

ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

ГОДИШНИК

ТОМ I



**АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО
НА ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ**

ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

ГОДИШНИК

ТОМ I



**АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО
НА ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ**

РЕДАКЦИОНЕН СЪВЕТ:

проф. д-р инж. Димитър К. Димитров – главен редактор

проф. д-р Огняна К. Стоичкова

проф. д-р Васко Василев

проф. д-р Марияна Иванова

Редакционният съвет публикува материалите с оригиналната редакция на авторите.

Предложените материали изразяват личната позиция на авторите и не ангажират с нея Редакционния съвет на годишника.

© Годишник, том I, 2013

© Академично издателство на ВУАРР

ISSN 1314-9113

СЪДЪРЖАНИЕ

Проф. д-р инж. Димитър К. Димитров

ВСТЪПИТЕЛНИ ДУМИ НА РЕКТОРА НА ВУАРР / 5

Проф. д-р инж. Димитър К. Димитров

**ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ УПРАВЛЕНИЕТО
НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ / 7**

Проф. д-р Огняна Стоичкова

**СЪЩНОСТ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ
И РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА / 43**

Проф. д-р Васко Василев

ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА И ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ / 103

Проф. д-р Марияна Иванова

**СТРАТЕГИИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КЛЮЧОВИ НЕПРИЯТЕЛИ В
ЛЮЦЕРНОВА АГРОЦЕНОЗА В УСЛОВИЯТА НА БИОЛОГИЧНО
ЗЕМЕДЕЛИЕ / 143**

Проф. д-р Велико Великов

**СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА
В КРАЛСТВО МАРОКО / 183**

Доц. д-р Яким Китанов

**ЕКОЛОГИЧНИТЕ ПЛАЩАНИЯ – СЪЩНОСТ И МЕХАНИЗЪМ
НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ / 219**

Гл. ас. д-р Вихра Димитрова

**РОЛЯТА НА УНИВЕРСИТЕТИТЕ В ПРОЦЕСА
НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ / 315**

Скъпи приятели на знанието,

Държите в ръцете си първия том от поредицата „Годишник на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите“.

Дело на изключителен научен труд, висок професионализъм и безценно себеотдаване, неговото раждане символично съвпада с 10-годишнината на Асоциацията на частните висши училища в България.

Работим в среда на сериозна конкуренция, която надхвърля европейските граници. За да сме модерни и интернационални, трябва ежедневно да подобряваме качеството на образователните ни услуги.

През годините доказахме, че частните висши училища внедряват по-бързо и гъвкаво добрите световни практики, адекватно и своевременно реагират на обществените потребности и развиват нов стил в отношенията между студенти и университет.

Процесите на управление на качеството в частните висши училища влияят положително и върху процесите в държавните.

Работодателите също се убедиха, че с частните висши училища може да се партнира по-успешно, защото те реагират по-бързо за удовлетворяване нуждите на бизнеса.

Във Висше училище по агробизнес и развитие на регионите за 22 години сме дипломирани над 16 хиляди бакалаври и магистри.

Основен наш принцип от учредяването до днес е: „Чух и забравих, видях и запомних, направих и разбрах!“. Надяваме се, че българските законодатели ще почнат да мислят модерно и ще бъде създаден Закон за висшето образование, който ще съдържа най-добрите практики от водещи демокрации.

Нашите прозорливи предци са преработили за два месеца добрата Белгийска конституция, която става Търновска конституция и осигурява разцвет на българското общество.

Пожелавам просперитет на Академичното издателство на ВУАРР и на неговата нова рожба „Годишник“!

Нека бъдем мъдри с делата си!

Проф. д-р инж. Димитър Димитров



Ректор на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите

Димитър К. Димитров

**ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ
УПРАВЛЕНИЕТО
НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Проф. д-р инж. Димитър К. Димитров е известен преподавател и учен, автор на проекта и учредител на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, което е създадено през 1992 г. Има повече от 20-годишен опит в ръководни органи на институции за висше образование.

Научната му продукция в областта на управление на висшето образование, управление на проекти, управление на агробизнеса е значителна. Работил е като ректор и директор на висше училище, първи заместник-министър на земеделието, председател на Национална борса за интелектуални продукти, учредител и председател на Националната федерация на кредитните кооперации, учредител и председател на Български кооперативен съюз.

Специализирал е в САЩ и Западна Европа в областта на университетския мениджмънт.

Изнасял е лекции в Полша, Гърция, Турция и други страни.

Носител на медали и отличия за принос към науката, образованието и културата, доктор хонорис кауза.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ УПРАВЛЕНИЕТО НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

Проф. д-р инж. Димитър К. Димитров

РЕЗЮМЕ

Обект на изследване в студията са процесите на управление на качеството във висшето образование през периода след установяване на социалистическата общественно-икономическа система у нас до наши дни. Направен е критичен преглед на субектите в този процес – академичния състав на висшите училища, учебните планове и програми, на студентите, на инфраструктурата във висшето образование, на системите за финансиране на университетите и административното управление във висшите училища. Ударението се поставя върху по-голямата автономия на висшите училища при управлението на учебния процес и изследователската дейност, при достъпа на финансиране и до по-голяма равнопоставеност между държавните и частни висши училища в духа на добрите европейски практики. Изразени са конкретни становища и препоръки за промени в съществуващата нормативна уредба, свързана с управлението на висшето образование в България.

Ключови думи: управление на качеството във висшето образование; учебни планове и учебни програми; учебни планове и учебни програми; автономия на висшите училища.

OPPORTUNITIES FOR IMPROVEMENT MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION

Prof. Dr. Eng. Dimitar Dimitrov

ABSTRACT

Subject of research in this paper study are the processes of quality management in higher education during the period after the establishment of the socialist socio-economic system in our country until today. A critical review of the subjects in this process is made, among which are: the academic staff of universities, curricula and study programs, the students, the curricula and study programs. Emphasis is put on greater autonomy for higher education in the management of teaching and research, in accessing funding and greater equality between public and private universities in the spirit of good European practices. Concrete opinions are expressed and specific recommendations are given for changes to the existing legislation relating to the management of higher education in Bulgaria.

Key words: quality management in higher education; curricula and study programs; higher schools autonomy.

1. УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО ВЪВ ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В ПЕРИОДА 1945-1990 И СЕГА

Развитието на един процес изисква внимателно проучване на историческите аспекти по вертикалата и проучване на съвременните аспекти по хоризонталата, като добри практики по света.

Независимо от отношението ни към социалистическия режим, следва да признаем, че образованието тогава беше поставено на много солидна основа. Очевидно комунистическите лидери са проумели важността на този обществен сектор. Те се стремяха да докажат предимствата на социализма пред капитализма, чрез обучение на добри професионалисти, чрез внедряване на иновации в модерни производства и най-вече чрез пропаганда.

След Втората световна война бяха създадени тоталитарни режими, които се ръководеха от Съветския съюз в така наречения „комунистически блок“. Университетите в тези страни (най-често наричани „институти“) се доказваха в три посоки:

- Създаваха качествени кадри за националните си икономики
- Обучаваха огромен брой студенти от т.нар. „братски страни“ (Африка, Азия, Латинска Америка)
- Експорт на специалисти, които да реализират важни проекти в т.нар. „Трети свят“

Тези три успешни направления за реализация на възпитаниците на социалистическите университети извисиха авторитета на самите университети.

1.2. Основни характеристики на висшето образование в периода от Втората световна война до падането на Берлинската стена

Тук ще засегнем онези фактори, които могат да бъдат сравнявани с показателите в съвременните висши училища.

1.2.1. Планова държава

Плановата държава координираше потребността от кадри във всички отрасли, финансираше и осигуряваше образованието им. В университетите имаше строго определени бройки за прием по отрасли. Състезанието за спечелване на тези бройки сред кандидат-студентите беше безкомпромисно.

Критериите за класиране бяха основани на знанията от средните училища. Съществуваха пробиви в системата, които обслужваха само партийните лидери и номенклатурата (списъка на ръководителите на предприятия). Може да се добави, че тези кадри получаваха привилегия във всички направления, включително и покупката на личен автомобил, без изчакване 20 години.

Всеки кандидат-студент се стремеше да завоюва своето място в университета. Това му гарантираше две възможности: Първо, задължително му се осигуряване работно място „по разпределение”. Това означава, че той ще бъде изпратен на работа там, където държавните ръководители решат, в рамките на територията на страната. И второ, след като има висше образование, той има шанс да израства в йерархията, но при положение, че бъде приет за член на комунистическата партия.

1.2.2. Безкомпромисен учебен процес

Професорите бяха безкомпромисни и не позволяваха никой да положи успешно изпит, без да се е подготвил за това. Студентите също го знаеха. Ето защо, по време на следването те даваха максимума от себе си, за да придобият знанията и уменията, необходими за високия професионализъм.

Към чуждестранните студенти се проявяваше по-голяма толерантност, защото те трудно изучаваха местния език, а от друга страна заплащаха обучението си в долари.

1.2.3. Държавата осигуряваше всички потребности на университетите

В първите години след Втората световна война, при липса на инвестиционни средства, първите лекции са изнасяни в читалищата, без това да е влошило качеството на учебния процес.

По-късно държавата и партията прокарват политика за приоритет в науката и образованието, като се осигуряват и необходимите финансови средства.

Лабораториите се оборудваха с модерна техника. Преподавателите получаваха добри заплати, а имаха възможности и за задгранични командировки. Командировките се провеждаха предимно в източните социалистически страни, а най-верните на партията професори можеха да посетят и престижни западни университети.

1.2.4. Търсенето на висше образование значително надвишаваше предлагането

За едно студентско място в университет, според специалността, се състезаваха от 5 до 100 кандидат-студенти.

Най-търсените специалности бяха: право, журналистика, различните изкуства.

1.2.5. Акредитация на университети не се провеждаше

При липсата на акредитация е интересен въпросът: Кой е онзи фактор, гарантиращ този висок професионализъм?

Отчитайки всеки един от горепосочените фактори, ще си позволим да изведем на първо място моралните и професионални качества на професорите.

Оказа се, че почти всички назначени професори при учредяване на социалистическите институти са се квалифицирали в престижни университети на запад: Париж, Берлин, Виена, Мюнхен, Лондон и др.

Въпреки строгата политика на режима за издигане само на кадри, верни на комунистическата партия, лидерите са осъзнавали, че високопрофесионално образование с полуграмотни партизани и ятаци няма да може да се постигне. Било е ясно, че партизани стават за министри, депутати, директори, кметове, генерали..., но не за професори.

Ето защо са стъпили на здраво: доказани българи, възпитаници на реномирани университети.

Много от тези професори станаха академици, създадоха школи и изградиха новото поколение професори, които се пенсионираха преди 10-15 години. Те също бяха ерудити.

Третото поколение преподаватели може да бъде наречено „комсомолско”. Комсомолските лидери на студентската младеж получаваха привилегия да станат докторанти непосредствено след дипломирането си, а веднага след това започваха преподавателска работа и се хабилитираха.

Тези кадри нямаха нито ден практика в реалния сектор.

Тогава започна да се понижава качеството в социалистическите университети.

Още веднъж е важно да подчертаем, че най-голямата заслуга за първият период на високо качество във висшето образование имат първите професори, дипломирани на Запад. Те пренасят тук придобитата академична етика и перфекционизъм в учебния процес.

1.3. Основни характеристики на съвременното висше образование

От 1990 г. започна ерата на демократизация. Във висшите училища се въведе академична автономия

1.3.1. Липса на планова държава

Координация между обществени потребности и броя студенти в държавните университети липсва.

Това означава, че дипломираният специалист няма гаранция за работно място.

Това означава още, че добрият дипломиран специалист може да се реализира в друга държава. Това е в ущърб за държавата, която го е изучила. Тя е изразходвала инвестиции, финанси, енергия, време и висококвалифицирани кадри, за да го обучи. Данъкоплатците се гърчат от кризата, а държавата прахосва пари за подготовка на специалисти, които се реализират зад граница.

Какво става с посредствените бакалаври? Те или са безработни, или извършват ниско квалифицирани дейности (сервитьори,

шофьори, фризьори...).

Предлагането надвишава търсенето. Определеният от държавата прием - брой студенти е равен, или по-висок от броя на завършващите средни училища в страната. Не може да има по-голяма масовост във висшето образование от тази.

При този подход е очевидно, че няма състезание между кандидат-студенти, за да завоюват място в университет. Нещо повече. Те могат да учат вече и в частен университет. Наред с 37 държавни университета в България се учредиха и 14 частни. Те не ползват субсидия от държавата. Финансите им се формират от студентски такси.

Държавните университети са заинтересовани да приемат всякакви студенти, защото държавната субсидия се изчислява според броя на приети студенти.

1.3.2. Компромисен учебен процес

Значителен брой от обучаваните не се готвят сериозно, за да постигнат висок професионализъм, а се стремят само да получат диплома, надявайки се тази диплома да им осигури заплата. Тези студенти аз ги наричам „запаянковци на трибуната”. Другите, които ги наричам „играчи на стадиона”, учат сериозно. Това се дължи не на мотивацията в университета, а на мотивацията в семейството.

Те ще бъдат лидерите, мениджърите, предприемачите, сенаторите, министрите, кметовете. А онези от трибуната могат само да им ръкопляскаат и да ги молят за едно парче хляб, за работно място и др.

1.3.3. Държавата е в оскъдица повече от две десетилетия

Липсата на достатъчно държавно финансиране, най-вече за наука, е важен фактор, който характеризира този период на преход. Но по-важно е, че ръководствата на университетите все още не се активират, както колегите си от САЩ, за да търсят други източници на пари (алумни клубове), чрез които да могат да си удвоят бюджета.

1.3.4. Предлагането на висше образование надвишава търсенето

Често се случва в държавните университети да не се заемат предвидените от Министерски съвет бройки за прием на студенти.

Очевидна е необходимостта от планиране.

Държавните органи, университети, организации на работодателите и синдикатите, браншовите организации могат да създадат една координация, за да се приближат максимално планираните студентски и работни места.

Това ще спести и много пари на държавата.

1.3.5. Провежда се акредитация на университетите

Първо да видим кой иска да има лошо качество в нашия университет?

Разбира се, преди всички ще поставим **конкурентните университети**. Нормално.

Най-доброто за тях е, ако могат да бъдат монополисти в даден регион, а дори и в държавата. Те може да имат силно лоби и в законодателството, ако са в системата от много години. За тях поддържането на статуквото е най-добро. Появата на нов конкурент възбужда у тях остра негативна реакция. Те започват да организират целия инструментариум на системата, за да унищожат конкурента преди да е натрупал мощ, авторитет, рейтинг. Основни методи на старите „играчи“ срещу новите са: разпространение на клевети, клюки, хули, също: чрез лобистите си в министерства, агенции, парламент и други институции.

Да видим текст от действащия закон за висшето образование: (За филиалите) Филиалът е териториално-изнесена структура на висшето училище, която се създава в райони, където липсва съответна университетска структура, за да се удовлетворят потребности от обучение в определени професионални направления.

На второ място: **Ангажираните (подкупни) медии**. Защото:

Те получават пари, за да охулят определен университет, който

се явява неудобен конкурент.

Получават още пари, за да похвалят подопечния им университет.

Но! Техните действия не са безобидни. Те влияят върху формиране и деформиране на общественото мнение, което пък допринася за по-ниска или по-висока позиция в рейтинговата система на университетите! Рейтингът пък влияе на размера държавна субсидия за университета.

На трето място: **Държавата?!** Тя е заинтересована да докаже лошо качество в даден ВУЗ, за да се намали държавната поръчка, бюджета и броя на университетите (държавни и частни).

Държавата също страда от критиките на медиите, които по силата на дългогодишна традиция считат министрите за отговорни, ако се случи гаф в университети, фирми, магазини, ресторанти и прочие.

Още: текст от акредитационна агенция: „Считаме, че не е необходимо да се разкрива филиал в град „X”, защото там вече има друг филиал, който е много добре развит, с по-високо ниво на конкурентноспособност”. Въпросът е: защо държавата ще определя кой е по-конкурентноспособен?!

С други думи: Кметът казва: „В град Ямбол има магазин за обувки, който аз харесвам, ето защо, по закон, втори магазин не може да се отвори!”

Програмата минимум на конкурентните институции (К.И.) е да докажат, че опонентът има по-лошо качество, като по възможност повлияят за влошаването му. Такава възможност дава акредитационната интервенция: Пристигат експерти от конкурентен университет и Ви дават съвети, на които Агенцията за акредитация дава статут на препоръки, задължителни за изпълнение. За тях се иска писмен отчет, в даден от Агенцията срок! Възможно ли е тези препоръки да противоречат на политиката на акредитирания университет? Възможно ли е те да обслужват интересите на университета, откъдето идват акредитаторите?

Да! Има твърде висока степен на вероятност!

И още. Възможно ли е акредитаторите да получат достъп до информация, която би трябвало да е фирмена тайна?

Както всяка фирма, университетът работи в конкурентна среда. Напълно естествено е да има поверителни разработки: стратегия, тактика, иновационни технологии, оригинални идеи и подходи...

Няма никаква гаранция, че информацията, до която има достъп акредитиращият експерт, няма да достигне до лидерите на университета, в който той работи!

Другата порочна практика е: „Ти на мене, аз – на тебе“! С други думи: „Колега, внимавай каква акредитация ще ни направиш и каква оценка, защото след месец аз ще правя акредитация на тебе!!“

Става ли вече ясно, че системата за акредитация може да служи за репресивен инструмент за саморазправа с конкурента?! Да!

С други думи: мачът се обезсмисля, поради тайно споразумение между лидерите на двата отбора!

Кои искрено искат качество в един университет?

На първо място: **Семействата на студентите!**

Няма съмнение, че 99% от семействата желаят за детето си отлично образование. Родителите най-добре осъзнават, че трябва да осигурят на децата си минимум две неща:

- Да ги научат на самостоятелност.
- Да ги образуват добре, за да не живеят в нищета - да имат добър занаят, който им носи достатъчно доходи.

Ако родителите разберат, че техните деца не получават необходимото образование, а си губят времето, те се разтревожават, те „бият първи камбаната“.

Нещо повече, мъдрите бащи и майки знаят, че ако детето им не се ангажира със студентските си задачи, то мързелува. А мързелът е бащата на пороците – наркотици, алкохол, хазарт, проституция.

В един държавен български университет се обучаваха 700

гръцки студенти.

Говореше се, че повечето си купуват изпитите. Това трудно се доказва. Но! Лесно се доказва, чрез контролни изпити в Гърция, че мнозинството младежи, след завършване на университета, се връщат в родината си същите „кухи кратуни, каквито са дошли“ (празноглави). (Цитирам родител от Гърция.)

Много от студентите бяха тръгнали по-пътя на пороците: алкохол, хазарт, нощен живот. Когато попитах един, как оправдава тези харчове пред баща си, той нагло ми отговори: „Казвам, че тези пари ги искат заядливи професори, за да ме допуснат до изпит!!“

Ето още един принос към славата ни за корумпираност.

Тогава! Родителски комитет се обърна към гръцката институция за признаване на чуждестранни дипломи ”Декаца”.

Резултатът е, че в този университет повече не постъпиха гръцки студенти.

Родителите най-добре знаят цената на времето, парите, професионализма, най-много ги е грижа за бъдещето на децата си, за реалните ценности, които следва да вградят в тях!

На второ място: **Университетът!** Той е вторият, духовният родител на младежите. Да! Родител, но втори! Университетът е заинтересован, няма съмнение, неговите възпитаници да успеят, и заради самите тях, но най-вече заради своя имидж. От това зависи неговия престиж, авторитет, доверието на кандидат-студентите.

Ако оценката по тези показатели е положителна, то университетът има бъдеще.

Можем да обобщим, че грижейки се за качеството на образование на своите възпитаници, университетът всъщност полага реални усилия за своето оцеляване и развитие!

На трето място: **Бизнесът!** Бизнесът казва: „Дайте ми добри специалисти и аз ще направя проспериращ бизнес, ще разкривам нови работни места, ще внасям повече пари в държавата, но също така и ще печеля повече.

Не можем да се съмняваме в желанието на бизнеса за качествени кадри, както не можем да се съмняваме и в желанието му за по-голяма печалба.

Когато предложихме на представителите на бизнеса да посещават профилиращите изпити, те вдъхновено приеха поканата: безплатен кастинг, голям избор, обективна оценка, възможност за допълнително интервю и договаряне на стипендия, после работа.

На четвърто място: **Студентите!**

От 20 години в нашия университет провеждаме анонимни анкети за качеството на преподаване. Всеки преподавател се оценява. Тук се появи поредният парадокс спрямо акредитационните критерии: при акредитацията, преподаватели на основен трудов договор имат три-четири пъти по-висока тежест спрямо временно наетите. Но повисоки оценки получаваха не преподавателите на основен трудов договор, а тези които се договарят всяка година. И това е напълно логично. Когато се стремиш да получиш продължаване на договора, ще се стараеш повече. Онези професори, които имат гарантиран трудов договор до пенсиониране, изобщо не ги е грижа за мнението на студентите. А студентите са преките оценители на образователния продукт. Ето защо маркетинговите проучвания са аналогични на тези, които провеждат търговските вериги.

Изводът е ясен. Преодоляването на монопола на акредитационните агенции и въвеждането на международна акредитация ще бъде значително по-близо до обективността и ефективността на акредитационната процедура в даден университет.

1.3.6. Учредяване на частни висши училища

В България има 51 висши училища, от които 14 са частни. Те получават нула субсидия от държавата. Акредитационните им процедури са еднакви с тези на държавните.

Министерският съвет определя капацитета и броя за прием и на частните училища, като по този начин се намесва в конкурентната среда.

През май 2010 г. в България беше проведена конференция, в която се включиха доклади от акредитационните агенции на

Албания, България, Унгария и Румъния.

Докладите имаха своя конкретен национален колорит, но един от изводите беше еднакъв за всички държави: Частните висши училища внедряваха по-бързо и гъвкаво добрите световни практики, адекватно и своевременно реагираха на обществените потребности и развиваха нов стил в отношенията между студенти и университет.

Изтъкнато беше, че процесите за управление на качеството в частните висши училища влияят положително и върху процесите в държавните.

1.3.7. Дефиниции за качество

Наред със съществуващите в специализираната литература дефиниции за качеството на висшето образование, можем да потърсим и още възможности за дефиниране на това много дискутирано понятие. Първата дефиниция, която предлагаме на вниманието на читателя, е:

- **Качеството на образованието е равнозначно на конкурентноспособността на дипломираните специалисти.**

В по-разширен вариант може да се предложи следната дефиниция:

- **Качеството на подготовката в университета е факторът, който е равнозначен на нивото на конкурентноспособност на дипломираните специалисти.**

Третата дефиниция, която можем да предложим е:

- **Качеството на подготовка в университета е фундамент за успешна кариера на неговите възпитаници в условията на глобализация.**

Нашето убеждение е, че при дефиниране на качеството не бива да се стремим да изброим всички компоненти, от които то зависи. Със сигурност ще изпуснем някои от тях или докато стигнем края на дефиницията ще забравим началото. Компонентите, които осигуряват това качество, са вътрешни работи на конкретния университет:

- Стратегиите;
- Тактиките;
- Подходите;
- Ноу-хау;
- Методиките;
- Академичният състав;
- Административният потенциал;
- Международното коопериране;
- Образователният мениджмънт;
- Научният мениджмънт;
- Административният мениджмънт;
- Финансовият мениджмънт;
- Ресурсовият мениджмънт;
- Мениджмънтът на инфраструктурата;
- Мениджмънтът на учебната среда;
- други...

Могат да се изброят още много елементи, но нека това да е работа, която академичната автономия вменява на самия университет.

Изводи и препоръки:

1. В Европейския съюз има нужда от нов подход към висшето образование в новоприсъединилите се страни. Това важи и за тези, които също са били в тоталитарни режими и предстои да се присъединят.

2. Факторите, които влияят положително на качеството на висшето образование, са: родителите на студентите; самият университет; бизнесът; студентите.

Факторите, които влияят негативно върху качеството в даден университет, са: конкурентните университети (които ни акредитират); ангажираните (подкупни) медии; държавата; акредитацията тип „ти на мене, аз на тебе”

3. Въвеждането на международна акредитация ще допринесе за безспорен прогрес в качеството на европейското висше образование.

Интернационализацията на оценяването и акредитацията на висшите училища е наложителна. Първият мотив е, че висшите училища реално работят в международна конкурентна среда. Възможностите за интернационализация на акредитацията са следните:

- Разширяване на мрежата от международни агенции за оценяване и акредитация и нормативната им легализация във всички европейски страни, включително и България.
- Мащабно международно коопериране на българската Национална агенция за оценяване и акредитация в група с други агенции от страните-членки на ЕС. Основното предимство на това коопериране ще бъде възможността да се ползват акредитационни експерти от няколко държави.
- Сключване на договори между българската НАОА и други европейски национални агенции за взаимно признаване на акредитационните процедури. По този начин ще се осигури право на избор от страна на конкретния университет. Той може да предпочете агенцията на Румъния, Унгария или Австрия, за да си проведе акредитацията.

Тези формули водят до преодоляване на монополизма в акредитационната система.

Вероятно има и други възможности, като например създаване на втора, трета агенция, на обществен или професионален принцип.

4. Професионализмът, моралът и академичната етика на професорите влияят значително по-силно върху качеството на учебния процес отколкото акредитацията.

Европейските университети се намират в конкурентна среда

по между си, както и в световна конкурентна среда. Това означава, че освен прозрачния сегмент, всеки университет следва да има и сегмент, който е фирмена тайна. В този сегмент следва да се съхраняват стратегическия мениджмънт, маркетинговите подходи, предвидените за внедряване иновации, ноу-хау и др.

Ето защо е неприемливо акредитационните агенции да изискват пълна прозрачност и показност на университетските разработки. Това е валидно за всяка друга компания, работеща в конкурентна среда.

5. Държавното планиране и координация между обществени потребности и брой студентски места за прием е наложителна, особено при условията на икономическа криза. Така може да се редуцира броят на субсидираните от държавата студенти, а да нарастне този на собственофинансиращите се.

2. ПРЕПОДАВАТЕЛСКИ СЪСТАВ И НЕОБХОДИМИ ПРОМЕНИ В ЗАКОНА ЗА РАЗВИТИЕ НА АКАДЕМИЧНИЯ СЪСТАВ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Действително **автономията на университетите е един от най-важните критерии за демократично общество**. Развитието на кадрите, удостояването им със степени и звания е право и задължение на всеки университет. Това го прави уникален. Това го прави носител на академични свободи и конкурентноспособност.

Въвеждането на унифицирани критерии и контролни звена не съществува като практика във водещите университети в Западна Европа и САЩ. То би създадо условия за уеднаквяване на университети.

Когато два университета са еднакви, то единият е излишен.

Пораждат се **условия за нови корупционни схеми или възстановяване на старите**.

Друг е въпросът за академичния състав, който е ангажиран в учебните планове на регулираните професии. След като Европейският съюз поставя акцент върху общовалидните **изисквания към учебните планове за регулираните професии**, има логика да се предявяват претенции, **чрез унифицирани критерии, и към преподавателите в тези висши училища.**

ЗРАСРБ въвежда „академична длъжност“, не академично звание. Представянето в обществото на дадена личност със своята академична длъжност се явява аномалия. Другите работещи също имат длъжности: експерт, секретар, сервитьор, шофьор, хигиенист, технолог, сомелиер, директор... За разлика от „Доцент Чачев“, работещите с други професии не е прието да се представят „Сомелиер Шишков“, „Шофьор Пешев“....

Ще бъде правилно, **вместо длъжност да се възстанови званието „професор“.**

Кого плашат произведените доценти и професори?

Кой даде зелена светлина на тази лавина от нови професори?

Разбира се, **това е самата академична общност в даден университет и неговото ръководство.** ЗРАСРБ концентрира власт в съответния университет, която се прилага по вътрешни правила и после същото това ръководство бие тревога срещу самото себе си.

(Обичайно е да се говори за порочни практики, но те са в „някои“ университети, „нашият е свършен!“)

„Народът казва: Кой каквото прави – на себе си го прави!“

Ако един предприемач си събере некадърни майстори – фирмата му ще фалира.

Ако един ресторантьор си назначи некадърни готвачи – ресторантът ще фалира.

Ако един университет произведе за себе си некадърни професори – ще му избягат студентите.

Академичната длъжност професор може да се признае или да не се признае в друг университет. Университетът, който държи на

своето реноме и качество никога няма да приеме да се прехвърлят кадри със своите степени и звания от оня университет с недораслите професори.

Ето защо в крайна сметка „компромисните професори” ще вредят единствено на университета, в който са произведени. Обратното – произведените качествени професори в друг университет ще влияят положително за неговото развитие.

Това казва ЗРАСРБ.

Няма съмнение, че е неправилно „кандидатът сам да избира журито си”. За преодоляването на този проблем ние подкрепяме предложението на проф. Биолчев. То предвижда формирането на **национална листа, от която чрез жребий да се избира журито за всеки кандидат.** Журито се произнася по същество съобразно неговата компетентност и е неуместно да се счита, че един суперрецензент ще бъде по-обективен и по-компетентен от самото жури.

Законът не предвижда възможност за обжалване на административната процедура при провеждането на конкурсите. Това е пропуск.

Ето защо е правилно да се създаде звено към **Националната агенция за оценяване и акредитация** или към **Министерството на образованието, младежта и науката, най-вероятно от юристи, което да поеме тази дейност.**

В заключение бихме искали да акцентираме върху възможността, която ЗРАСРБ дава за уникалното развитие на всеки един университет. Когато един университет е уникален, той е необходим. Предложените от проф. Биолчев поправки, подкрепени от нас, ще ограничат значително възможностите за продължаване на проявилите се порочни практики в първите две години от приложението на закона.

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите не проведе конкурси през 2011 и 2012 г. съгласно ЗРАСРБ. Ние проучихме внимателно практиките, нормативната уредба и процедурите в авторитетни университети в страната и чужбина. Запознахме се и с негативните проявления по приложението на закона в някои университети и разработихме вътрешна нормативна уредба. По този

начин ние прокарахме убеждението на ръководството, че ще ни бъдат полезни само високоерудирани професори и доценти и че нямаме интерес да правим компромиси.

Добрите практики в обезпечаване на академичен състав във водещите университети показват, че все повече нараства броят на чуждестранните лектори. Този елемент следва да намери отражение в ЗВО и поднормативните актове за оценяване и акредитация на висшите училища.

Съществена грешка се допуска в нормативната уредба по оценяване и акредитация чрез пренебрегване тежестта на преподавателите, които не са на първи основен договор. В продължение на 21 години, без прекъсване, всеки семестър, провеждаме анонимни анкети със студентите за качеството на преподавателите. За целия период се потвърждава правилото: привлечените преподаватели на втори трудов договор или на граждански договор получават по-висока оценка от студентите за дейността си. То явление има своята логика. Тя се потвърждава и от добрите практики в западните университети.

За да получиш работата и следващата година, тази година трябва да се докажеш по най-блестящия начин.

3. УЧЕБНИ ПЛАНОВЕ, ПРОГРАМИ И МЕТОДИКИ НА ОБУЧЕНИЕ

Нашата позиция е, че учебните планове и програми следва да бъдат ноу-хау на всеки университет. Това важи и за методиките на обучение. Пред обществото и в конкурентната среда следва да се представят най-общи принципи и съдържания на учебните планове, но детайлите следва да се запазят като фирмена тайна на една институция, която работи в международна конкурентна среда.

Всеки университет трябва да търси своята идентичност и уникалност. Ако два университета са еднакви, единият е излишен.

По недвусмислен начин се доказва, че ерудицията и таланта

на академичния състав са водещи качества, които пък от своя страна осигуряват качеството на учебния процес. Творческият подход, гъвкавостта, ежедневното обогатяване на методическите подходи не следва да се ограничават в рамките на т.нар. академичен консерватизъм.

4. ОБЕКТИТЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА ДЕЙНОСТ

Основно отличие на българските студенти от всички останали студенти по света е ниската мотивация. Малка част от българските студенти учат за придобиване на знания и умения, а голяма част от тях се стремят да постигнат получаването на диплома с минимум усилия. Но, човекът се усъвършенства само ако употреби усилие.

Така се поражда първата творческа задача на българските професори – да използват методически и педагогически подходи, които да развият мотивацията на обучаемите.

Известно е, че мотивацията може да бъде даденост в ценностната система на личността, но може и да бъде придобита в трудовия и образователен процес.

Нашите проучвания на добри практики в Западна Европа и САЩ показват, че мотивацията може да се придобие чрез извършване на конкретна задача от всеки обучаем в конкурентна среда с другите обучаеми. Това е една от причините да бъде възприета сентенцията на Конфуций „Чух и забравих! Видях и запомних! Направих и разбрах!”, като лого за нашето висше училище. Студентите разбират и усвояват определени знания и умения, едва когато извършат определена от преподавателя задача в реални условия.

Не по-малко важен фактор се явява качеството в подготовката на учениците в средните училища. Тези, които са отличниците в елитните гимназии отиват да следват в престижни западни университети, останалите – в български. Разликата между подготовката на първата и втората група е драстична. Ако използваме

политическия речник ще кажем няма „средна класа”. Богатите на знания са много богати, а бедните – много бедни. Можем да разчитаме на изключенията.

Във висшите училища се проявяват четири групи студенти:

Група А. Тази група обхваща от 1 до 2% от студентите. Това са даровити и талантливи младежи и девойки, които изявяват творческия си потенциал още по време на следването. Те могат да се насочат към научни изследвания и преподавателска кариера, към докторанти, приложими във високотехнологични фирми, към държавни институции.

Тази елитарна група студенти заслужава специално внимание. В нашето висше училище те са включени в „Златен списък на ректора”. За тях се организират специални извънаудиторни срещи с мениджъри, изтъкнати дейци на науката, културата, бизнеса, държавното и местно управление, лекции от чуждестранни професори. С тях ректорското ръководство провежда дебати по значими обществени и професионални теми. При дипломирането си те са сред медалистите и сред удостоените със специални грамоти и препоръки за работодателите. Много често работодателите ги ангажират със стипендии още по време на следването, чрез съдействието на кариерния център.

Група Б: Това са отлични и много добри студенти, които заемат лидерски и водещи експертни позиции. Те представляват 10-15% от студентите.

Някои от тези кадри могат да преминат и в А група. Други могат да изпаднат във В група. Но като цяло тази група е хомогенна и се реализира отлично в своето кариерно развитие. Често работодателите си избират кадри от група Б.

Група В. Това е масовия студент, който ще работи на изпълнително ниво. Тези студенти заемат около 75% от общия брой на студентите. При тях мотивацията да придобият знания и умения е най-ниска. Те са придобили в своето семейство възгледа, че най-важното е дипломата, а не вградените способности. Онези от тях, които се стремят да направят добра кариера ще им се налага да попълнят знанията си в процеса на своята реализация като специалисти.

Група Г. това са студенти, които отпадат, не успяват да завършат. Основната причина, която изтъкват тези студенти е липса на финансов ресурс.

Крайният продукт на университетската образователна дейност няма хомогенно качество. Причините за това са следните:

- Липса на мотивация
- Липса на базисна подготовка от средното училище
- Деградация на моралните качества вследствие на отдалечеността от родителски надзор
- Некачествен учебен процес

Висшите училища като институция, която отговаря за финалната фаза в образованието на една личност, следва да положат усилия за достигане на по-високи стандарти, които да обхванат значителен брой студенти. В много университети се организират съпътстващи курсове за попълване на знания, пропуснати в средните училища.

Правилното решение на този проблем е да се изследват процесите в основните и средни училища, които се развиват през последните 20 години. Държавата трябва да насочи финансови ресурси за тази изследователска задача, а големите педагогически университети да я реализират. В противен случай ще изоставаме не само във висшето образование но и в т.нар. професионално образование, за което Европейският съюз акцентира.

5. ИНФРАСТРУКТУРА

Няма съмнение, че научно-техническият прогрес през последните десетилетия повлиява значително за внедряването на една съвършено нова инфраструктура във висшите училища: информационни и комуникационни системи, интерактивни методи и др. Създадоха се възможности за електронни форми на обучение.

Дистанционната форма заличи разстоянията между университета и обекта на образователната дейност – обучаемият. Развиха се електронни учебници и електронни форми на самоподготовка и самотестване на студента. Появиха се електронни библиотеки. Мултимедийният проектор навлезе в масовата практика. По този начин се визуализира по-добре учебният материал, което допринася за по-доброто усвояване („Видях и запомних!“)

В нормативната уредба се наблюдава една тенденция отново към унифициране в оценката на дистанционната форма. Това ограничава творческата инициатива на университетите в техния стремеж да търсят собствена идентификация и уникалност.

Това може да се обясни с недостатъчно натрупания опит и нашата препоръка е да се ползва опитът на университетите на САЩ, които имат, може да се каже, завидни империи, покрити от техните дистанционни програми вече в продължение на повече от две десетилетия.

6. УПРАВЛЕНИЕ НА ФИНАНСИТЕ

6.1. Интелектуално-финансов кръговрат

Безспорно е, че финансирането на науката и висшето образование доминира в обществените дебати. Както е популярно да се казва: „ За каквото и да се говори, става дума за пари“.

Както се изрази министърът на образованието, младежта и науката: „Съветът на ректорите е съветът на мъдреците!“ Тези мъдрци се явяват ръководители на стотици доценти и професори. Именно този интелектуален елит е отговорен за всичко, което става в държавата, включително и за финансовото ѝ състояние.

Този елит изготвя платформите, програмите, тактиките и стратегиите на политиците, участва в управлението на държавата на най-високо ниво, консултира управляващите, образова кадрите, които влизат в реалния сектор, участва в разработката на законите,

дава консултации за управлението на общините и на бизнеса.

На този елит му е съвършено ясно, че внедряването на иновации увеличава печалбата, повишава ефективността на производството и производителността на труда, увеличава експорта и броя на работните места. Тези резултати влияят положително върху държавния бюджет, процент от който се заделя за наука и образование.

Кои следва да бъдат активни при внедряването на иновациите – отново отговорни за това са учените. Оправдаването на пасивността между учени и бизнесмени, че едните не търсят другите и обратното е неуместно.

Професорите са професионалните бащи на бизнесмените. Тяхна следва да е инициативата и грижата за тези бизнесмени. Работейки за бизнеса, чрез своя интелектуален потенциал, професорите ще допринесат за увеличаването на държавния бюджет, а като последствие ще нарастнат средствата за наука и образование. Завишеното финансиране пък ще породи завишена научна активност и внедряване на нови изделия и технологии в предприятията.

Ето това е интелектуално финансовият кръговрат.

Една от формулите за активизиране на контактите между науката и бизнеса е да се приложи подход, който вече е проработил.

Да си припомним модела на програмата „Сапард“. Един земеделски производител работеше много активно, за да подготви и спечели финансиране по европейски проект, чрез който му се осигуряваха 50% от разходите за доставка на съвременни машини. Няма съмнение, че подобен материален стимул ще активира заинтересованите страни.

Ето каква е формулата: 25-30% от Държавен фонд „Научни изследвания“ се заделят за внедряване на иновации. Да приемем, че това са условно 10 млн. лева. Те ще покрият 50% от разходите за проекта. Останалите 50% ще бъдат допълнени от фирмата, която е обект на внедряването на иновацията. Способните и активни учени ще получат 10млн. от Държавен фонд и 10 млн. от фирмите. Така се удвоява бюджета за внедряване на иновация. Фирмите ще получат солиден бонус като внедрят необходимите им иновации на половин цена. Държавата ще бъде удовлетворена, защото ще вложи

само половината от реално необходимите средства, а фирмите ще съфинансират още толкова.

Добър пример за осигуряване на допълнително средства за университети са добрите практики на САЩ. Ключова роля за привличането на допълнителни значителни суми за висшето образование играят алумни-клубовете (клубове на възпитаниците на даден университет)

В западноевропейските страни (като Дания, Австрия, Германия, Франция) бюджетът е достатъчно висок и предвижданите средства за наука в размер на 1-2% от него осигурява комфортна работа на университетите и в научната, и в образователната им дейност.

За България този бюджет е около 10 пъти по-малък. Ето защо бедните страни от Източна Европа са силно заинтересовани да внедряват добрите практики на американските университети, относно привличането на допълнителни средства. Защото е ясно, че в обозримото бъдеще българският бюджет няма да достигне този на силно развитите западноевропейски страни.

6.2. Финансиране и внедряване на иновациите

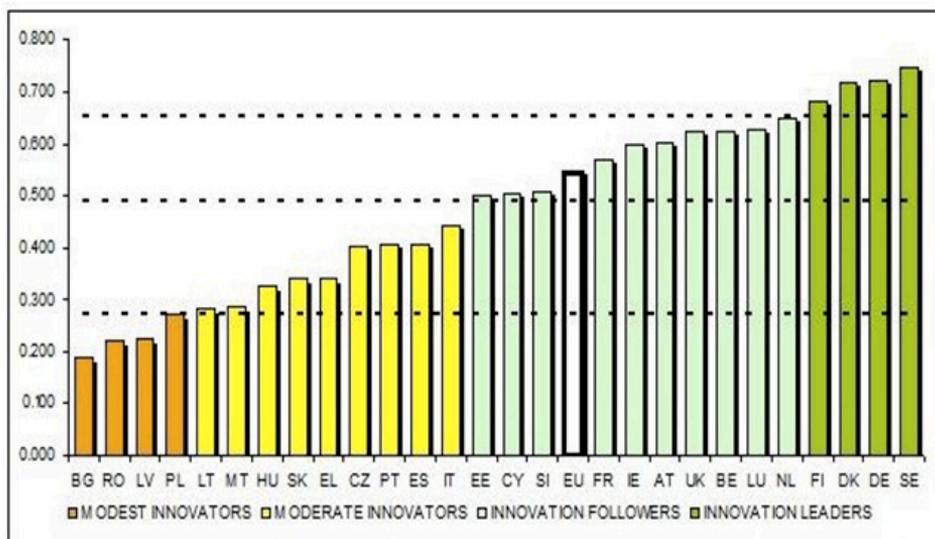
След като основната ценност в момента е знанието, институциите, които не успеят да го предоставят, могат бързо да изгубят миналия си авторитет и популярност и съответно да загубят ролята си в обществото. Това е и най-голямото предизвикателство пред образователните институции и организации, които трябва да бъдат и създатели на иновациите в обществото, в т.ч. и в образованието.

В този смисъл показателни са резултатите от направения от Европейската комисия сравнителен анализ на иновациите в Съюза за 2013 г.,¹ който показва, че постиженията в тази област в ЕС се подобряват от година на година въпреки икономическата криза. Видима е разликата в нивото на отделните страни. Това е резултатът от класация на държавите-членки на ЕС на базата на постиженията на всяка от тях в областта на иновациите за 2011 г.

Докато в най-развитите в иновативно отношение държави резултатите са се подобрили, в други не е бил постигнат напредък.

1 <http://www.economynews.bg-news43362.html>

Общата класация в рамките на Съюза остава относително стабилна – Швеция е начело, следвана от Германия, Дания и Финландия. Естония, Литва и Латвия отбелязват най-голям напредък в сравнение с миналата година. Двигатели на развитието на иновациите в ЕС са МСП и въвеждането на иновациите на пазара, заедно с отличните научноизследователски системи.



Фиг. 9 ПОСТИЖЕНИЯ НА СТРАНИТЕ ОТ ЕС В ОБЛАСТТА НА ИНОВАЦИИТЕ за 2011 г.²

Въпреки това спадът в бизнес инвестициите и инвестициите на рисков капитал през периода 2008–2012 г. е оказал отрицателно въздействие върху резултатите в областта на иновациите.

ЕК публикува и доклад в допълнение към сравнителния анализ. Докладът за състоянието на Съюза за иновации показва, че Комисията вече е изпълнила до голяма степен поетите ангажименти по водещата инициатива на „Съюз за иновации“. В сравнителния анализ на иновациите в Съюза за 2013 г. страните членки са разделени в следните четири групи:

Лидери в областта на иновациите: Швеция, Германия, Дания и Финландия – всички те показват резултати значително над средните за ЕС.

Последователи в областта на иновациите: Нидерландия,

2 Средните резултати са измерени чрез комплексен показател, получен въз основа на данните по 24 показателя, чиито стойности варират от 0 до -1.

Люксембург, Белгия, Обединеното кралство, Австрия, Ирландия, Франция, Словения, Кипър и Естония – всички с резултати над средните за ЕС.

Умерени новатори: Италия, Испания, Португалия, Чешката република, Гърция, Словакия, Унгария, Малта и Литва – резултати под средното равнище за ЕС.

Скромни новатори: Към тази група се отнасят Полша, Латвия, Румъния и България, чиито резултати са значително под средните за ЕС.

Успехът на лидерите в иновациите се дължи на развитието на националните системи за научноизследователска дейност и иновации в най-иновативните страни, включително на ключовата роля на усилията в областта на бизнес иновациите и иновациите в сектора на висшето образование. Бизнес секторите на всички лидери в иновациите показват много добри резултати по отношение на разходите и заявките за патенти в сферата на научните изследвания и развойната дейност. Освен това всички те разполагат с добре развит сектор на висшето образование и силни връзки между индустрията и науката. Сравнителният анализ на иновациите в Съюза за 2013 г. е изготвен на базата на 24 показателя, групирани в три основни категории и 8 измерения: „*Благоприятстващи фактори*“, т.е. основните градивни елементи, предпоставка за развитието на иновациите (човешки ресурси; отворени, високоефективни и привлекателни научноизследователски системи; финансиране и подкрепа); „*Фирмени дейности*“, отразяващи усилията на европейските предприятия за реализиране на иновации (фирмени инвестиции, връзки и предприемачество и интелектуални активи); и „*Резултати*“, показващи как всичко това се превръща в ползи за икономиката като цяло (иновативни предприятия и икономически последици, включително заетост).

Създаването на нововъведения най-вече се свързва с предприемачеството в икономиката. Предприемачът както посочва австро-американския икономист Й. Шумпетер „реформира или революционизира начина на производство, като разработва изобретения или в по-голяма част от случаите неопитана технологична възможност за производството на нов продукт или за производството

на вече познат продукт по нов начин, или като разкрива нов източник за доставка на материали или нов пазар за стоки, чрез реорганизация на промишлеността”.³

Самото понятие „иновация” в трудовете на Шумпетер се разглежда и като изменение с цел да се внедрят и използват нови видове потребителски стоки, нови производствени и транспортни средства, пазари и форми на организация в производството. Иновацията е съединяване или обединяване на вече съществуващи качества на продукти, процеси и услуги, които водят до нов, по-удобен продукт с по-добра използваемост. Иновацията не е изобретение и не е научно откритие. Фирмата Apple, която е в първите водещи фирми в областта на информационните технологии, няма изобретение или научно откритие. Но тази фирма е успяла да доведе съществуващите вече на пазара продукти или услуги до съвършенство от гледна точка на потребителя. В това се състои смисълът на иновацията⁴. Научните открития и фундаменталните изследвания и изобретенията изискват много по-различни условия. Докато иновациите са приложените в действие, реализираните открития.

Огромният проблем на иновационното поведение в България, е че за разлика от страни като Израел или САЩ, там обществата са разбрали значимостта на иновациите за просперитета на техните общества и ги подкрепят по всякакъв начин. В тези страни е създадена т.н. еко-система за подкрепа на иновациите. В България важноста на това, да се създаде благоприятна среда за иновациите, не се разбира на равнище държавна политика и оттук и като обществена ценност. Не може да ни служи като успокоение фактът, че инвестициите в областта на образованието са намалели и в 8 от 25 страни - членки⁵, В Гърция, Италия, Литва, Португалия и Унгария спадът е с повече от 5 %, докато в Естония, Испания, Обединеното кралство (Шотландия) и Полша той е между 1 и 5 %. Все пак пет държави от ЕС са увеличили средствата за образование с повече от 1 % - Австрия, Дания, Люксембург, Малта и Швеция, както и немскоговорящата област в Белгия. В другите страни от ЕС тенденциите се различават – някои са увеличили бюджета си през една година и са го намалили през

3 Schumpeter, J, Capitalism, Socialism and Democracy, Harper & Row, New York, 1975p 132

4 Според дефиницията на Евростат иновативна е тази фирма, която е въвела нов или усъвършенстван продукт, услуга или процес, за периода, в който е обект на анализ.

5 Проучване поръчано от Европейската комисия на въздействието на кризата върху бюджетите за образование от 2010 г. насам. European Commission. Funding of Education in Europe The Impact of the Economic Crisis.

следващата, докато при други е обратно. Белгия (френскоговорящата общност), Ирландия, Кипър, Латвия, Обединеното кралство (Уелс), Словения, Финландия и Франция, както и бъдещият член на ЕС Хърватия са увеличили своя бюджет за образование през 2010 – 2011 г., но са го намалили през 2011 – 2012 г. Точно обратният е случаят в България, Румъния, Словакия и Чешката република, които са намалили бюджета си за образование през 2010 – 2011 г., но са го увеличили през следващия период. Фламандската общност в Белгия е запазила бюджета си на едно и също равнище през двете години.

Иновационната политика в България се осъществява на основата на Лисабонската стратегия и стратегията на общността за създаване на общество, основано на знанието и интегриране в Европейското изследователско пространство. На тази основа Националната иновационната стратегия⁶ на нашата страна практически се реализира чрез мерките за стимулиране на иновациите и технологичното развитие, чрез създаването на Национален иновационен фонд, оптимизиране на системата „наука-технологии-иновации”, обучение в предприемачество, възприемане на европейските индикатори за оценка на иновативния потенциал на промишлените предприятия, привличане на чужди инвестиции в изследователската дейност, създаване на центрове по предприемачество във висшите училища и др.

6.3. Оптимизиране на държавната поръчка за прием

Ето кои са страните по планирането броя на приеманите студенти по специалности:

- Висшите училища;
- Потребителите на кадри;
- Държавата;
- Синдикатите, браншовите структури.

Висшите училища са тези, които трябва да разработят мотивирано предложение за прием по отделните специалности. Те са заинтересовани тяхната прогноза да бъде най-близо до реалната, защото държавата ги санкционира чрез инструмента на субсидията,

6 Иновационна стратегия на РБългария, София, август, 2006; http://www.mi.government.bg/files/uploads/files/innovations/innovation_strategy-2006.pdf

ако се отклонят нагоре или надолу. Показателят „Реализация на кадрите” е сред най-важните при определяне рейтинга на едно висше училище. Повечето висши училища имат значителен потенциал от експерти в областта на маркетинга, управление на човешките ресурси, планиране и прогнозиране по отрасли. Това е още един аргумент в полза на университетите относно първоначалното формиране на предложение за прием. Останалите изброени актьори нямат такъв потенциал. Тук следва да се открие държавата като поръчител за подготовка на кадри за онези сектори, които са нейни приоритети: образование, здравеопазване, държавна и общинска администрация, социални функции, култура, полиция, съдилища, армия и др.

Индустриалният сектор има приоритет в диалога с висшите училища относно подготовката на кадри за частния бизнес. Напоследък стопанските камари все по-активно предлагат прагматични мерки за оптимална адаптация на университетския продукт – специалисти и научни изследвания, към потребностите на бизнеса.

Поддържането на интензивен диалог между висшите училища и организациите на работодателите ще допринесе за оптимизация броя на приеманите студенти по специалности. Така ще се насочи по-правилно и бюджетното финансиране. Темите, които потребителите на кадри допълнително могат да обсъждат с образователните институции са:

- Развитие на даден сектор в икономиката;
- Повишаване конкурентноспособността на фирмите в условията на глобализация;
- Стажантски програми;
- Учебни планове и програми;
- Повишаване на квалификацията и преквалификация, учене през целия живот;
- Внедряване на иновации;
- Договорна разработка на научно-приложни продукти.

Крайният резултат от прилагането на тези мерки ще се изрази в повишаване ефективността на всеки вложен лев във

висшето образование и науката, в интерес на българското общество. Субсидирането на Западна Европа и САЩ от страна на България, „най-бедната страна” в ЕС, е прекалено благородно за съвременното социално-икономическо равнище.

Съществен резерв в усъвършенстване финансирането на висшите училища ще бъде разграничаването на висшистите в две групи:

- Специалисти, които ще се реализират в обществения сектор (образование, здравеопазване, държавни, общински и социални функции, съдилища, полиция, армия, култура)
- Специалисти, които ще се реализират в частни структури (селско стопанство, индустрия, туризъм, строителство, търговия, транспорт, енергетика)

Значителният дял от студентите, които се подготвят за частни структури могат да се обучават без държавна субсидия. Например: В университет „Х” следва да се приемат 100 студенти по специалност „Право”. За 30% от тях се осигурява държавна субсидия (първите в класирането), останалите заплащат семестриални такси. Онези, които са ползвали субсидия следва да се реализират в страната, която ги е субсидирала. Ако те напуснат страната, преди да са изтекли 10 години от дипломирането им, следва да възстановят разходите за обучението си на университета, който ги е образовал. Студентите, които са финансирали образованието си със собствени средства нямат такъв ангажимент.

Следва да се отбележи, че 20% от студентите в България се подготвят без държавна субсидия. Те учат в частни висши училища. Техният финансов принос във висшето образование заема дял от 15%.

В България се наблюдава тенденция група университети да се самоопределят като изследователски. Това е свързано с определяне рейтинга на университетите, което влияе върху размера на държавната субсидия. У нас е възприета рейтинговата система на Института по висше образование в Шанхайския университет, където водещи са научно-изследователските дейности. За българските изследователски институти тази рейтингова система е приложима. Останалите университети у нас развиват по-прагматична образователна дейност

и научно-приложни изследвания. Те следва да се оценяват с най-висока тежест за приносите си към бизнеса, реализация на кадрите, внедряване на иновации, кариерно развитие. За тази група научно-приложни университети следва да се разработи различна рейтингова система.

7. АДМИНИСТРАТИВНО УПРАВЛЕНИЕ

В управлението на висшите училища съществува неравнопоставеност между държавни и частни. ЗВО предоставя свобода на структури, начин на управление, определяне на ръководните органи само за частните висши училища (чл.36 от ЗВО). Тази тема е дебатирана неколkokратно в Съвета на ректорите. Постигнат е консенсус, че тази свобода следва да се простира не само върху частните но и върху държавните висши училища. Това е ключов въпрос за освобождаване творческата енергия на академичната общност и повишаване конкурентноспособността на българските университети в условията на глобализация.

Нашата страна и Европа като цяло изостава в реализацията на активен международен маркетинг за привличане на студенти от многолюдни държави. Този е мостът, по който трябва да преминем в периода на демографска криза. Така можем да си „осребрим“ европейското членство и да съхраним една от най-големите ценности, които България притежава, а именно висшите училища с техния ерудиран академичен състав.

В САЩ това се прави от 100 години. В това направление българските управници също са длъжници. Те следва да се поучат от нормативната уредба на САЩ, Холандия, Германия. Там се предвиждат съществени преференции за привличане на чуждестранни студенти.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Задачата за усъвършенстване на българското висше образование е равностилна на отговора на въпроса за бъдещето на България. Днес правителствата и националните икономики са пред избор. В условията на глобална криза и рухнали надежди се заражда нова икономическа система: икономиката на знанието. Не като добро пожелание, а като историческа необходимост. Икономиката на знанието не е дело само за един министерски мандат. Тя може да бъде стратегическа цел на българската държава, към осъществяването на която да се насочат усилията на българите през следващите десетилетия. Висшите училища в България, българските учени и специалисти, работещи в страната или пръснати по целия свят, могат да бъдат двигател на промяната. Други държави, не по-големи от нашата, както и други народи, не по-многобройни от нашия, са го направили. Можем го и ние! Необходимо е да се прояви воля за премислена и добре оценена възможност да внедрим добрите практики, които светът познава. Задачата не е лека, но е наложителна. За нейната трудност най-добре свидетелства една мисъл на Марк Твен от края на 19 век: „да реформиращ образованието е като да местиш гробище: първо, акцията е много непопулярна и, второ, не можеш да се надяваш на никаква подкрепа отвътре.“ В настоящата студия бяха посочени част от на-належащите, по наше виждане, действия, които страната ни трябва да предприеме за да бъде готова за постигане на целите на Стратегия „Европа 2020“ на Европейския съюз.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Благоев, В. 2005. Качеството на висшето образование при бизнес обучението – специфика и предизвикателства. <http://www.bam.bg/nessebar2005/Blagoev.pdf>.
2. Димитров, Г. За общоевропейско пространство на висше образование. Известия на Икономическия университет Варна, 2003, № 3, с. 138.
3. Михалкова Л.Д., 2006, Предизвикателствата на Европейския съюз пред българската образователна система. Доклад на международна юбилейна конференция, Стопанска академия, Свищов, Сборник доклади,
4. Тужаров, Хр. Организационно съвършенство. <http://www.tuj.asenevtsi.com/EFCOM/EFQM04.htm>.
5. Христов Ил., 2003, Управление на инвестициите и иновациите. Бургас, „Матаник-М”
6. Висше образование, младежка политика, наука – Отчет на Правителството на Европейското развитие на България година първа (юли 2009 – 2010); <http://www.ced.bg/uploads/publication/lisabon.2005.final.pdf>
7. ЕК, 2010. Изследване за степента на провеждане на реформите във висшето образование. <http://europa.eu.int>
8. Национална стратегическа референтна рамка на България. Програмен период 2007 – 2013 г.
9. Национален план за развитие на Република България за периода 2007 – 2013 г.
10. ЦИР, 2005. Предизвикателствата на Лисабонската стратегия. Приоритетите за България. Брюксел

Огняна Стоичкова

**СЪЩНОСТ И СЪДЪРЖАНИЕ
НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ
И РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Проф. д-р Огняна Стоичкова е завършила Санкт-Петербургския държавен университет по икономика и финанси, специалност „Финанси и кредит“. Защитава дисертация пред Специализирания научен съвет на ВАК през 1978 г. на тема „Ролята на кредитно-разплащателния механизъм в икономиката на България“ с научен ръководител проф.д-р Делчо Порязов. Избрана е за доцент през 1989 г., а за професор - през 2008 г.

Специализирала е в Академия „Истрополитана“, Братислава, Института по икономика в Стокхолм, Икономическия факултет при Копенхагенския университет, Университета „Македония“ в Солун и др. Гост-лектор е във Висшето международно училище по право и бизнес във Вилнюс, Литва и Висшето училище по икономика и хуманитарни науки във Влоцлавек, Полша.

Преподавател и по дисциплините: „Микроикономика“, „Макроикономика“, „Теория на парите и кредита“, „Държавно регулиране на икономиката“, „Международна икономика“, по които има издадени монографии и учебници.

Научните интереси на проф.Стоичкова са в областта на държавното регулиране на икономиката и възможностите за използване на финансовите и монетарни инструменти за целите на макроикономическото регулиране.

СЪЩНОСТ И СЪДЪРЖАНИЕ НА ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА

Проф. д-р Огняна Стоичкова

РЕЗЮМЕ

Известно е, че държавната намеса в икономиката подпомага протичането на стопанските процеси, което намира израз в отстраняване на дефектите на пазара. Начините на държавно въздействие се осъществяват чрез нормативното регулиране и използването на икономически растежи. Чрез тях държавата допълва пазарната саморегулация и прави икономическата система по-стабилна. Тази стабилност се проявява преди всичко при изпълнение на социалните функции на държавата и мероприятията, отнасящи се към инфраструктурата. Проблемът не е просто в намесата на държавата, а в границите на тази намеса. Като общ критерий за държавното вмешателство в стопанския живот се приема ефективното функциониране на икономиката и степента, в която се удовлетворяват потребностите на обществото.

В студията се проследяват предпоставките за държавната намеса в икономическия живот, същността на процесите на управление и регулиране, както и методите, с които си служи съвременната държава в оказване на въздействие върху стопанските процеси.

Ключови думи: *държавно регулиране, несъвършенства на пазара, методи на държавна намеса, икономическа свобода, теории за държавното управление.*

NATURE AND CONTENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND CONTROL OF THE ECONOMY

Prof. Dr. Ogniana Stoichkova

ABSTRACT

It is well known that government intervention in the economy supports the flow of business processes, which resulted in the removal of market failures. Methods of state influence are implemented through regulatory side and the use of economic instruments. Through these state measures the market self-regulation system becomes more stable. This stability is manifested primarily in the implementation of the social functions of the state and activities relating to infrastructure. The problem is not just in the intervention of the state, but it concerns the frontiers of this intervention. As a general criteria for the state intervention in economic life is considered effective functioning of the economy and the extent to which the economy satisfies the needs of society.

The paper tracked the prerequisites for state intervention in economic life, essential to the management and regulation, and the methods it uses modern state in influencing business processes.

Key words: *state regulation, market failure, methods of state influence, economic freedom, state regulation theories.*

УВОД

В икономическото развитие на обществото държавата винаги е имала много важно място и роля. През цялата история на нейното съществуване, държавата наред със задачите за поддържане на реда, законността, организацията на националната отбрана и т.н. е изпълнявала и определени функции в сферата на икономиката.

В съвременните условия ненамесата на държавата в социално-икономическите процеси е немислимо. В дискусиите и споровете на привържениците на различните икономически школи не се отрича необходимостта от държавно регулиране на икономиката. Различните подходи и възгледи се проявяват по повод на мащабите, формите и интензивността на държавното вмешателство в икономиката.

Никой и никога не е снемал от държавата отговорността за икономическото състояние на страната. Всичко се свежда до разбирането за това, че «невидимата ръка» на пазара трябва да се допълва от видимата ръка на държавата, нейното регулиране на икономическите и социални процеси в обществото. Какво представлява на практика държавното регулиране на икономиката?

В съвременните условия основни съставляващи на механизма на регулиране на икономиката е пазарното регулиране, предвиждащо функционирането на механизма на свободната конкуренция и държавното регулиране на икономиката. Съответно основна система за регулиране на социално - икономическите процеси в современите условия е смесената система на регулиране, съвместяваща тези два компонента.

Държавното регулиране на икономиката – това е система от методи за осъществяване на поддържаща, компенсационна и регулираща дейност на държавата, насочена към създаване на условия за ефективно функциониране на пазара и към решение на сложните социално-икономически проблеми на националната икономика.

Активната роля на държавата е обусловена от възникването на външните ефекти (екстерналии), които са закономерни последиствия от функционирането на пазара. Свободният пазар е неспособен

да бъде единственият ефективен инструмент за регулиране на общественото производство, на неговите пропорции и темпове на растеж, определяйки по този начин необходимостта от държавното регулиране на икономиката. Функционирането на пазарния механизъм предизвиква редица негативни последици (екстерналии):

- Нерегулируемият пазар води до несъответствие между търсенето и потреблението: предприемачите, увеличавайки производството, насищат пазара със стоки и в същото време, съкращават търсенето като икономисват средства за работна заплата и ресурси. В съвкупен обществен мащаб това довежда до пренасищане на пазара със стоки. Неконтролируемото развитие на дадения процес довежда до икономически кризи.
- Нерегулируемият пазар диференцира обществото, а значителното разслоение на обществото може да предизвика остри социални конфликти.
- Пазарният механизъм не може да предотврати възникването и развитието на монополите, които на свой ред разрушават условията на свободната конкуренция.
- В условията на научно–техническия прогрес са необходими значителни инвестиции в научните изследвания, в подготовката на научни кадри, усвояване на новите технологии. В съвременния свят това основно са държавните инвестиции.
- Екологическата ситуация е също проблем, който не е по силите на пазарния механизъм.

По този начин, пазарният механизъм, основан на свободната конкуренция, се нуждае от корекция, която може да осъществи само държавата. Изхождайки от степента на прилагане на един или друг вид регулиране, в световната практика се разглеждат *два основни вида* регулиране на националната икономика:

- *икономически либерализъм*, предвиждащ, основно, използването на пазарните регулатори и икономически методи на държавно регулиране. Влиянието на държавата в икономическата сфера е сведено до минимум. Ярък

пример на икономическио либерализъм има в САЩ, Канада, Австралия;

- *икономически дирижизъм*, предвиждащ значително влияние на държавата върху социално-икономическото развитие с използване на преки и на административни методи, със значителен дял на държавния сектор на икономиката (до 20% и повече). Това са такива страни като Швеция, Австрия, Япония.

Целта на настоящата студия е да вземе отношение по някои от насъщните проблеми, свързани с изясняване на понятията за държавното регулиране и да проследи новите явления, които съпътстват дейността на правителствата в началото на 21-ви век по отношение на намесата на държавата в икономиката.

1. УПРАВЛЕНИЕ И РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА

В научните публикации, посветени на управлението на икономическите ресурси, обекти, процеси и отношения, постоянно се срещат и широко се използват термините “държавно управление” и “държавно регулиране”. В научната литература няма ясно дефиниране на смисловите различия между понятията “управление” и “регулиране”. Поради тази причина е допустимо да се използват като синоними, особено по отношение на икономическите процеси. И все пак, ако се налага да се търси някакво различие, е необходимо да се подчертаят някои признаци, които отличават регулирането от управлението. Под управление е прието да се разбира всяко въздействие на субекта върху обекта, осъществявано с цел той да бъде насочен в желаното направление, то регулирането е призвано да осъществява корекции в дейността на икономическия обект, насочван от управлението като цяло. Следователно, има основание да се утвърждава, че понятието “управление” има по-общо значение от понятието “регулиране” и по тази причина го включва в качеството на своя съставна част.

Наличието на различия между държавното регулиране и държавното управление не свидетелства, че винаги това може ясно да се разграничи. Работата е и в това, че често едни и същи институции и инструменти на държавното управление могат да бъдат отнесени и към държавното регулиране на икономиката тогава, когато в друг случай те са инструменти не на регулирането, а на управлението. Например, вземането на данъци от данъкоплатците е пряко, непосредствено държавно управление под формата на принуждение. В същото време държавата осъществява данъчно регулиране под формата на промяна на данъчните ставки, данъчната база, данъчни привилегии и др.

Следователно, несъответствията между понятията “държавно управление” и “държавно регулиране” нямат принципен характер в приложно отношение и затова най-често се използва словосъчетанието “държавно управление и регулиране”.

Смисълът на израза “държавно регулиране” съответства преди всичко на разбирането за външно управление на обекта, допълващ вътрешното управление. Икономическите обекти притежават собствени, вътрешни системи за управление, но в определени случаи те не са в състояние пълноценно да ги реализират, което налага външна намеса. Затова самоуправлението на такива обекти се допълва от външно държавно регулиране от страна на органите на държавните институции.

Държавното регулиране се проявява във вид на норми, правила, ограничения, забрани, установявани от държавните органи под формата на закони, постановления, инструкции и др. Държавното регулиране допълва и в същото време ограничава нежелателните проявления на пазарния механизъм, т.е. образно казано, с помощта на държавното регулиране пазарният механизъм се настройва на нужната нота.

В крайна сметка държавното регулиране на икономическите и социалните процеси може да се определи като **целенасочено въздействие на държавата на микро- и макроикономическите процеси в развитието на икономиката с цел поддържане на нейната стабилност или изменения в необходимата за обществото посока.**

В системата от мерки на държавно регулиране се открояват теоретична и практическа страна. **Теоретичният аспект** са изразява в систематичното научно изследване на мотивите, действията и мерките, насочени към най-ефективното развитие на националната икономика. Към научните методи се отнасят разработването на модели и прогнози. Важна задача на научния аспект е формирането на икономическо мислене. **Практическият опит** представлява съвкупност от мерки за реализиране на държавното регулиране.

Същността на държавното регулиране определя и целите, които стоят пред него. Икономическата наука разглежда на глобално равнище основната, висшата цел на регулирането и приложната му цел. Във всяка страна висшата цел се свежда до постигане на максимално високо благосъстояние на обществото. Но нейната реализация става възможна по пътя на реализиране на приложните цели. Към тях се отнасят:

- икономическият растеж;
- пълната заетост;
- стабилност на цените и устойчивост на националната валута;
- външноикономическо равновесие.

В системата на икономическите цели осигуряването на икономически растеж се счита за водеща конкретна задача. Нейното разрешаване се свързва с абсолютно и относително нарастване на brutния вътрешен продукт.

С осигуряване на икономически растеж е свързана и друга важна цел – удовлетворяване на изискванията за пълна заетост. Нейната същност се състои в това – да постигне максимално възможно и в дългосрочен план стабилно използване на цялото трудоспособно население. В конкретен план тази задача се решава чрез създаване на нови работни места и други методи на борба срещу безработицата. Комплексът от мерки в тази насока е прието да се нарича политика за осигуряване на заетост.

Стабилността на цените и националната валута са условие за стабилността на икономиката. Затова тази цел е важен ориентир в действията на държавата.

Решаването на трите посочени задачи означава постигане на благоприятни условия за постигане на външноикономическо равновесие. То се поддържа от системата държавни мерки в сферата на международната търговия, движението между страните на капитали, на трудови ресурси, осигуряване на балансиран платежен баланс.

Значимостта и последователността на целите в една или друга страна се определя от разнообразните обстоятелства от вътрешен и външен порядък. Приложено към условията в България последователността на постиженията на разгледаните цели може чувствително да се отличава по поредност, характерна за западните страни. В самия състав на целите има определена специфика, резултат от недостатъчната зрелост на пазарните отношения.

В наши дни основната задача е запазване на финансовата стабилизация и поддържане на икономическите критерии, които осигуриха приемането на България в Европейския съюз. Следващият важен проблем е създаването на стимули за икономическо оживление и преди всичко на инвестиционната активност. Проблемът за безработицата в националната икономика е има също приоритетно значение от гледна точка на поредността на целите. Опазването на околната среда е една от приоритетните цели в провежданата икономическа политика на правителството.

Като определя целите на регулативната дейност за определен времеви план, държавата се сблъсква с проблема за взаимната противоречивост на целите. Затова най-сложният въпрос на държавното регулиране е търсенето на оптимално хармонична система на целите. Например, постигането на пълна заетост се съпровожда със засилване на инфлационните тенденции и опазването на околната среда се намира в очевидно противоречие. Както показва опитът на развитите страни, най-разумен вариант е използването на методи на постоянното и меко вълнообразно маневриране. Временното частично постигане на всяка от противодействащите цели е оптималният път за решаване на задачите във всяка отделна национална икономика.

Като изхожда от целите, държавното регулиране изпълнява важни функции в пазарната икономика. Последната, основана на

частната собственост, не може да функционира без необходимата законодателна база. Трябва да бъде осигурена неприкосновеността на частната собственост, да се гарантира спазването на подписаните частни контракти и защита на гражданите от произвола на бюрокрацията. Затова най-важна функция на държавата е създаването на правова основа за функциониране и развитие на икономическата система. Това се постига чрез законодателство за собствеността, данъчното облагане, предприемачеството, външноикономическата дейност, антимонополните закони и т.н. Държавата трябва да създава такъв икономически “фон”, който би осигурил благоприятни условия за субектите на пазарната икономика.

Пазарният механизъм сам по себе си в “чист вид” не позволява своевременно да се изявяват предимствата на страните в конкурентна борба, бързо да се концентрират ресурси за приоритетно развитие на съществуващите отрасли, ускорено структурно преустройство на промишлеността. Това е функция на държавното регулиране на икономиката. Една от главните функции на държавно регулиране е активизиране то, интензификацията преди всичко на инвестиционната, иновационна и предприемаческа дейност, при осигуряване на стабилност на националната парична единица. Това се постига по пътя на провежданата парично - кредитна и финансова политика.

Функция на държавното регулиране е и въздействието на държавата върху разпределението на доходите в обществото. Както е известно, пазарът признава само един критерий при разпределението на доходите – резултатът от участието в конкуренцията на пазара на стоки и услуги, на капитал и работна сила. Затова за справедливи се приемат както високите доходи на тези, които са преуспели в конкуренцията, така и ниските доходи на тези, които са загубили на пазара. Необходимо е определено време, за да може обществото да осъзнае и да признае, че разпределението на доходите, което е справедливо от гледна точка на пазара е несправедливо от чисто човешка гледна точка. Това обяснява мерките за социална защита на населението.

Тук преди всичко се има предвид промишленото и банково законодателство, с помощта на което държавата се опитва да поддържа определена структура – степен на монополизация

на пазара; митническа политика, която очертава границите на националните системи на държавно регулиране; трудовото законодателство, което регламентира условията и правилата на покупко-продажбите на работна сила; накрая, различните държавни стандарти, регулирането на условията на експлоатация на обкръжаващата среда.

Материална база и важен инструмент на държавното регулиране е държавната собственост и държавното предприемачество. Собствеността на държавата служи като база за постигане както на дългосрочни, така и на конюнктурни, антициклични цели на държавно регулиране. Към структурните цели се отнасят усвояването на капиталоемките и рисковни направления на научно-техническия прогрес, решаването на редица регионални задачи като усвояване на неразвитите територии, строителството на нови и модернизиране на съществуващи предприятия, за които има инвеститори, необходимата работна ръка и осигурен пазар на производството.

Социалната политика и външноикономическото регулиране са мерки на държавно регулиране, които не отстъпват по значение на посочените вече инструменти. С помощта на социалната политика се осигурява постигане на социална сигурност и относително справедливо разпределение на доходите.

Външноикономическото регулиране включва в себе си търговската политика на държавата, управлението на валутните курсове, системата на външнотърговските тарифи, квоти, лицензи.

За всяка отделна страна съвкупността от инструменти и степента на намеса на държавата не са универсални. Има специфика, отличия, прилагане на едни или други инструменти само в една отделна страна или в група страни.

2. ФУНКЦИИ И МЕТОДИ НА ДЪРЖАВНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА

Макроикономическата ефективност предвижда пълно удовлетворение на социално–икономическите потребности на обществото на базата на повишаване на обществената производителност на труда, основана на техническото и технологическо обновление, уюовършенстване и модернизация на организацията на производството и системите за управление.

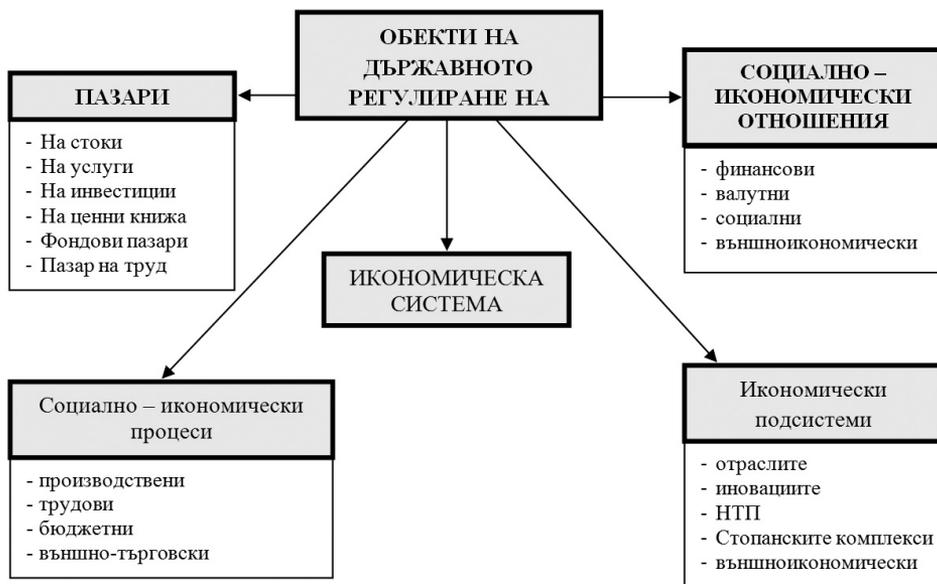
Основните цели на социално-икономическото развитие, които си поставя държавата на всеки исторически етап от развитието, намира израз във *функциите на държавното регулиране на икономиката*, основни между които са:

- Целевата функция, определяща основните цели, направления и приоритети в развитието на националната икономика.
- Нормативна функция, установяваща с помощта на законодателните актове и нормативи определени правила в дейността на стопанските субекти; създаване на определен правов климат.
- Социална функция, регулираща социално–икономическите отношения, създаваща системи за социална защита на населението и даваща възможност за решаване на екологичните проблеми на обществото.
- Непосредственото управление на непазарния сектор на икономиката, предвиждаща регулиране на държавния сектор на икономиката и създаването на обществените блага и стоки.
- Контролна функция, определяща държавния надзор и контрол за законосъобразността, изпълнението на екологичните стандарти.

Дадените функции на практика намират своя израз в дейността на *субектите на държавното регулиране*. Субекти на държавното регулиране на икономиката са централните и

местните органи на властта. *Обекти на държавното регулиране на икономикта* са сферите, отраслите, регионите, а така също явленията, ситуацияите в социално-икономическия живот на страната, където възниква необходимостта от намеса на държавата за поддържане на нормалното функциониране на икономиката и социалната стабилност в обществото. От даденото общо определение произтича възможността да се отделят конкретните обекти на държавното регулиране на икономиката.

Фиг. 1. ОБЕКТИ НА ДЪРЖАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА



Обектите за държавно управление и регулиране, в най-широкия смисъл, включват природата, хората, създадените от тях средства за производство, духовните ценности, паричните средства, а също многобройните процеси, видове дейности и отношения, в които те са задействани. Държавата в една или друга степен, пряко или косвено разпространява своето управление и контрол върху всички значими обекти, процеси и отношения, достъпни за управленско влияние.

Икономическите обекти за държавно управление и регулиране могат да бъдат разделени на групи по следните основни критерии:

- по целево предназначение;
- по форми на собственост;

- по изпълнявани функции;
- по веществената природа и същност на обектите;
- по организационно-правната форма.

Структурирането на обектите на управление и регулиране на базата на посочената съвкупност от признаци или други критерии не може да бъде еднозначно, а и самите групи си взаимодействат така, че един и същи обект може да бъде причислен към различни групи. Поради голямото разнообразие на обектите за държавно управление и регулиране, многообразието на техните функции и свойства, една строга и еднозначна структура едва ли може да бъде определена, което в никакъв случай не премахва необходимостта от открояването на най-типичните групи обекти.

Според критерия *целово предназначение* икономическите обекти са предназначени:

- да удовлетворяват държавните, обществените потребности;
- да удовлетворяват потребностите на отделни организации, стопански субекти, домакинства, граждани;
- да осигуряват съхранението и умножаването на националното богатство;
- подпомагачи запазването на устойчивостта на икономиката, икономическата и националната безопасност.

Според критерия *форма на собственост* икономическите обекти са:

- държавна собственост;
- собственост на субекти на държавата;
- общинска собственост;
- частна (корпоративна и индивидуална) собственост;
- смесена собственост.

Според критерия *изпълнявани функции* икономическите обекти са:

- изпълняващи икономически, производствени функции - основните и оборотните средства за производство;
- изпълняващите социални функции - жизнено важните средства;
- трудовите ресурси;
- средствата за парично обръщение, натрупаният капитал;
- природните ресурси;
- средствата за комуникация, информационните ресурси, духовните ценности.

Според *материално-веществената природа* икономическите обекти се разделят на:

- материално-веществени обекти;
- човешкият потенциал;
- финансовите инструменти;
- информацията;
- духовните, интелектуалните ценности.

Организационно-правната форма е основание икономическите обекти да се подразделят на:

- нестопански организации (обществени, фондове, асоциации, потребителски кооперации и др.);
- държавни и общински учреждения;
- производствени кооперации;
- стопански дружества
- холдингови компании;
- финансово-промишлени групи;
- транснационални корпорации.

Посочените групи обекти са разграничени предимно като веществени, имуществени или ресурси на икономиката. В същото време управлението и регулирането на икономиката от страна на държавата се разпространява върху процеса на производството, разпределението, размяната и потреблението, в които са задействани тези елементи и икономическите отношения между хората, участващи в посочените процеси.

Първата група обекти за държавно управление и контрол на икономиката образуват предметно-осезаеми ценности, представляващи обекти в прекия смисъл на думата, включително веществените елементи на производството, размяната и потреблението. Те са части на националното богатство на страната, които държавата управлява като собственик и регулира тяхното използване в рамките на предоставените ѝ законови права.

Особена категория обекти, влизащи в тази група, образува човешкия потенциал на страната, върху който държавата е в състояние да въздейства, регулирайки демографските процеси, заетостта, управлявайки държавните служители, персонала на държавните учреждения, спомагайки за развитието на образованието, здравеопазването, културата и спорта в страната.

Имуществото на държавния сектор на икономиката обхваща държавните предприятия и учреждения, държавния акционерен капитал във вид на пакети акции в акционерни дружества и дялове в стопански дружества. Тези имуществени обекти, като държавна собственост, обикновено се предават за стопанско управление на съответно предприятие или учреждение, но държавата чрез упълномощени органи реализира правата на собственост за управление на дадените обекти.

В състава на предметно-осезаемите елементи на системата от обекти на държавното управление и регулиране на икономиката влиза широка съвкупност от тях, това са имуществените ценности, принадлежащи непосредствено на държавата с право за разпореждане. Такива са бюджетните организации с тяхното имущество, частта от националното богатство, намираща се в държавна собственост - поземлени, водни, горски ресурси, полезни изкопаеми и др.

Втората група обекти на държавно управление и регулиране на икономиката образуват процесите на производството, разпределението, размяната и потреблението на стоки и услуги. Към тях се отнасят следните икономически процеси:

- икономическият растеж и увеличаване на националното богатство;
- структурообразуващите процеси, влияещи на отрасловата, регионалната, технологичната, възпроизводствената структура на икономиката;
- инвестиционните процеси, а също така процесите на натрупване и използване на капитала, възпроизводството на ресурсния потенциал;
- социалните процеси, труда и заетостта;
- процесите на производството и реализацията на стоките и услугите;
- процесите на държавното потребление на стоки и услуги;
- износа и вноса на стоки и услуги;
- разпределението на финансовите ресурси.

Икономическите процеси, разглеждани в качеството им на *обекти* на държавно управление и регулиране, могат да бъдат разделени на следните групи:

Първо. Производството и разпределението на обществените блага, в които на държавата принадлежи определящата роля за оказване на държавни услуги, държавни поръчки и покупки, осигуряване на икономическата безопасност, опазване на околната среда и осигуряване на рационално природоползване, оказване на социална помощ, осъществяване на държавно предприемачество, извършване на приватизация, участие в акционерни дружества, арендуване, даване на концесия на обекти държавна собственост.

Второ. Трудовите процеси и трудовата заетост, при която в качеството на основни обекти за държавно въздействие се явява миграцията на работната сила, създаване на нови работни места,

професионално образование, подготовка на кадри, установяване нивото на работната заплата в бюджетната сфера и минималния размер на работната заплата в страната, борба с безработицата, охраната на труда и неговата безопасност.

Трето. Финансово-бюджетните процеси и паричното обръщение, включително държавното бюджетиране, съотношението между приходите и разходите на държавата, масата на паричните средства в обръщението, процеса на ценообразуването, платежния баланс на страната, данъчното облагане, държавното социално застраховане, финансирането на държавните покупки, промените в курса на националната валута, инфлацията, формирането на златно-валутните запаси и финансови резерви, погасяването на външния и вътрешния държавен дълг, привличането на финансови ресурси, оборота на ценните книжа.

Четвърто. Външноикономическите процеси на износа, вноса, световната конкуренция, развитието на външноикономическите връзки и междудържавното сътрудничество, научно-техническия и културния обмен, реализирането на обществени проекти, съвместно използване на световните ресурси, осигуряване на екологичната и международната безопасност.

Изброените в най-общ вид икономически процеси, разглеждани като обекти за държавно управление и регулиране, в зависимост от техния вид и съдържание, установените от законите в страната и с международните споразумения норми и правила, могат да бъдат подложени пряко и косвено на държавно влияние, непосредствено разпоредително въздействие и опосредствено чрез пазарните механизми за държавно регулиране.

Държавата, в съответствие със законите, нормите и традициите на страната, е в правото си да установява формата и съдържанието на тези отношения и да регулира отношенията между икономическите субекти в тази степен, които те й дават това право. Освен това, самата държава, като един от активните субекти на стопанската дейност, влиза в икономически отношения с други стопански субекти. Природата на тези отношения произтича от същността на икономическите процеси, в хода на които възникват подобни отношения.

Държавата изпълнява функциите си като прилага разнообразни методи на въздействие. Методите се класифицират според различни критерии. Различават се методи на пряко и косвено влияние. **Методите на прякото въздействие** принуждават субектите в икономиката да приемат решения, които са основани не на самостоятелния икономически избор, а на директивите на правителството. Като пример може да се посочи размерът на данъците, величината на амортизационните отчисления, бюджетните процедури по отношение на държавните инвестиции.

Преките методи често пъти имат висока ефективност поради оперативното постигане на икономически резултат. При тях се наблюдават някои недостатъци. Те засягат не само агентите на пазара, към които директно са насочени държавните мерки, но и към субектите, които са свързани с пазарните отношения. С други думи, преките мерки нарушават естественото развитие на пазарните процеси.

Методите на косвено въздействие създават само предпоставки за субектите на икономическите отношения, които при самостоятелния си избор да предпочитат варианти, които съответстват на целите на икономическата политика. Към тези методи се отнасят например, програмирането, предоставянето на икономическа информация за пазара. Недостатък на косвените методи е определен временен лаг, който възниква между момента на приемане на решения от държавата и реалните промени в стопанските резултати.

Методите на държавно регулиране се класифицират според организационно-институционалния критерий. Така се разграничават административните от икономическите методи. **Административните методи** се подразделят на забранителни, разрешителни, принудителни и се основават на регулативни действия, свързани с осигуряване на правната инфраструктура. Целта на предприеманите мерки е да се създадат определни “правила на играта” в пазарната икономика. Административните методи предписват строго контролирана линия на поведение на икономическите субекти.

Икономическите методи не ограничават свободата на избора и дори понякога я разширяват. Появява се допълнителен стимул,

на който субектът може да реагира, а може и въобще да не обърне внимание, оставяйки си правото на свободно приемане на съответно пазарно решение. Например, когато правителството промени лихвения процент за своите дългови книжа прибавя към достъпните варианти изгодното вложение на спестяванията в още един – покупко-продажбата на държавни ценни книжа.

Абсолютното противопоставяне на икономическите от административните методи е несъстоятелно, защото понякога и административните и икономическите методи носят в себе си общи черти. Например, когато прибегва до пряк контрол върху цените, правителството създава за производителите особен икономически режим, принуждава ги да преразгледат собствените си програми, да търсят нови източници на финансиране и пр. По същия начин се отразява влиянието на данъците и лихвените ставки като икономически мерки се отразява върху икономическото поведение само след като се приеме административно решение за изменението на едните или другите.

Генерален субект на държавното управление и регулиране на икономиката, по презумпция, е държавата. Отделянето на субекта на управлението чрез такава обща формулировка не разкрива ясно, как точно се управлява икономиката от държавата, тъй като под държава се разбира формата на политическата организация на обществото и осъществяване на властта.

В най-общ вид структурата на органите на държавното управление и регулиране включва: *първо*, законодателната, изпълнителната и съдебната власт (и техните органи); *второ*, местните органи на управление; *трето*, администрацията на държавните учреждения и предприятия; *четвърто*; гражданското общество, обществените организации, отделните социални групи и движения и други неправителствени структури.

Между изброените структурни компоненти съществува права и обратна връзка, имащи различна степен на въздействие. В съответствие с природата на управлението и неговата йерархия, силата на въздействие се движи отгоре надолу. Но колкото по-висока е степента на демократизация на управлението, толкова по-големи са възможностите за въздействие върху него от по-ниските нива.

В структурата на държавното управление особено положение заема населението на страната. Без да е формално структурен компонент на държавния апарат, при наличието в страната на зряло гражданско общество, независимо от държавните структури, народът в лицето на неправителствените организации и движения и социални групи е способен да влияе върху действията на държавния апарат. Подобно участие на гражданите в държавното управление на икономическите обекти, процеси и отношения се изразява с понятието *партиципация*.

В най-горния ешелон на системата на държавното управление се отделят трите властови функции и правомощия, отнасящи се до дейността на законодателните, изпълнителните и съдебните органи. Трябва да се подчертае, че в дадения случай държавните функции на управлението се разбират в по-широк смисъл, че към тях се отнасят изпълняваните не само от апарата на държавните учреждения, но и формално независимите от него съдебни и законодателни органи. С други думи, когато се говори за държавно управление и контрол, се има предвид както назначаваният апарат на изпълнителната власт (административно-държавната власт), така и изборните, т.е. независимите, непосредствено неподчинени на държавния апарат (законодателните и съдебните структури на държавното управление).

Изпълнителните, законодателните и съдебните органи на властта реализират макроикономическите функции на държавното управление и контрол. В същото време държавното управление и контрол се разпространява и върху структурните звена на микроикономическо ниво.

Реализирането на държавното управление и контрол в първичните производствени звена на икономиката, на ниво стопански субекти се извършва и без присъствие в тях на непосредствено държавно представителство. Защото всяка стопанска организация, в това число и тези, основани на частната собственост, са призвани да изпълняват правилата и изискванията, установени от държавните органи чрез закони, постановления, норми на стопанисване. В дадения случай субектите на държавното управление въздействат върху икономическите процеси не като собственици и не като мениджъри, а косвено, чрез контрола за спазването на законите и другите нормативни актове, а също и чрез разработването и прилагането на

икономически инструменти, стимулиращи дейността на стопанските субекти в интерес на държавата.

Икономическите отношения са също обект на държавно управление и регулиране и като такива е възможно да бъдат определени на следните групи:

Първо. Производствени отношения, включващи координацията, кооперирането, интеграцията, специализацията, монополизма, конкуренцията.

Второ. Трудови отношения - отношенията по повод съдържанието, условията, заплащането, охраната, безопасността, привлекателността, производителността, качеството, а също и застраховането. Трудовите отношения възникват между собствениците на средства за производство и наемните работници. Обекти на непосредствено държавно управление и регулиране са трудовите отношения в държавния сектор на икономиката, но държавата е призвана да регулира тези отношения и в другите сектори на икономиката.

Трето. Финансови отношения, които в широк смисъл изразяват отношения на разпределение на брутният национален продукт, включват взаимовръзката и взаимодействията между икономическите субекти в процеса на финансирането, кредитирането, разпределението и преразпределението на финансовите ресурси, изпълнението на договорните задължения по дълговете, осъществяването на плащанията, предоставянето на привилегии, оказването на финансова помощ, плащането на данъци, финансирането на програми и проекти. Подобни отношения възникват между дадена държава и други държави, между държавата и международни организации, региони, предприятия, субекти на предприемаческа дейност, обществени организации, граждани.

Четвърто. Социални отношения, като обект за държавно управление и регулиране обхващат общественото потребление, социалното застраховане, доходите на населението и тяхната диференциация, разпределението на обществените блага, държавните задължения в областта на науката, културата, образованието, здравеопазването и редица други. Това са основно отношения между държавата и обществото, гражданите, домакинствата.

В цивилизованото общество държавата, за да управлява икономиката, т.е. да въздейства върху икономическите обекти, процеси, отношения и да ги регулира, е необходимо да има съответните правни основания. Те се установяват със съответните законови правни норми и ограничения. Гражданският и другите кодекси дават на органите на държавната власт, в рамките на техните компетенции, правомощия от името на държавата да придобиват и осъществяват имуществени и лични неимуществени права и задължения.

Властовите правомощия на държавата се разпространяват, преди всичко, върху управлението и регулирането на икономическите ресурси - природни, средства за производство, финансови ресурси, информационни ресурси. Конституционното право на владение, разпореждане и ползване на най-важните икономически ресурси, предоставено на държавата като първичен собственик, позволява на държавните органи от различни нива възможността да приемат решения, определящи характера и конкретните способности за прилагане, използване, разпределение и преразпределение на тези ресурси.

Държавните органи, явяващи се в качеството на собственици на държавното имущество, притежават редица правомощия за управление на държавните предприятия. Държавните стопански предприятия, функциониращи без права на собственост върху принадлежащото им имущество, се опират на следните норми:

- тяхното имущество е неделимо и е държавна собственост, при което предприятието може да го използва в предели, предвидени от правните норми за стопанисване или управление;
- държавните предприятия се създават и ликвидират с решение на упълномощени държавни органи;
- ръководителят на предприятието се назначава от собственика или от упълномощен орган и е подотчетен на този орган.

Във всичко останало държавните предприятия са самостоятелни стопански субекти, имащи правото да провеждат самостоятелна икономическа дейност, да получават и разпределят печалбата, да придобиват допълнително имущество, т.е. да се ползват

със същите права както и недържавните стопански субекти.

Държавата притежава широки права и пълномощия по управлението и регулирането на финансовите ресурси, паричното обръщение (включително парична емисия), държавния бюджет, данъците и други парични сборове. В нейни правомощия се намира валутното, кредитното, митническото и ценовото регулиране.

Държавата, като собственик на икономически ресурси, има правата и реалните възможности да управлява и регулира икономически процеси и отношения, бидейки не само пълен собственик, но и съсобственик с дялово участие. Типичен пример за това е участието на държавата в управлението на собственост в резултат на притежаване на пакет от акции в акционерно дружество с държавно участие в неговия капитал или управление на част от имуществото на стопанското дружество

Разпространена форма на управление на държавното имущество в процеса на неговата приватизация, предаване в аренда, концесия, в която държавните органи, представляващи интересите на собственика, притежават права да се разпореждат с недвижима собственост и други имуществени ценности, принадлежащи на държавата. В подобни процеси на държавно управление се наблюдава предаването на отделни функции на управлението във форма на доверително управление чрез назначаване на пълномощници.

Своеобразна форма на държавно участие в управлението се поражда от нейната предприемаческа дейност. Изявявайки се в ролята на предприемач с използване на държавно имущество, парични средства, ценни книги, провеждайки предприемачески операции с цел получаване на доход във вид на печалба, държавните органи по неволя са принудени да управляват тези операции самостоятелно в ролята на собственици и мениджъри или привличайки наемни мениджъри. Тази форма на управление е правомерно да се нарича управление на държавен бизнес.

Към достатъчно сложните видове управление и регулиране от страна на държавните органи може да се отнесе управлението на трудовия потенциал, включително и регулирането на демографските процеси, миграцията, трудовата заетост, безработицата, заплащането

на труда, управлението на професионалното образование и здравеопазването. По своята същност това е най-важната част на държавното управление и регулиране на социалните процеси и отношения. За разлика от останалите ресурси, човешкият ресурс и образуването от негов трудов потенциал изисква деликатно управление, осъществявано при отчитане потребностите на хората, тяхната психология, спазвайки конституционните права на личността. При това държавата не е в правото си да разглежда човешкия потенциал на страната като своя собственост, но задължително следва да полага грижи за него като на-висша държавна ценност.

Използвано към този вид държавно управление, осъществявано предимно под формата на регулиране, се налага да се говори не толкова за права, колкото за конституционни задължения на държавата като гарант за оказване на държавни услуги и държавна помощ на хората. В широк смисъл подобно управление следва да се определи като държавно управление и регулиране на възпроизводството на човешкия потенциал.

Към дадения вид държавно управление и регулиране тясно се доближава управлението на държавните социални гаранции. Това са задълженията на държавата да гарантира и осигурява правото на всеки човек на труд и почивка, на социално осигуряване, на охрана на майчинството, здравето, медицинска помощ, на жилище, на образование, на благоприятна околна среда и т.н.

Както вече беше посочено, държавното управление и регулиране на икономиката се разпространява не само по отношение на държавната собственост. Държавните органи са призвани да реализират предоставените им възможности за регулиране в мащабите на цялата икономика – както в държавния сектор, така и извън него. Макар и при съществени ограничения, стопанските единици от недържавния сектор реализират това свое право и задължение с помощта на данъчната система, държавните привилегии и ограничения, наказателните санкции, предоставянето на имущество под аренда, приватизация и национализация на собствеността.

Държавата е задължена да управлява и външно икономическите връзки, износа и вноса на страната.

3. ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА НА ДЪРЖАВАТА

Най-важната роля в държавното управление и регулиране на икономиката играе провежданата **икономическа политика**. Икономиката на всяка страна е подчинена, преди всичко, на обективните исторически и икономически закономерности. В този смисъл има основание да се утвърждава, че нейният път е предопределен. В действителност икономиката е свързана с историческото минало и неизбежното бъдеще само частично. В голяма степен нейното движение зависи от стремежа и волята на главните действащи субекти - организациите и гражданите. В това отношение най-големи възможности за влияние притежава държавата в лицето на правителството.

Правителството избира икономическия курс, провежда определена политика за реализиране на социално-икономическата си стратегия, изхождаща от целевите постановки и отчита формиралата се ситуация и очертаващите се тенденции. По този начин **икономическата политика се определя като провеждана от държавата генерална линия за икономическа дейност, насочване на икономическите процеси, чрез прилагане на съвкупност от мерки, посредством които се достигат набелязаните цели и задачи и се решават социално-икономически проблеми.**

В голяма степен икономическата политика на държавата е определена ситуационно в този смисъл, че тя непосредствено се предопределя от наследеното минало, от формиралата се в страната икономическа обстановка и от преди това приети решения и обстоятелства. В значителна степен политиката е предопределена от вътрешната и световната конюнктура - състоянието на икономиката и пазара, степента на икономическа активност, тенденциите за ръст или спад, търсенето и предлагането на стоки и услуги.

Икономическата политика е тясно свързана с държавната вътрешна и външна политика, с държавната идеология, военната политика, икономическата база за провеждане на държавната политика. В същото време тя е призвана да способства за създаването на икономически предпоставки за провежданата държавна политика.

Политическите сили в страната - партии и движения, са в състояние да оказват забележимо влияние върху икономическия курс на държавата.

Социалните аспекти на икономическата политика се проявяват чрез приеманите от правителството икономически решения, отчитащи социалната реакция на различните слоеве от населението. Стачките, демонстрациите и другите форми на социален протест са способни да оказват решаващо въздействие върху елементите на държавната икономическа политика.

Набелязаната икономическа политика намира проявление в структурата на планирания бюджет, в целевите държавни програми и инвестиционни проекти, в законите, в параметрите на социална защита и подкрепа на нуждаещите се, в условията на държавното кредитиране, данъчно облагане и предоставяните привилегии, в държавното въздействие върху износа и вноса, във величината на външния и вътрешния държавен дълг. В същото време, икономическата политика се характеризира не само с това, което е фиксирано в държавния бюджет и програми, но и с текущите, предприеманите решения в хода на нейното провеждане. Необходимостта от подобни действия е способна съществено да деформира официално декларираната държавна икономическа политика, обусловена, преди всичко, от нестабилността на социално-икономическата, военно-политическата, екологичната ситуация.

В зависимост от времевия диапазон, за който са разчетени провежданите мероприятия, е прието да се различава краткосрочна и дългосрочна икономическа политика. Тя се провежда от страна на държавата с помощта на използваните на намиращите се в нейно разположение методи и инструменти за въздействие върху икономическите процеси и стопански субекти.

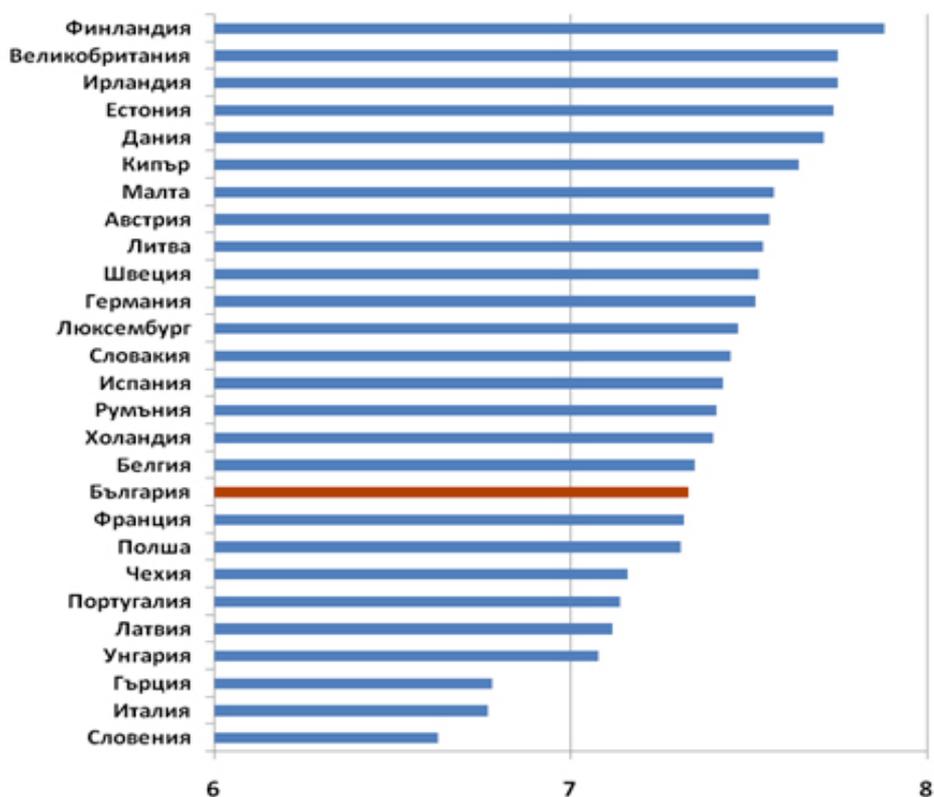
Икономическата политика на държавата като цяло е ориентирана за постигане на общонационалните цели. В съвременната икономическа наука, проблемът с целта на икономическата политика не се разглежда като формирането на единна обща цел, а като съвкупност от цели. В различните страни съществуват свои приоритети, предпочитания по отношение на държавните стремежи, отразяващи позицията на правителството, общественото мнение,

господстващите убеждения.

Прието е да се смята, че в тези страни, където господстват пазарните отношения, държавата е длъжна да поема върху себе си тези задачи, които не е способен да решава пазарът, т.е. не са подвластни на пазарния механизъм на стопанисване. При такъв подход целите на държавната икономическа политика в голяма степен съвпадат с целите на държавното регулиране.

В страни със социално ориентирана пазарна икономика е характерно извеждането на преден план на социалните цели на държавната икономическа политика. Към най-разпространените социални цели на държавната икономическа политика се отнасят икономическата свобода и икономическата справедливост. **Икономическата свобода** се разбира като свобода за избор на формите и видовете икономическа, предприемаческа дейност, разпределение и използване на собствените средства, придобиване и продажба на обекти на собствеността, поведението на пазара, участие в профсъюзна дейност. Държавата е в състояние да провежда курс на ограничаване на икономическата свобода на отделните субекти на стопанска дейност. Говорейки за икономическата свобода, като цел на държавната икономическа политика, трябва да се има предвид не неограничена свобода, граничеща с анархия, а такова ниво на свобода, което е необходимо за осигуряване ефективно функциониране на стопанската система и постигане икономическите цели на държавната политика. Съществува ясна връзка между икономическата свобода и редица други променливи величини в отделните държави, като най-важната е стабилната връзка между степента на свобода и равнището на благополучие в дадена страна. Освен факта, че по-високата степен на икономическа свобода е очевидно свързана с по-високо равнище на БВП на глава от населението, то този по-висок растеж на БВП създава ефективен цикъл, който задейства по-нататъшното усъвършенстване на икономическата свобода.

Фиг. 2 КЛАСИРАНЕ НА ДЪРЖАВИТЕ СПОРЕД ИНДЕКСА НА ИКОНОМИЧЕСКАТА СВОБОДА В ЕВРОПА



Източник: Икономическа свобода по света: годишен доклад 2012

През 2011 г. България заема 59-то място от 183 страни, което според обновената методология представлява влошаване с две места. Така страната се нарежда след Антигуа и Барбуда и Тонга, но е преди Самоа и Панама. Извадката на страните от Европейския съюз и Източна Европа показва, че България е във втората половина на класацията, но все пак позицията ѝ е по-добра от тази на страни като Италия, Полша, Чехия, Турция и Гърция. Основополагащите принципи на икономическата свобода са личният избор, доброволната размяна, свободата на конкуренция и защитата на частната собственост. Според изследването България леко влошава резултата си спрямо предходната година, което се дължи на забавянето на икономиката и по-голямата роля на държавата – прекомерен дефицит и разходи срещу кризата. Страната ни бележи най-добър резултат в категорията „достъп до сигурни и стабилни пари”, което се обуславя от валутния борд и ниската инфлация. През 2009 г. и 2010 г., когато кризата удари

България най-тежко, средногодишната инфлация беше под 3%, докато в предходните години на бърз растеж достигаше далеч по-високи стойности и дори надхвърли 10% през 2008 г.

На равнище ЕС България се нарежда на 18-то място, задминавайки затруднени страни като Португалия, Италия и Гърция. При цялата условност на индекса на икономическата свобода, трябва да се признае, че той служи за твърде красноречиво свидетелство за развитието на една икономика, в която регулативната държавна намеса не ограничава обективните принципи на пазара, а дава простор на тяхното проявление. Индексът на икономическата свобода на практика синтезира съвкупното действие на икономическите и административни регулатори като свободата на бизнеса, на търговията, на паричната, на инвестиционната, на фискалната политика, правителствена свобода, финансова свобода, корупционната среда на бизнеса, трудовата заетост и правата на собственост.

България получава следните оценки по ключовите индикатори за икономическа свобода за 2010 г. (по скала от 1 до 10, където по-висока стойност означава по-голяма степен на икономическа свобода):

- Размер на правителството (6,46) – най-големият плюс тук е ниският плосък данък върху доходите на физическите лица. На другия полюс е осигурителната тежест, която остава сериозно бреме върху труда.
- Законодателна структура и неприкосновеност на частната собственост (4,99) – това е най-проблемната за страната област. Получаваме изключително ниски резултати по отношение на независимостта и безпристрастността на съда, като и на защитата на правото на собственост. Доверието в полицията и икономическата цена на престъпленията също ни дърпат надолу.
- Достъп до сигурни и стабилни пари (9,51) – традиционно добра категория през последните години. Валутният борд продължава да гарантира стабилни пари в страната ни, което е основна предпоставка за растеж. Показателно е, че в тази категория България е получавала резултати, близки до нулата, непосредствено преди хиперинфлацията през 1997 г.

- Свобода на международната търговия (7,90) – сравнително стабилна категория за страната ни, доминирана от членството ни в ЕС и търговската политика на Съюза.
- Регулиране на кредита, труда и бизнеса (7,76) – проблемите в тази категория са по отношение на регулациите на труда и бизнеса: пречки при наемане и освобождаване на работници, разпространение на колективни трудови договори, тромава бюрокрация, много административни изисквания, наличие на нерегламентирани плащания между бизнес и администрация (корупция)

Достатъчно привлекателна е и друга цел - икономическата справедливост, разбрана от позицията на честно, добросъвестно отношение към всички хора, отчитане на техните интереси и възможности, създаване на адекватни права и възможности за изява в живота.

Справедливостта е не толкова икономическо, колкото морално-етично понятие. У всеки човек съществува своя представа за справедливост, продиктувана най-често от собствените интереси и лична изгода. В съзнанието на много хора, особено от бившите социалистически страни, е вкоренена представата за справедливост като равенство на благата, които следва да има всеки, посредством държавна политика, насочена към изравняване на доходите.

За справедливо следва да се смята изравняването на потенциалните възможности за получаване на доходи, в пределите на които всеки постига това, за което той е способен. Трябва да се различава равенството на възможностите от равенството на резултатите.

Цел на държавната икономическа политика, следва да се смята и социалната защита, разбрана като защита от страна на държавата, на гражданите от неизбежните икономически рискове, осигуряване за всеки човек на минимум блага, необходими за неговото съществуване. Държавата е призвана да защитава своите граждани от безработица, да помага на възрастните и безпомощните, на многодетните семейства, да смекчава тежките последствия при нещастни случаи и бедствия.

Универсална цел на държавната икономическа политика е да съдейства за постигане на високо ниво на социално-икономическата ефективност в мащабите на цялото стопанство. В крайна сметка, именно, социално-икономическата ефективност, резултатността от функционирането на националното стопанство, рационалното, икономически изгодното използване на всички съставни части на неговия ресурсен потенциал, характеризират възможността за постигането на комплекса от социални цели на държавната икономическа политика.

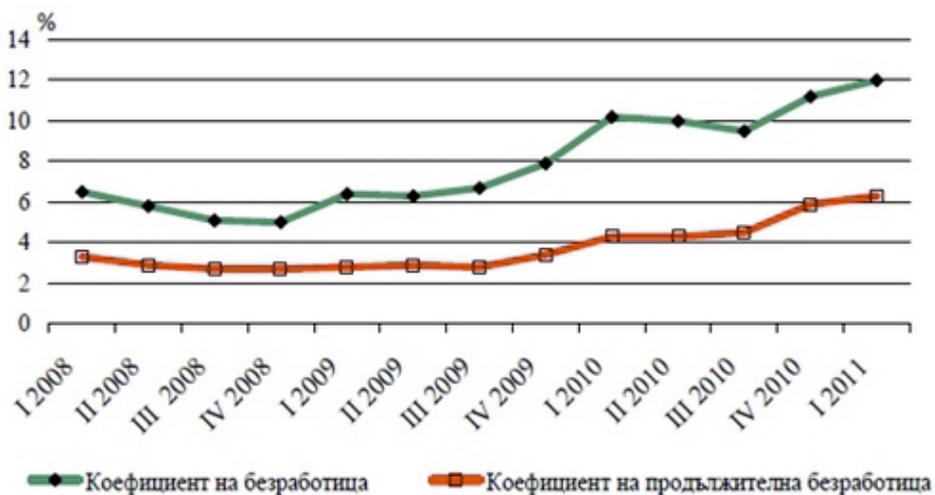
Друга глобална цел на държавната икономическа политика е известна под названието “общоикономическо равновесие”. Това понятие включва, така наричания магически четириъгълник - стабилност на цените, високо ниво на заетостта, съизмерим икономически ръст, балансиран вълноикономически операции.

Стабилността на цените означава ограничаване на инфлацията в допустими граници. В икономически развитите страни за задача на икономическата политика се смята недопускане увеличаване на цените с 1% годишно. В действителност, даже в такива страни, инфлацията успява да се задържи в граници, които не превишават няколко процента годишно. Има се предвид общото ниво на цените, съвкупната цена, докато цените на отделни видове стоки могат да се променят в по-голяма или по-малка степен. Освен това, следва да се отчита, че ръстът на цените при подобряване на качеството на стоките не се отчита като инфлация.

Целта за постигане *високо ниво на заетостта* се асоциира, преди всичко, с ниски показатели на безработицата, в пределите на няколко процента. Прието е да се смята, че ниво на безработицата в пределите на 3-7% следва да се разглежда като нормално, обусловено от естественото текучество на работната сила. По данни на Агенцията по заетостта безработицата у нас е била 12% на база на регистрираните в бюрата по труда в страната безработни лица. Най-висока продължава да бъде безработицата в Гърция (26,4%, но по данни от края на 2012 г.), следвана от Испания (26,3%) и Португалия (17,5%), а най-ниска остава тя в Австрия (4,8%), Германия (5,4%), Люксембург (5,5%) и Холандия (6,2%).¹

1 <http://www.investor.bg>

Фиг.3 КОЕФИЦИЕНТИ НА БЕЗРАБОТИЦА



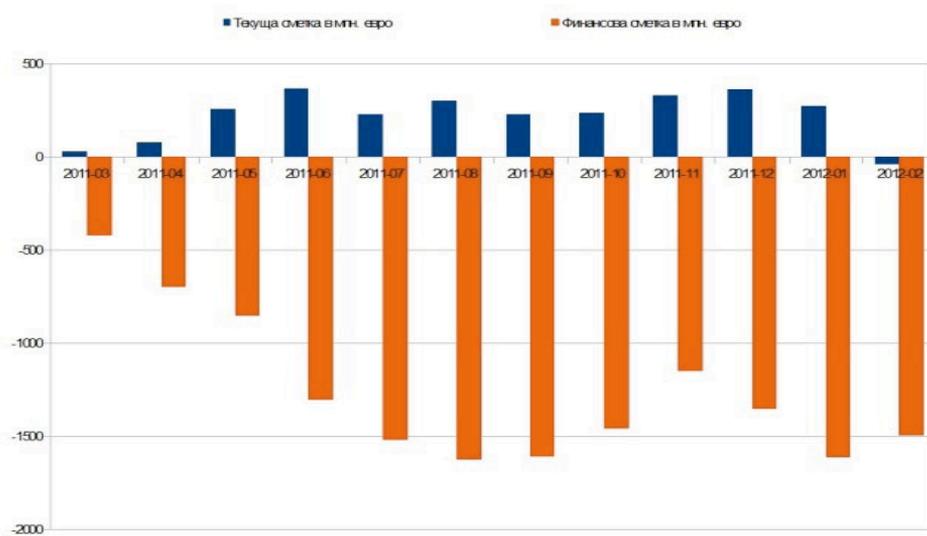
Икономическият ръст се измерва с ежегодния темп на ръста или прираста на brutния вътрешен продукт като цяло и на човек от населението. Затова осигуряването на икономическия ръст се отнася към най-важните задачи на държавната икономическа политика. Според съвременните възгледи, икономически ръст, измерван със стабилен прираст на brutния вътрешен продукт в пределите на 3-4% годишно, се смята за успех на икономическата политика на държавата. За страни, излизаци от продължителна криза, са необходими по-високи темпове - от порядъка на 6-10%. Данните за икономическия растеж и основните макроикономически показатели в нашата страна не дават основание за излизане от кризата с намаляващия икономически растеж.

Таблица №1 МАКРОИКОНОМИЧЕСКИ ИНДИКАТОРИ ЗА ПЕРИОДА 2010-2012 Г.

Макроикономически показатели	2010	2011	2012
БНП (млн лв)	70 474	76 606	81 629
- реален растеж(%)	0.2%	2.8%	2.9%
Хармонизирана инфлация (%)	4,4%	3.9%	2.8%
Валутен курс (USD/BGN)	1.48	1.38	1.39
Текуща сметка (в% от БВП)	-1.3	1.9	1.0
Преки чуждестранни инвестиции (в% от БВП)	4.9	2.1	2.8

Осигуряването на *баланс на външотърговските операции* се постига при положително салдо във външната търговия. Разбираемо е, че не всички страни са способни да реализират подобна цел на икономическата политика.

Фиг.4 ТЕКУЩА И ФИНАНСОВА СМЕТКА (след март 2011 г.)



Влошаването на салдото по текущата сметка е резултат от влошаване на салдото по търговския баланс на страната (внос и износ) от началото на 2012 г. Износът е понижен с 1,8% на годишна база през февруари и с 10% през януари 2012 г., докато вносът отбелязва ръст от съответно 1,6% и 12,8% и общият резултат е 7 пъти увеличение на отрицателното салдо по търговския баланс до 912,6 млн. **лв.** без да се включват разходите по вноса като транспорт и застраховки например. Друга причина за отрицателното салдо по текущата сметка е намалението на приходите от текущи трансфери със 167 млн. евро (330 млн. лв.) до 52 млн. евро за януари - февруари 2012 г.² През втория месец на тази година текущите трансфери дори са отрицателни в размер на 14,4 млн. евро. Тук се включват основно приходи от евросубсидиите, като изоставането е възможно да бъде наваксано в следващите месеци и текущата сметка да бъде по-балансирана.

При определянето на комплекса от цели на държавната икономическа политика, се налага да се отчита тяхната взаимовръзка и взаимодействие. Отделните цели и характеризиращите ги

2 <http://www.investor.bg/biudjet-i-finansi>

показатели, могат да се окажат както взаимно съдържащи, така и конкуриращи се или даже несъвместими, дори взаимно изключващи се. Затова са неизбежни компромисите. При определената важност на посочените вече цели, те не изчерпват цялата съвкупност от възможни цели на държавната икономическа политика. Напълно са възможни и други цели, целеви задачи, обусловени от спецификата на икономиката на страната, решаваните от нея проблеми и гледната точка на правителството.

Фискалната политика, наричана още финансова и финансово-бюджетна е свързана непосредствено с държавния бюджет, данъците, държавните парични приходи и разходи. В условията на пазарна икономика това е възлова част на държавната икономическа политика. Като цяло фискалната политика се проявява в съвкупността от държавни мероприятия по организацията на финансовите ресурси на държавата, тяхното използване с цел решаване на социално-икономическите проблеми на страната. Фискалната политика се разпространява върху мобилизацията, привличане на необходимите на държавата парични средства, тяхното разпределение, осигуряване използването на тези средства по предназначение.

Една от най-важните задачи на фискалната политика се състои в търсене на източници и начини за формиране на централизирани държавни парични фондове, средства, позволяващи да се реализират целите на икономическата политика. Посредством провежданата финансово-бюджетна политика държавата регулира глобалните икономически процеси в страната, поддържа устойчивостта на финансите, паричното обръщение, осигурява финансирането на държавния сектор, спомага за по-доброто използване на производствено-икономическия и научно-техническият потенциали. Инструментите на фискалната политика се използват от държавата, за да окажат влияние на съвкупното търсене и съвкупното предлагане, въздействайки по този начин на общата икономическа конюнктура, да противодействат на прекомерните колебания на икономическите параметри, заплашващи възникването на кризисните явления.

Делът на държавния сектор в покупките на стоки и слуги е достатъчно голям. Държавата излиза на пазара в качеството на най-голям купувач, изразходващ в течение на годината, съставляващи в икономически развитите страни от една четвърт до половината

от brutния вътрешен продукт. Тези покупки се осъществяват от държавата както на вътрешния, така и на външните пазари. По този начин държавата притежава големи възможности за влияние върху обема и структурата на съвкупното търсене.

Освен това, държавата е способна косвено да въздейства върху търсенето и от страна на частните предприятия и домакинства, съдържащи или стимулирайки го чрез данъците и чрез такива плащания, като пенсиите, стипендиите, социалните помощи.

В макроикономическата финансова политика е прието да се разграничават два основни курса, формиращи се в зависимост от общата икономическа ситуация в страната. В период на икономически бум, бърз икономически растеж, фискалната политика има ограничителен характер, задържайки параметрите на ръста в допустими предели. В период на икономическа криза, обусловена от спад в производството, държавната фискална политика има стимулиращ характер, т.е. насочва се към “подгръване” на икономиката, разширяване на производството и другите видове икономическа дейност. Между тези два курса, съответстващи на противоположните фази на икономическия цикъл, се формира трети курс, наричан стабилизационна фискална политика.

Стабилизационната политика се отнася до регулиране на финансовите потоци, паричното обръщение, с цел да се доближи обемът на brutния вътрешен продукт на страната до неговото възможно ниво, в дадените условия, с цел да се задържи инфлацията в допустими размери и да се осигури високо ниво на заетостта. Политиката на стабилизация е призвана, от една страна, да предотвратява преход към неустойчиво кризисно състояние, за което икономическите параметри трябва да се задържат в определени предели, и от друга страна, да подобрява формираната се икономическа ситуация, стремейки се да доближи макроикономическите показатели до оптималните.

Прието е да се разграничава автоматична и регулируема стабилизация.

Автоматичните (вградените) стабилизатори представляват приетите и действащите в икономиката правила, норми, позволяващи автоматично, без намеса на правителството да реагират на

отклонения от устойчивото положение и да привеждат стопанството на страната в стабилно състояние. Например, при намаляване на доходите автоматично се намаляват размерите на данъка, получаван от доходите, при настъпване на определена възраст автоматично възниква правото за получаване на пенсия. Съществуват и много други подобни, автоматично действащи стабилизатори, предотвратяващи икономическа дестабилизация при възникване на нови обстоятелства, отклоняващи се от предварително съществуващите условия.

Независимо от това, вградените в икономическата система вътрешни стабилизатори, намаляващи възможните колебания в икономиката, не осигуряват нужното ниво на стабилизация, а в редица случаи те просто не са способни да гасят възникващите колебания, да предотвратяват загубата на устойчивост. Това налага да се използва оперативно регулиране, текуща реакция на правителствените органи на възникващите отклонения във вид на инструменти на дискретната политика.

Дискреционната фискална политика представлява съвкупност от оперативни финансови мерки на правителството, приемани в допълнение или в изменение на постоянно действащите правила и норми, установени от стопанския живот. Така правителството, виждайки, че приетите по-рано закони и решения не осигуряват поддържането на стабилна ситуацията в стопанството на страната, прибегва до дискретна политика. Прилагането на различни дискреционни мерки, характерът на които зависи от формиращата се обстановка, се определя като регулируема стабилизация. Дискреционните фискални мерки позволяват да се гасят огнищата на икономическо напрежение. Към най-разпространените начини за осъществяване на дискреционната фискална политика се отнасят обществената работа, програмата за материална помощ, изменението на данъчните ставки и други аналогични инструменти за въздействие.

Бюджетната политика на държавата, като част от фискалната политика, се ориентира основно за постигане на уравновесен бюджет, балансиран по държавните приходи и разходи през целия бюджетен период. В условията на добра икономическа конюнктура потенциалният излишък (превишаване на приходите над разходите) може да бъде насочен за погасяване на минали дългове, създаване на компенсационни резервни фондове и осъществяване на допълнителни

социални мероприятия. В периоди на спад на деловата активност органите на държавната власт понякога увеличават съвкупното търсене, нарастване на държавните покупки, даже с цената на бюджетен дефицит, за да се преодолее спада и да се стабилизира след това икономическите процеси.

На фона на фискалната криза в световен план правителството провежда консервативна и дисциплинирана фискална политика като средносрочната фискална цел на България е поддържане на салдо по консолидираната фискална програма под 3% от БВП. Ревизията на средносрочната фискална цел от балансиран бюджет на дефицит по консолидираната фискална програма в процент от БВП на не повече от 2.5% за 2011 г. и 1.5% за 2012 г. беше извършена с оглед гарантиране действието на автоматичните стабилизатори в икономиката и тяхната антициклична роля при използване на всички възможности за фискална консолидация и достигане на близка до балансирана позиция преди края на 2013 година. Целите на фискалната политика се постигат посредством мерки за фискална консолидация и засилен контрол върху разходите. Мерките за фискална консолидация са подбрани и комбинирани по начин, водещ до положително въздействие върху растежа при плавно намаляване на консолидираните разходи до нива в диапазона 35-37% от БВП подкрепено от мерките за оптимизация в публичния сектор, които намират отражение в повишаване на ефективността и ефикасността на разходите.³

По-често задачата на държавната бюджетна политика е да преодолява бюджетни дефицити, достигащи критични нива. Бюджетен дефицит в пределите на 5% от общия обем на държавния бюджет и до 1-2% от брутният вътрешен продукт не се смятат за опасни. Но ако дефицитът на бюджета достига десетки проценти от неговия размер и превишава 5% от брутният вътрешен продукт, това свидетелства за големи пропуски в бюджетната политика и остра необходимост за стабилизиране на бюджета. Наличието на голям бюджетен дефицит води до увеличаване на вътрешния и външния държавен дълг, дестабилизира паричната система на държавата и стимулира инфлацията.

Стремежът на държавата да погасява бюджетния дефицит

3 Преглед на фискалните тенденции в Европейския съюз 2010-2012 г., 2011, ФСАП, Министерство на финансите, РБългария, стр.23

с парична емисия води към инфлация, а пускането в продажба на ценни държавни книжа, като средство за преодоляване на бюджетния дефицит, поражда бъдещ дълг, тъй като тези ценни книжа ще се наложи да бъдат погасявани и то със съответни лихви. Затова постигането на балансиран държавен бюджет изисква бюджетната политика най-тясно да се обвързва с политиката на приходите и разходите на държавата.

Данъчната политика, като част от фискалната икономическа политика, се проявява чрез определянето на видовете данъци, обектите за данъчно облагане, условията за плащането на данъците и данъчните привилегии. Всички тези параметри държавата ги регулира по такъв начин, че постъпленията на парични средства за сметка на платените данъци да осигурява финансирането на държавния бюджет. Но при това се налага да се отчита главното противоречие на данъчната и цялата фискална политика. Колкото по-високо е данъчното бреме, толкова по-ниско е желанието и възможността да се плащат данъците. Колкото по-ниска е данъчната събираемост, толкова по-голям е ущърбът нанасян на производството. Високите данъци подкопават самото данъчно дърво, което ги храни. Ето защо в основата на данъчната политика трябва да се залага не на високи, а на рационални данъчни ставки.

Данъчната политика на държавата е свързана не само с осигуряването на постъпления в бюджета, но и с провежданата структурно-инвестиционна политика. Регулирайки данъците, данъчните ставки, данъчните привилегии държавата може по този начин да стимулира развитието на определени видове производства, да оказва въздействие върху структурата на потреблението, да поощрява инвестициите в развитието на икономиката.

По този начин фискалната политика, като най-мощното направление на държавната икономическа политика, съчетава в себе си набор от най-разнообразни инструменти за финансиране, бюджетирание и данъчно облагане.

С фискалната политика на държавата много тясно се преплита провежданата от нея монетарна политика. Ако фискалната политика има финансово-бюджетна природа, то монетарната политика следва да се нарича парична политика или, по-точно, политика за въздействие

върху паричната маса. Тя е призвана да регулира паричната маса и паричното обръщение в страната чрез непосредствено държавно въздействие или чрез централната банка на страната. По този начин монетарната политика разпространява своето въздействие както върху парите, така и върху цените.

Монетарната политика, подобно на фискалната, има за цел стабилизиране, повишаване устойчивостта и ефективността на стопанската система. В същото време, ако фискалната политика има повече антицикличен характер и е свързана с бюджета и данъците, то монетарната политика се ограничава до стабилизацията на паричното обръщение и е ориентирана към паричната маса, регулиране на цените, доходите, заплатите.

Макроикономическата парична политика в нейната монетарна форма се свързва, преди всичко, с въздействието върху паричната маса. Паричната политика се смята за твърда, ако държавата намалява паричната маса, ограничава емисията, спомага за поддържането на високи лихвени проценти по депозитите и кредитите. И обратно, паричната политика се определя като мека, ако държавата спомага за увеличаване на паричната маса или в крайна сметка не пречи.

В качеството на съставни части и едновременно инструменти на държавната монетарна политика се използват *политиката на рефинансиране, операции на свободния пазар, политиката на задължителни резерви в централната банка, осигуряване на банковата ликвидност*. Тези инструменти, взети заедно, позволяват да се регулира паричната маса в обръщението и по този начин да се окаже косвено влияние на динамиката на пазарните цени, нивото на инфлацията, стоково-паричните отношения между производители и потребители, паричния обмен, доходите и разходите на пазарните субекти.

Политиката на рефинансиране е свързана с въздействие чрез централната банка върху лихвения процент и обема на кредитните ресурси и, съответно, паричната маса в обръщението. Търговските банки получават кредити от централната банка, и след това ги препродават на своите клиенти, осъществявайки рефинансиране. По този начин централната банка е способна да влияе върху цената на кредита на финансовия пазар. Увеличавайки цената на кредита (чрез

основния лихвен процент), централната банка задържа търсенето на кредити от търговските банки и свива паричната маса в обръщението, а намалявайки основния лихвен процент - спомагат за увеличаване на паричната маса.

Централната банка е способна да регулира паричната маса и да оказва влияние върху паричното обръщение чрез операциите на свободния пазар, явявайки се в качеството на продавач или купувач на държавни ценни книжа. Самата емисия на такива ценни книжа във вид на облигации става акт на държавната монетарна политика. Придобивайки държавни ценни книжа и организирайки покупко-продажбата им на свободния пазар, централната банка спомага за провеждането на определена парична политика. Продавайки ценни книжа, централната банка иззема пари от обръщението и свива паричната маса, а купувайки ценни книжа на свободния пазар, разширяват паричната маса, осъществявайки нещо като допълнителна емисия.

Държавата е в състояние да осъществява ефективно въздействие върху активната парична маса чрез провежданата от централната банка политика на банкови резерви. Централната банка е в правото си да задължава търговските банки да държат определена част от своите активи във вид на безлихвен резерв в нейните трезори. Колкото е по-висока нормата на този резерв, толкова по-малки са възможностите на търговските банки свободно да оперират със своите парични ресурси, като по този начин се намалява и паричната маса в обръщението. Затова при недостиг на пари в обръщението тази норма се намалява, а при излишък - увеличава.

Предлагането на пари от търговските банки е в пряка зависимост от наличността на пари, емитирани от Централната банка. Така че централната банка, а в нейно лице и държавата има възможност да регулира паричната маса чрез търговските банки в хода на реализиране на политиката за осигуряване на тяхната ликвидност, променяйки масата на парите, предоставяни в разпореждане на търговските банки за провежданите от тях операции.

За България, която се намира в условията на Паричен съвет много от традиционните инструменти за въздействие върху икономиката не могат да се прилагат, именно поради регламентите на

системата на Паричния съвет. В условията на Паричен съвет БНБ няма собствена парична политика. Тя няма право да влияе върху паричното предлагане по своя преценка. Съществена особеност на ПС е отказ от дискреционни методи за регулиране на паричното обръщение и придържане на ЦБ към ясно формулирани правила на управленско поведение. БНБ не може да осъществява въздействие върху хода на икономическите процеси в страната. Поради това се счита, че ПС отнема част от икономическия суверенитет на държавата.

С въвеждането на ПС у нас лихвената политика на ЦБ се променя. БНБ престава да определя дискреционно основния лихвен процент (ОЛП). Тя губи възможности да влияе както върху лихвената политика на ТБ, така и върху лихвените равнища в страната. На практика БНБ няма своя собствена лихвена политика. В условията на ПС ОЛП губи регулативни си функции. Методиката за определяне на ОЛП след приемането на ПС взимаша от методиката за определяне на лихвите по кредитите на МВФ. Равнището на ОЛП от 26.06.1997 г. при стабилни инфлационни равнища се определя на базата на доходността на 3-месечни ДЦК. През 2001г. той се определя на две седмици веднъж при запазване на количествената оценка – доходност на 3-месечни ДЦК. Алтернативна възможност за изчисляване на ОЛП е стъпването на лихвата на междубанковия паричен пазар, аналог на която е LIBOR. Динамиката на ОЛП престава да се влияе от въздействията на БНБ и се подчинява на качествено друга логика.

По отношение на такъв силен регулатор като задължителните минимални резерви (ЗМР), методологията на тяхното определяне от БНБ в условията на ПС остава непроменена. БНБ запазва правото си да определя дискреционно процента на ЗМР, като по такъв начин въздейства върху паричното предлагане по линия на паричния мултипликатор. Съществуват три основни характеристики по повод на ЗМР, които БНБ може да регулира. Това са:

- Депозитната база, върху която се пресмятат ЗМР. БНБ определя по-висок процент на ЗМР за безсрочните депозити и по-нисък за срочните. Не рядко се въвеждат различни проценти на ЗМР за валутни и невалутни депозити. Идеята за това е да се създадат стимули за реструктуриране на депозитната маса.

- Величината на процента на ЗМР. Налице е голямо разнообразие при определяне величината на процента на ЗМР. Широко разпространени са случаите на проценти на ЗМР в рамките на 10-12%. У нас от декември 2010 г. процентът ЗМР е 10%.
- Начин на поддържане на ЗМР. У нас е в сила либералният вариант на поддържане на ЗМР. Търговските банки имат правото всеки ден да ползват свободно средствата си по ЗМР като в рамките на месеца сумата от действително поддържаните ЗМР по дни да отговаря на теоретично пресметнатата сума.

Паричният съвет променя и валутната политика на страната. В условията на ПС БНБ е пасивен участник на валутния пазар, няма собствена дискреционна валутна политика. Тя поддържа фиксиран курс между местната валута (BGN) и резервната валута (EUR) с цел да осигури свободен обмен между тях за населението и всички икономически агенти. БНБ отговаря за пълното покритие на паричното обръщение по повод на безпроблемното осъществяването на обмена на българския лев за резервна валута.

Следователно, валутната политика на ЦБ в условията на Паричен съвет е пасивна – реагира единствено на поръчките на участниците на валутния пазар.

Що се отнася до емисионната политика на БНБ в условията на Паричен съвет, то тя се определя като пасивна. БНБ няма право по свое решение да регулира паричното обръщение, но е задължена да осигури необходимата парична маса в обръщение чрез обмен на резервна валута за национална валута. Промяна търпи и спецификата на сенъоража. Той излиза извън контрола на БНБ. За реализация му са нужни постъпления на резервна валута, които да се заменят с местна валута чрез парична емисия. Постъпленията от резервна валута водят до нарастване на валутните резерви на страната. Доходът от стопанисването на валутните резерви БНБ използва за финансиране на своята собствена дейност, а превишаването на приходите над разходите се разпределя между държавния бюджет и БНБ в съотношение 3:1. Величината дохода от сенъораж е косвен показател за ефективността на дейността на централната банка.

Друга важна функция на централната банка – финансирането на бюджетния дефицит не е позволена в условията на Паричен съвет. Със Закона от 1997г. БНБ престава да кредитира държавния бюджет за сметка на свои собствени ресурси. Но затрудненията при финансиране на бюджетния дефицит водят до създаване на механизъм за допълнителни външни трансфери на финансови средства. При тези условия БНБ превежда по линия на Министерството на финансите трансовете, постъпили по споразумение с МВФ. Тези преводи се акумулират в специален фонд– “Фискален резерв” и служат като резерв на правителството за извършване на плащанията по външния дълг в краткосрочен план. Средствата, постъпили от трансове от МВФ, не могат да се използват за други цели. Правителството обаче само избира начина на поддържане на Фискалния резерв– в БНБ или в търговските банки. По този начин то получава възможност да влияе върху паричното предлагане, а също и да провежда определена монетарна политика.

С въвеждането на Паричния съвет от средата на 1997г. БНБ престана да упражнява функцията си на кредитор от последна инстанция. Паричният съвет премахна и друга значителна част от функциите на БНБ. ЦБ няма право на своя собствена монетарна, лихвена и валутна политики, тя преустановява финансирането на бюджетния дефицит, а също губи и възможности да оказва пряко въздействие върху икономическите процеси в страната. Въпреки това БНБ продължава да съдейства за поддържане на стабилността на националната валута, да подпомага функционирането на платежната система, да емитира български монети и банкноти, да управлява брутните валутни резерви (БВР). Не на последно място ЦБ запази правото да осъществява банков надзор над търговските банки в България. Така, макар и с променени функции, ЦБ допринася за осигуряване на стабилна и балансирана банкова система в нашата страна.

Единството на фискалната и монетарната политика изграждат гръбнака на държавната икономическа политика в страните с пазарна икономика. Разбира се, с тях не се изчерпват всички видове и форми на държавната икономическа политика.

Въздействието на държавата по отношение на формирането и изменението на отрасловата и регионалната структура на

производството в страната, влиянието върху пропорциите и съотношенията между различните видове отрасли продукт характеризират нейната структурна политика. Всяка по-значителна промяна в структурата на производството е свързана с потребност от инвестиции. Затова структурната политика тясно е обвързана и образува едно цяло с инвестиционната политика, насочена към търсене на източници на инвестиции и определяне на областите за тяхното използване. В тази връзка значимо място заема и научно-техническата политика на държавата, ориентирана към използване в икономиката постиженията на научния, техническия и технологичния прогрес.

Социалната политика на държавата приоритетно е ориентирана към социалната защита на населението, осигуряване на основните жизнено потребности, опазването на жизнената му среда. Към нея се отнася и политиката на регулиране на доходите на населението и заплащането на труда, и политиката по заетостта.

Особено място в държавната икономическа политика заема демографската политика, отнасяща се до регулиране числеността, структурата, съотношението между хората, живеещи в градовете и селата. Миграционната политика, като елемент на демографската политика, е призвана да съдейства за разполагането на населението в територията на страната, за притока на имигранти и потока на емигранти.

Като самостоятелно направление в държавната икономическа политика, заслужава да бъде отделена външноикономическата политика, разпространяваща се върху икономическите отношения на страната с другите страни. Значителна роля във външноикономическата политика играят политическите и отбранителните аспекти, проблемите по използването на световните ресурси, въздушно-космическото пространство, опазването на околната среда, международната безопасност. В качеството на нейни конкретни инструменти се проявяват, както е известно, митническите тарифи, търговските ограничения, валутният курс и контрол.

Като се ръководи от основните принципи на провежданата икономическа политика, държавата изпълнява ролята на нравствен закон и поддържа обществения ред, регламентира дейността на

гражданите, създава условия за развитие на личната инициатива, за защита на сигурността, на законните свободи и собствеността на всеки гражданин.

Обикновено към ръководните принципи на икономическата политика освен ефективността се посочва постигането на стабилност, устойчивост на икономиката. Най-често под стабилност на икономиката се разбира икономически растеж, ниска инфлация и ниско равнище на безработицата.

4. ГРАНИЦИ НА ДЪРЖАВНАТА НАМЕСА В ИКОНОМИКАТА

Икономическа основа на държавното регулиране на икономиката е БВП, преразпределян чрез държавния бюджет и извънбюджетните фондове и държавната собственост. Ефективността на държавното регулиране на икономиката при равни други условия е толкова по-висока, колкото по-големи са държавните приходи, колкото по-голям дял от БВП се преразпределя от държавата, колкото е по-голям делът на държавния сектор в икономиката. Но при държавните приходи и държавния сектор ива относителни граници на растеж.

А. Граници на растеж на държавните приходи:

- граници на достатъчната мотивация на предприемаческата дейност;
- социални граници за облагане на лицата, които са наети и на средните слоеве;
- границите на приръст на БВП (конюнктурни граници).

Б. Ограничени са и възможностите на държавната собственост. Държавният не може да расте, завладявайки все повече нови позиции в ключовите отрасли на икономиката. Не случайно в края на 80–90-те години в много от развитите страни (САЩ, Великобритания, Германия, Италия) се идвършва приватизация на обекти на държавната

собственост. Макар, че има и страни, в които делът на държавния сектор все още е висок: Германия – 30% в промишлеността, Дания – 70 %.

Следователно, главната граница на държавното регулиране на икономиката е възможното несъвпадение на неговите цели с частните интереси на собствениците на капитала в условията на относителна свобода на приемане на стопанските решения.

В общи черти допустимите граници на държавната намеса в икономиката са достатъчно широки, за да могат разумните мерки на държавното регулиране и ефективно работещият пазарен механизъм да позволят да се решават основните социално-икономически проблеми. Ако държавта се опита да направи повече, отколкото позволява пазарната икономика, то, като правило, протичат негативните деформации на пазарните процеси, пада ефективността на производството и, като последица, спада равнището и качеството на живот на хората. Тогава рано или късно става необходимо раздържавяването на икономиката, освобождаването ѝ от прекомерното държавно вмешателство. Така е устроено пазарното стопанство. Това трябва да се отчита при провеждане на икономическите реформи в страната. Трябва по- решително да се снемат от държавата ненужните, затормозяващите функции в икономиката като те се предават на пазарната система.

Погрешно е да се мисли, че като се прехвърлят допустимите граници, като се запази опасната за конкурентния пазар икономическа мощ на държавата, може да се построи някакво свое, невиджано пазарно стопанство. Такива възгледи нямат нищо общо с реалната действителност. Доколкото държавата спасява изпадналото в криза стопанство, като прощава кредитната задлъжнялост, като води недалновидна фискална политика, като прилага популистки мероприятия и обещания без оглед на икономическите възможности, дотолкова стопанството се остава непазарно. По този начин се запазва остарялата структура на производството, консервира се ниското качество на продукцията, увеличава се изоставането от развитите страни в областта на научно-техническия поргрес и качеството на живот на хората.

Когато се обсъждат проблемите на държавата и пазара, това

не значи, че те се решават поотделно: държават си решава своите задачи, а пазарът – своите. Въпросите са фундаментални и отдавна известни на икономистите: какво? как? и за кого? Се произвежда решава не само пазарът, но и държавата. Но при решението на тези въпроси държавата трябва да се съобразява с пазарните принципи.

5. ПРЕДСТАВИТЕ ЗА ДЪРЖАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА

Появата на един или други възгледи и концепции винаги е свързано с обективните условия на развитие на обществото, на неговата икономическа система. Отношението към държавната намеса в пазарната икономика е било различно на различните етапи от нейното установяване и развитие. Това може да се проследи в различните икономически школи.

Икономическата политика на държавата в периода на първоначалното натрупване на капитала и формиране на пазарните отношения от XV в. до средата на XVII в. Е отразявала интересите на търговския капитал и промишлеността (тогава те са били едно цяло).

Възгледите за необходимостта от държавно регулиране за развитие в страната на търговията и промишлеността са се развивали тогава от икономическата школа – *меркантилизъм* (от френски mercantilisme; ит. mercante – търговец). Меркантилизмът като икономическа школа си развива в Англия, Италия и Франция. Най-изтъкнат представител на тази школа е Антоан Монкретиен. Той за първи път въвежда термина «политическа икономия». Основният му труд също се нарича «Трактат по политическа икономия» (1615 г.).

Меркантилистите считат, че основен източник на богатството са парите, още по-точно – търговията и затова натрупването на на паричното богатство може да се постигне с помощта на държавната власт, на подкрепата на занаятчиите и на протекционизма във външната търговия.

В средата на XVIII в. като реакция на меркантилизма във

Франции възниква ново направление на икономическата мисъл – това на *физиократите* (гр.philsis – природа + kratos – власт, сила, господство). Основател е Франсоа Кене в неговия най-важен труд – «Икономическата таблица» (1758 г.).

Физиократите считат, че вниманието на правителството трябва да бъде насочено не към развитие на търговията и към натрупването на пари, а към земеделието, където по тяхно мнение се създава богатството на обществото.

На практика физиократите настояват държавата на провежда такава икономическа политика, която да е насочена към развитие на крупното земеделие.

С развитието на пазарните отношения предприемачите започват да разглеждат държавната намеса и свързаните с това ограничения като пречка за тяхната дейност. Изменилата се ситуация потвърждава необходимостта от създаване на нова система от икономически знания, която намира израз във формирането на *класическата школа*. Ярки представители на това направление в икономическата мисъл са Уилям Пети, Адам Смит, Дейвид Рикардо.

За пръв път най-пълнообосновава основните идеи на класическата школа А.Смит в своя труд «Изследване за природата и причините на богатството на народите»– (1776 г.). Съгласно неговата трактовка пазарната система е способна да се саморегулира. В нейната основа е «невидимата ръка» . С тази метафора Смит изразява личния интерес, основан на частната собственост и стремежа за получаване на печалба. Личният интерес е главната подбудителна сила на икономическото развитие. Една от централните идеи в учението на А.Смит е идеята за това, че икономиката ще функционира много по-ефективно, ако държавта не се намесва в стопанската дейност.

Най-добрият вариант за държавата и да се придържа към политиката *laisser faire* (от френски: *нека всеки следва пътя си*) – невмешателство на държавата в икономиката. Английският вариант на този израз е: *let it be – така да бъде*. Доколкото главен регулатор на икономиката, според А.Смит е пазарът, следователно, на него (на пазара) трябва да бъде предоставена пълна свобода.

Класическото направление господства доста продължително

време, докато кризисните явления от 1929–1933 г. не постават под съмнение много негови идеи. Представителите на класицизма считат, че механизмът на пазарната конкуренция автоматически осигурява равенство та търсенето и предлагането и всяко по-продължително нарушение на това равновесие и дълбоките икономически кризи са изключени. Аргументите за това твърдение са в това, че в условията на пазара цените, работната заплата, лихвените проценти са гъвкави и бързо се променят под влияние на търденето и предлагането, приспособявайки се към новата пазарна ситуация.

Важен етап в теоретичното осъзнаване на ролята на държавата в пазарната икономике е свързан с името на известния английски икономист Джон Мейнард Кейнс. Идеите, извършили преврат в класическите възгледи за пазарната икономика са изложени в книгата му «Обща теория на заетостта, лихвата и парите» – (1936 г.). С това се появява ново направление във възгледите за държавното регулиране на икономиката – *кейнсианството*. Влиянието на кейнсианските идеи върху икономическата мисъл и икономическата практика е трудно да се прецени. Икономическата политика, отразяваща идеите на Кейнс е прилагана в повечето странив света след втората световна война. Именно тя е съдействала да се смекчат циклическите колебания на икономиката в тези страни.

Кейнсианската теория, опирайки се на действителните факти от първата половина на ХХ в., изхожда от предпоставката, че цените, лихвените проценти и основно – работната заплата не са гъвкави на пазара и в раткосрочен план се изменят в бавно, а не бързо – както е в класическия вариант. Затова те се движат към точката на равновесие на съвокупното търсене и предлагане в забавен режим.

Кейнс счита, че класическата теория не може да обясни, по какъв начин да се намали безработицата, която, ставайки масова, изисква повече и повече държавни средства и създава неблагоприятна социална ситуация. Той твърди, че същността на макроикономическото регулиране се заключава в управлението на разходите при изменение на доходите, които се изменят много по-бързо,отколкото негъвкавите цени и заплатите.

В отличие от класическата теория, Кейнс предполага, че държавата може да регулира развитието на икономиката, като

оказва въздействие на съвокупното търсене. Съвокупното търсене – това е реалният обем от националното производство на стоки, които потребителите, предприятията и правителството са готови да купят при даденото равнище на цените. Именно в недостатъка на «ефективното» търсене кейнсианската теория вижда главната причина за кризисните явления в пазарната икономика.

В чисто пазарната икономика няма такива лостове, счита Кейнс, които биха съдействали автоматически на ръста на БВП. Затова «...нашата крайна цел, – пише Кейнс, – може да бъде избора на такива променливи величини, които се поддават на съзнателен контрол или управление от страна на централните власти в рамките на тази стопанска система, в която ние живеем». Кейнсианците считат, че икономическата политика на държавата може да съдейства за ръста на БВП и повишаването на заетостта. Нарастването на държавните разходи ще съдейства за увеличаването на БВП и по този начин – на повишаването на заетостта. Освен това, държавата трябва да стимулира за постигане на тези цел ръста на инвестициите посредством увеличението на паричното обръщение и намаляване на лихвените проценти.

Към инструментите за регулиране на инвестициите Кейнс отнася също така и увеличване на държавните капиталовложения и тяхната ефективност, разширяването на държавните разходи и покупки. В крайна сметка производство се увеличава, привлича се допълнително работна ръка и заетостта нараства.

Разглеждайки икономическите инструменти за регулиране на съвокупното търсене – парично-кредитни и бюджетни, предпочитание са отдава на бюджета.

Монетаризъм (англ. money – пари; monetary – паричен). След втората половина на 70-те – началото на 80-те г. започва интензивно търсене на нови подходи за държавно регулиране на икономиката. Ако при разработване на кейнсианската теория централен въпросът за заетостта, то впоследствие ситуацията се изменя. Главен проблем става проблемът за инфлацията при едновременен спад в производството (стагфлация). Кейнсианските препоръки увеличават бюджетните разходи и по този начин, да се провежда политиката на дефицитното финансиране в изменилите се условия, се оказва

непригодно. Бюджетните вливания в икономиката могат само да увеличат инфлацията, което и става в действителност.

Като школа в икономическата наука монетаризмът поставя в основата на пазарните отношения парично-кредитните отношения. В следвоенния период ролята на монетаризма възражда известният американски лауреат на Нобелова награда за икономика Милтън Фридман (представител на чикагската школа). Най-популярните му книги са: «Контрареволуция в монетарната теория» – 1970 г., «Пари и икономически растеж» – 1973 г.

В отличие от кейнсианците, които приписват на парите второстепенна роля в икономическата активност, монетаристите считат, че паричното предлагане е единственият най-важен фактор, оказващ влияние на равнището на производство, заетостта и цените. Кейнсианците настояват за широка намеса на държавата с цел стабилизиране на икономиката, а монетаристите поддържат свободния пазар с ограничено държавно регулиране.

Привържениците на монетаристкото направление акцентират вниманието върху «стабилното предлагане на пари», т.е. на постоянството в темповете на нарастване на паричната маса. При постигане на взаимна връзка между количеството на парите, намиращо се в обръщение, и съвкупното търсене постоянният ръст на паричната маса позволява на съвкупното търсене синхронно да реагира върху нарастването на естественото равнище на реалния обема на производството. В този случай в дългосрочен план ще бъдат постигнати пълната заетост и стабилност на цените. Монетаристите припават много важна роля на Централната банка при поддържане на устойчиви и предсказуеми темпове на приръст на банковите резерви и предлагането на пари.

Разглеждането на двата алтернативни варианта на механизма на парично-кредитната политика на монетаристите и кейнсианците показва, че:

1) монетаристите считат, че изменението на паричното предлагане, т.е. на паричната маса, непосредствено въздейства на съвкупното търсене и с това – на обема на производството в икономиката;

2) кейнсианците в своя механизъм за провеждане на парично-кредитна политика отдават особена роля на лихвените проценти и на инвестиционните разходи за въздействие на обема на производството.

Трябва да се има предвид това, че конкретната парично-кредитна политика в една или друга страна не се основава в чист вид на постулатите на една или друга икономическа школа. Но в същото време, във всяка страна може да се дава по-голям приоритет на един или друг подход в зависимост от конкретния етап на развитие на една определена концепция. Например, в САЩ, въпреки преобладаващото въздействие на монетаризма в парично-кредитната политика, присъстват и такива инструменти, които пропагандират кейнсианците – принудително регулиране с лихвените проценти и с разходите за инвестиции.

Приоритетната роля на монетаризма при разработването и провеждането на парично-кредитната политика през последните десетилетия в развитите доведе до намаляване на намесата на държавата в банково-кредитната сфера. Почти във всички индустриално развити страни главната отговорност за дпарично-кредитната политика носи Централната банка, която се стреми да оказва въздействие върху макроикономическите процеси чрез по-гъвкави (косвени) методи:

- регулиране на количеството на парите в обръщение;
- регулиране на банковите резерви;
- регулиране на размерите на заемите, предоставянти на търговските банки;
- регулиране с лихвените проценти и т.н.

Същността на монетаризма може да се сведе до две основополагащи тезиса:

1. Парите играят основна роля в макроикономиката.
2. Централната банка може да въздейства на паричното предлагане, т.е. на количеството на парите в обръщение като не допуска ръст на паричната маса над 3-5% годишно.

Монетаристкият подход се състои в това, че пазарите са в достатъчна степен конкурентни и че системата на пазарната конкуренция осигурява във висока степен макроикономическа стабилност. Идейните корени на монетаризма водят към класическата икономическа теория. Монетаристите, както и представителите на класическата школа, са яростни привърженици на свободния пазар.

Пазарната система, ако не се подлага на държавна намеса, считат монетаристите, осигурява значителна макроикономическа стабилност. Държавното управление се счита бюрократично, неефективно и даже вредно за индивидуалната инициатива; то подтиква икономическата свобода. Държавният сектор, по тяхно мнение, трябва да бъде колкото се може по-малко. По този начин, възгледите на кейнсианците и на монетаристите за ролята на държавата в икономиката, за частния и държавен сектор са почти диаметрално противоположни.

Неолибералната вълна в световното икономическо развитие е свързана с обективния ход на развитие на страните до началото на 70-те години на миналия век. Неолибералите предприемат мощно настъпление срещу кейнсианските идеи и утвърждават неолиберализма като една от водещите концепции в съвременната икономическа мисъл. Той е теория на новото време, а неговите основни принципи са залегнали в основата на най-бързо развиващите се икономики през 80-те и 90-те години на XX век. Тези принципи са:

- Частната собственост - основа на икономиката, която е „свещена и неприкосновена“;
- Свободното частно предприятие - основен вид предприятие в държавата;
- Невмешателство на държавата в икономиката (или се допуска слаба намеса);
- Отмяна на държавните субсидии и юридически бариери за търговията;
- Стойността на стоките и услугите да се определя само от пазара;
- пазарът не се нуждае от държавно регулиране (или слабо);

- Някои либерали считат, че пазар трябва да има даже в съдопроизводството и други области.

Традиционна тема и днес за неолибералите е темата за икономическата свобода, която трябва да бъде обезпечена в общество на правото и морала. Новата система, разработена от неолибералите в САЩ, предвижда свиване на контролните функции на държавните органи по отношение на икономическата дейност, ограничаване ролята на монополите и насърчаване на пазарната конкуренция, засилване на свободните, автоматично действащи пазарни стабилизатори и утвърждаване на първостепенната роля на инвестициите, спестяванията и потреблението.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Държавното регулиране на икономиката в условията на пазарното стопанство представлява една система от мерки – от законодателен, изпълнителен и контролиращо характер, осъществявани от правимащите държавни институции и обществени организации за целите на стабилизиране и приспособяване на съществуващата социално-икономическа система спрямо изменящите се условия. Според степента на развитие на пазарното стопанство възникват и се изострят икономическите и социалните проблеми, които не могат да бъдат решени автоматично на базата на частната собственост. Появява се необходимостта от значителни инвестиции, нискорентабилни или нерентабилни от гледна точка на частния капитал, но необходими за продължаване на възпроизводството при национални, отраслови и общостопански кризи, масова безработица, нарушаване на паричното обръщение, изострената конкуренция на световните пазари. При такива ситуации се откроява важноста на провежданата от държавите икономическата политика. Обективната възможност за държавно регулиране се появява с постигането на определено равнище на икономическо развитие, концентрация на производството и капитала. В современните условия държавното регулиране е съставна част от процес на възпроизводството.

Конкретните насоки, форми, мащаби на държавното регулиране се определят от характера и остротата на икономическите и социални проблеми в една или друга страна, в един или друг конкретен период. Всички функции на държавата можем условно да обединим в две групи.

Първата група включва функциите, осигуряващи и поддържащи функционирането на пазарната система.

Втората група функции на държавата е свързана с развитието на самата икономическа система.

Държавното регулиране в една или друга степен засяга всички участници в социално-икономическите процеси, които приемат участие в процеса на регулирането, като в същото време едновременно са и субекти на регулирането. В рамките на протичащите макроикономически процеси обекти на регулиране могат да бъдат: икономическият цикъл, секторната, отрасловата и регионални структури на стопанството, условията за натрупване на капитала, заетостта, паричното обръщение, платежният баланс, цените, научните изследвания, условията на конкуренция, социалните отношения, кадрите (тяхната квалификация и преквалификация), обкръжаващата среда, външноикономическите връзки. В пазарната икономика най-важни обекти на регулиране на макро ниво са тясно взаимосвързаните съвкупно търсене, съвкупно предлагане и съвкупно производство. Всички мерки на държавно регулиране на икономиката са насочени към ориентиране на макроикономическото развитие и поведение в микроикономиката в посока на избрания вариант, осигуряващ постигане на поставените цели и задачи.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Асенов, Б., Речник по разузнаване и контраразузнаване, С., 2005 г..
2. Брусарски, Р., Теория на публичните финанси. “Стопанство” УНСС, 2007
3. Бенев, Б., Теоретични основи на държавното регулиране на икономиката. С. „Фенея”
4. Василев, Е. Стратегия за безопасност на бизнеса. С., “Танелия Констнат”, 1999
5. Василев, Е. Фирмена сигурност. КК “Труд”, С., 2000
6. Величков, Ив., Сигурността в административно-териториалните единици, С. 2006
7. Генов, Г. Политиката на сигурност и военно-гражданските отношения на страните в преход към демократизация. С., 1997
8. Генов, Г., А. Гочев, Д. Динков. Националната сигурност и демократизирането на гражданско-военните отношения в България. С., 1997
9. Иванов, Т. Икономически проблеми на отбраната при прехода към пазарно стопанство. - Икономика на сигурността и отбраната. УНСС, С., 1997
10. Иванов, Т. Мениджмънт на сигурността и отбраната. УНСС, С., 2008
11. Иванов, Хр. Банковата охрана-правен режим в регламентация. “Албатрос”, 1998
12. Йончев, Д. Актуални проблеми на образователната наука по въпросите на сигурността, С., 2002
13. Йотова, Л. Фискалната политика като фактор за стабилизация и растеж, в: Икономически растеж и стабилизация, отг. ред. Ст. Статев, УНСС, С., 2003
14. Кейнс, Дж.М. Обща теория на заетостта, лихвата и парите. С. 1993
15. Мъсгрейв, Р и Пеги Мъсгрейв., Държавни финанси – теория и практика. Отворено общество, 1998
16. Найденов, М., Стопанско разузнаване и фирмена сигурност, Варна, 1999

17. Пиримова, В., Разходно-фискална интензивност на растежа в България, Научни трудове УНСС, том 1/2001
18. Слатински, Н., Измерения на сигурността, С. 2000
19. Смит, А., Богатството на народите. ИК”Рата”, С., 2006
20. Стоянов, В., От царството божие до царството на парите, “Талик”, С., 2008 и др.
21. Христов, Хр., Нови подходи в управлението на публичния сектор, “Стопанство”, С. 2005
22. Попов, Б., Защита на икономиката - управление и ефективност, С., 1995
23. Шаламанов, В. “Перспективи за сътрудничество в областта на отбраната и сигурността”, Международни отношения, No 4 /2003 г.
24. Buchanan, J.M., “An Economic Theory of Clubs”, *Economica*,
25. C.V. Brown & P.M.Jackson. Икономика на публичния сектор, С. 1998,
26. Desai, Raj M. and Itzhak Goldberg. Can Russia Compete? Enhancing Productivity and Innovation in a Globalizing World eds., Brookings Institution Press 2008
27. Dinning T. Trades Unions and Sti-ukes. London, 1860
28. Schlesinger, A.Jr. “Cycles of American History” Houghton Mifflin, 1986
29. Stigler, G. The Tenable Range of Functions of Local Government”
30. Stiglitz, J.E., The Economics of the Public Sector, 3rd ed., W.W.Norton & Company, Inc., New York, 2000
31. Закон за защита на конкуренцията. ДВ. бр.107/9.09.2003
32. Закон за здравното осигуряване. ДВ, бр.70/1998
33. Закон за социалното подпомагане. ДВ, бр.59/20.07.2007
34. Закон за Консултативен съвет за националната сигурност, ДВ, бр.13/1994
35. Концепция за националната сигурност на Р България. ДВ, бр.46/22.04.1998
36. Търговски закон. ДВ.бр.48/1991
37. Постановление на Министерски съвет на РБ №216/1998 г. за създаване на Съвет по сигурността при МС и за приемане Правилник за неговите функции, задачи и организация на работа. ДВ. Бр.116/1998

38. <http://www.bnbank.org>
39. [http:// www.econ.bg](http://www.econ.bg)
40. [http:// www.Heritage.org/index](http://www.Heritage.org/index)
41. http://www.Hypovereinsbank.de/firmenkunden/media/pdf/CEE_econom_data_I_09.pdf
42. [http:// www.knsb/index](http://www.knsb/index).<http://www.nsi.bg>
43. <http://www.cia.gov>
44. <http://www.nsi.bg>
45. <http://www.worldbank.bg>

Васко Василев

**ИКОНОМИЧЕСКА ПОЛИТИКА
И ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Проф. д-р Васко Василев е роден през 1947 г. в град Севлиево. Завършва гимназия през 1965 г. в родния си град. Като ученик е елитен спортист - 100 и 200 метра гладко бягане и десетобой. През следващите 26 месеца завършва Школа за запасни офицери и служи като офицер в боен артилерийски полк.

От 1968 г. до 1972 г. е студент в Стопанска академия „Д.А.Ценов“, специалност „Финанси и кредит“. Висше образование завършва с квалификация „Икономист-финансист“.

След конкурс от 1973 г. е редовен аспирант. Доктор по икономика от 1976 г. След това е асистент, старши асистент и главен асистент. Доцент по „Финанси, парично обръщение и кредит“ е от 1982 г. Професор е от 2013 година.

От 1983 г. до 1988 г. е ръководител на катедра „Финанси и кредит“ на Стопанска академия – Свищов.

От 1988 г. до 1998 г. управлява последователно: консултантска фирма, акционерно дружество, Търговско-индустриална банка и консорциум. Постъпва като преподавател във Висше училище по агробизнес и развитие на регионите от 1999 г.

От 2001 г. до 2009 г. е директор на департамент „Икономически и общообразователни дисциплини“ със статут на декан.

От 2010 г. е заместник–ректор по научно-изследователската работа. Има над 150 научни публикации, в т.ч. книги, монографии, статии, доклади и проекти.

Успоредно с образователната дейност той управлява дружества и фирми. Председател е на Управителните съвети на „Академия-БГ“ – Кърджали, Фондация „Академия 2007“, Дружество „Икономист-БГ“, Съюз на маслинопроизводителите, Развъдна организация „Мутон Шароле България“. Управител е на „ТаксКонсулт – ООД, „Василев-консулт“ – ЕООД и на други фирми.

РЕЗЮМЕ

Живеем в условията на икономическа, политическа и социална криза. Това дава отражение върху доходите, потреблението и жизнения стандарт. За страните от Европейския съюз България е страната на бедността и социалните неравенства. Бяхме свидетели и на граждански протести и отрицание на политическия модел за държавно управление.

Промяната е необходима. В най-голяма степен за осигуряване на икономически растеж, по-високи доходи и повишаване на стандарта за живот. Тази промяна обаче изисква нова икономическа политика на държавното управление. Политиката трябва да се превърне в икономика.

При кризисните явления, свързани с легализирането на пазарните отношения, държавата не може да бъде неутрална. Тя може да използва своите възможности за регулиране на определени икономически и социални процеси.

Държавата има своята мисия при формирането на нейната политика. Тя е в състояние да използва регулатори, чрез които икономиката да има растеж, да се създаде по-голяма заетост и да се повиши потреблението. Необходимо е обаче, да се установят икономически приоритети, които да бъдат подкрепяни и стимулирани като стратегически по своето предназначение.

Важен въпрос за икономическата политика е децентрализацията и осигуряването на финансова свобода на общините и регионите. Чрез децентрализацията успешно могат да се оптимизират и съчетават различни източници за финансиране на държавните и общинските разходи.

Ролята на парите има своите обективни закономерности. Открит е обаче въпросът за насоките на паричната политика и той трябва да намери своето решение. Важно място в икономическата политика на държавното управление заема нейната връзка с банките и финансовите институции. Държавата обаче е длъжна да формулира в тази област точно определени цели.

Кредитът и растежът на икономиката могат да бъдат причина и следствие, инструмент за въздействие и положителен резултат. Това налага да се решат проблемите свързани с инвестиционните проекти, обезпеченията и противоречията между отделните групи от интереси.

Необходима е промяна и на бюджетната политика, която да обхване:

- Единството и принципите на бюджета;
- Целите;
- Приходната система;

- Разходите;
- Бюджетното балансиране.

Данъчната политика би следвало да има нови цели и задачи, освен да се съсредоточава единствено към финансовата принуда. Това засяга корпоративните данъци, облагането на доходите на физическите лица, промяната на косвените данъци и на данъчната система.

Промяната в икономическата политика на държавното управление има една основна цел – модернизацията на Българската държава и нейното присъствие в Европейския съюз. Тя трябва да има своята роля като страна-членка и да не бъде безлична част между останалите държави-членки на съюза.

Не на последно място приемаме, че философията на управленеца има значително участие при промяната в икономическата политика на държавното управление.

Това са някои от основните акценти в този труд, чрез които си поставяме за цел провеждането на една творческа дискусия. В същото време нямаме претенциите за изчерпателност, оригиналност, уникалност и висока научна стойност на лансираните тези. Ще бъдем благодарни на всички критични бележки и удовлетворени, ако това, което предлагаме, намери и своето дори минимално признание.

Ключови думи: икономическа политика, държава, управление.

ECONOMIC POLICY AND PUBLIC ADMINISTRATION

Prof. Dr. Vasko Vassilev

ABSTRACT

We live in times of economic, political and social crisis. This affects the income, consumption and living standards. For the EU member states, Bulgaria is country of poverty and social inequalities.

We witnessed the protests and civil negation of the political model of government.

Change is needed, to the fullest extent to ensure economic growth, higher incomes and raising the standard of living. This change requires a new economic policy of the government.

The politics should become the economy. In a crisis related to the legalization of market relations, the state cannot be neutral. It can use its ability to regulate certain economic and social processes.

The state has its mission in forming its policy.

It is able to use regulators through which to achieve economy growth, to create more employment and increase the consumption. It is however necessary, to identify economic priorities to be supported and stimulated as strategic for its intended purpose.

Of important issue for the economic policy is decentralization and ensuring the financial freedom of municipalities and regions. Through decentralization can successfully optimize and combine different sources of funding for state and municipal expenditures.

The role of money has its own objective regularities. Opened remains however the question of monetary policy and must find its solution.

An important role for the economic policy of the government occupies its relation with banks and financial institutions. However, the state is obliged to formulate in this area specified purposes.

Credit and economic growth can be a cause and a consequence, a tool to influence and positive outcome. This requires to solve the problems associated with investment projects, guarantees and contradictions between different interest groups.

Change is needed also in budgetary policy that can cover:

- The unity and principles of the budget;
- Goals;
- Revenue System;
- Expenses;
- Balanced budget.

Tax policy should have new goals and targets, besides to focus solely on the financial duress.

This affects corporate taxes, income taxation of individuals, changes in indirect taxes and the tax system.

Change in the economic policy of the government has one primary goal - modernization of Bulgaria and its presence in the European Union. It should have its role as a member state and not be an impersonal part comparing to the other Member States of the Union.

Last but not least we assume that the philosophy of the manager has a significant part in the change in the economic policy of the government.

These are some of the highlights in this scientific paper, through which we aim to conduct a creative discussion. At the same time we have no claims to completeness, originality, uniqueness and high scientific value of the promoted theses. We will be grateful for all the criticism and satisfied, if what we offer, found its even a minimal recognition.

Key words: *economic policy, state, management..*

Разработката има за цел да представи гледните точки и становища на автора по отношение на състоянието на Българската държава като резултат от нейното управление, бивайки държава на представителната демокрация. Става въпрос за това – Кога икономиката е политика и кога политиката е икономика? С други думи каква би следвало да бъде икономическата политика на държавното управление, за да бъде страната добро и предпочитано място за живеене, не само поради природните си дадености, а и поради задоволяването на икономическите и социалните интереси.

Специално внимание е отделено на следната проблематика:

- Икономическата мисия на държавата в основата на нейната политика;
- Централизираното и децентрализираното преразпределение на brutния вътрешен продукт;
- Обективните закономерности и ролята на парите и паричната политика;
- Кредита и растежа на икономиката;
- Необходима ли е промяна на бюджетната политика:
 - За единството и принципите;
 - Целите;
 - Приходната система;
 - Разходите;
 - Бюджетното балансиране;
- Данъчната политика;
- Осигуряването и неговите проблеми;
- Пенсиите като държавно бреме или осъзната необходимост;
- Финансовите устои на образованието;
- Парите и финансиране на здравеопазването.

Според автора основните проблеми на българската държава могат да бъдат синтезирани в следното:

- Не са ясни националните интереси. Кое е това, което ни отличава като нация, като народност? Дали основният интерес на страната е да членува в една общност, да спазва определени правила и да изпълнява само подчинени функции, вместо като част от цялото да има своя национален облик.
- Етническата структура на населението и най-вече нейните негативни тенденции са свързани не само с настоящи, но и с бъдещи сериозни проблеми и противоречия.
- Не са създадени условия за свободна инициатива и предприемачество, регионите са под опеката на централизираното управление, а икономическите приоритети са само теоретични и книжни, без да бъдат осигурени законово, финансово или пък стимулирани на диференцирана основа.
- Не са диференцирани и дефинирани като политика, стратегия, законова база и управленски действия националните структурни приоритети. Няма действена политика в разновидностите:
 - Държавна структура и управление;
 - Икономически приоритети;
 - Политика за доходите;
 - Политика на членството в ЕС.

Според автора въпреки относителния икономически неутралитет, държавата чрез нейната икономическа политика има голям потенциал за влияние върху икономиката. Естествено е да се постави въпросът за:

- Насоките на държавната политика;
- Държавните регулатори;

- Икономическите приоритети и политическите основи на икономическите приоритети;
- Централизацията и децентрализацията на държавното управление;
- Държавните монополи и предприятия;
- Концесиите.

Връзката между държавата и икономиката е в това, че икономиката се развива в пределите на държавата и се регламентира от правилата, създадени от самата държава. От друга страна икономиката създава продукти и респективно източниците за осигуряване с парични средства на изпълняваните от държавата функции, основаващи се на обществените потребности.

Управлението на държавата е свързано с провеждането на национална политика, наричана с предимство икономическа политика, а не политика, която е настрани от икономиката или пък се основава само на решаването на текущи проблеми без прилагането на дългосрочна стратегия и стимулирането на структурни приоритети, основаващи се на обективните национални условия-ресурси, собственост, работна сила и международно разделение на труда.

И веднага се поставя въпросът – *Каква трябва да бъде връзката между държавата и икономиката, респективно къде е мястото на държавата по отношение на икономиката?*

Макар и разнообразни, теориите в тази област могат да се обособят в три основни групи:

Първо: Държавата трябва да бъде неутрална.

Второ: Икономическата функция на държавата да бъде умерена.

Трето: Необходимо е икономиката да бъде регулирана от държавата и тя да действа в противовес на негативните явления и процеси в пазарната икономика.

Бивайки държава на обществения договор, държавата наречена България, трябва да се управлява, така че резултатите на

това управление да имат положителен отзвук в благосъстоянието на населението.

Убеждение на автора обаче е следното:

Първо. Държавата не може да бъде неутрална. Обстоятелството, че пазарът се саморегулира, не означава, че това може да стане безпроблемно.

Второ. Държавата не може да се откаже от своите монополи и да остави всичко в ръцете на частната инициатива. Именно тук, чрез публично-частно партньорство, ефективни концесии, системата на държавното съучастие, създаването на приноси, преотстъпването на права и т.н. се съдържат голяма част от възможностите на държавата да стимулират икономическото развитие и да регулират икономическите процеси.

Трето. Независимо че пазарните икономики и респективно стоково-паричните отношения са подчинени на обективни закони, правилата създавани от държавата чрез нейните закони и въвеждането на държавни регулатори в резултат на нейната политика могат да допринесат за отстраняване на сериозни противоречия или да стимулират:

- Растеж;
- Увеличаване на доходите;
- Увеличаване на социалните придобивки;
- Подобряване на качеството и производителността на работна сила.

Икономическата мисия в управлението на държавата е свързана с регулирането на националната икономика.

Колко и кога? Постоянно или временно?

Отговаряйки на тези въпроси, авторът формулира следните направления:

Първо. Създаване на инфраструктура.

Второ. Създаване на законови условия за стимулиране на

инвестициите и икономическия растеж.

Трето. Увеличаване на производителната насоченост на държавните разходи, в които разходите за здравеопазване и образование трябва да доминират по отношение на социалното безвъзмездно подпомагане и най-вече спрямо разходите за държавно управление.

Четвърто. Използване на регулатори като резултат на:

- Парична политика;
- Кредитна политика;
- Лихвена политика;
- Политика на доходите и потреблението;
- Бюджетна политика;
- Данъчна политика;
- Социална политика;
- Политика на националните икономически интереси и др.

Възможностите на държавата за влияние върху икономиката се коренят в обстоятелството, че тя създава правилата, законите и чрез тях може да извършва:

- Преразпределение;
- Въвеждане на мерки и пропорции за производствено и лично потребление;
- Контрол върху потреблението;
- Използването на механизми за стимулиране, забрана или санкциониране;
- Контрол върху доходите.

Какво постигна Република България преди и след нейното приемане като член на Европейския съюз? Действително, положителни резултати има и те са видими. За съжаление обаче, бяха допуснати стратегически грешки, които оказаха влияние върху

икономиката и използването на съществуващите ресурси. Това са грешки по отношение на:

Първо. Собствеността и приватизацията. Извършена беше една уникална политическа приватизация, която доведе до силни позиции на монополите и истинско присвояване от определени лица на националното богатство. Това са не само частни монополи, толерирани от държавата, но и своеобразни държавни монополи. Не се контролират пазарните дялове и сливанията. Допуска се господството на вериги, картели и доминиращи монополисти.

Второ. Връщането на земята в реални граници и ликвидирането на кооперациите и кооперативното дело. Това са структури, създадени от дребните собственици още в началото на 20-ти век. Ситуацията сега е следната: разпокъсана собственост върху земята и липса на доход от нейната обработка. Нещо повече. Основната част от плодородната земя, особено в планинските и полупланинските райони, не се обработва, а всички земеделски производители и най-вече едрите собственици на земя разчитат на субсидии и помощи. Страната няма аграрна политика, за да се укрепят и функциите на катализаторите на успеха – съюзи, браншови камари, кооперации и обединения на кооперации.

Трето. Създаване на лоши функционални структури на държавното управление, отсъствието на реформи в здравеопазването, образованието и пенсионното дело и социалните грижи и в крайна сметка извършването на бюджетни разходи, при които са характерни следните особености:

- Нерентабилни и непроизводителни разходи;
- Хроничен недостиг на средства за тяхното извършване;
- Висок дял на централизацията при преразпределението на брутният вътрешен продукт, без да се създават условия за неговото възпроизводство.

Четвърто. Приемането на лобистки закони, неефективно правосъдие и създаването на корупционна среда.

Приемайки тезата, че стихията на пазара изисква и държавна намеса, авторът поставя и въпроса за държавните регулатори, т.е.

за конкретните инструменти, които трябва да бъдат включени в икономическата политика на държавното управление:

Първо. Определяне на структурни приоритети, които да бъдат законово дефинирани, стимулирани и подпомагани. Това са:

- Създаването на инфраструктура, но не само на пътища, съобщения и комуникации, а така също и на икономически зони, технологични паркове, условия за технологичен трансфер и пазарна ориентация;
- Използване на природните ресурси, включително полезни изкопаеми, води, газ, климат, земя и т.н.;
- Образование и квалификация;
- Здравеопазване;
- Земеделие с акцент върху биологичното и екогичното производство и приоритетно развитие на овощарството и месодайното животновъдство;
- Лека и хранително-вкусова промишленост.

Второ. Парично кредитната политика. Във връзка с това се поставя въпросът за паричната система, за възможностите за влияние върху количеството пари, тяхната покупателна сила и емисията на парите. Открити са възможностите за преразглеждане на параметрите на валутния борд и евентуалната девалвация на българския лев до равнището на неговото обезценяване и съобразно отрицателното влияние върху износа и развитието на икономиката.

По отношение на кредитната политика, държавата може да използва лостове, като:

- Основен лихвен процент;
- Задължителни резерви на търговските банки;
- Избор и условия за обслужване на държавните фирми;
- Банков надзор;
- Насърчителни и структурни фондове, гаранции и др.

Трето. Направленията на бюджетните разходи и най-вече тяхната антикризисна насоченост. Тогава, когато непроизводителните и нерентабилните разходи доминират, те биха могли да окажат влияние единствено за повишаване на потреблението за един определен период от време, без да се създават условия за възпроизводство на brutния вътрешен продукт.

Четвърто. Самата бюджетна политика от гледна точка на децентрализацията и предоставянето на по-голяма финансова свобода на общините и регионите и гъвкавостта на бюджетното балансиране. Тази политика не трябва да включва само субсидии и режим на икономия, а е необходимо да допринесе за следното:

- Рационализиране на бюджетните разходи;
- Оптимизация между централизация и децентрализация на бюджетите;
- Определяне на границите на бюджетното финансиране и неговите връзки с други източници на средства, например – здравеопазване, образование, пенсии и др.;
- Целесъобразно използване на бюджетните дефицити и тяхното покриване с външна и вътрешна задлъжнялост и респективно емисията на облигации и други ценни книжа;
- Преотстъпване на приходите в определени граници и с определени цели и др.

Пето. Данъците и данъчната система. Не бива да се възприема, че данъците имат само фискално предназначение. Те трябва да бъдат икономически и социално обосновани, защото:

- Равнището на данъците е своеобразна мярка за производствено и лично потребление;
- Данъчната система контролира доходите на юридическите и физическите лица, а така също и законовата целесъобразност на извършваните фирмени разходи;
- Данъците могат да ограничават или да стимулират;
- Данъчните задължения са всеобщи, задължителни и принудителни.

Шесто. Концесиите, държавната собственост, фискалните монополи, в определени случаи и съучастията. По принцип и държавата и общината се възприемат като лоши стопани. Но където става дума за инфраструктурни позиции, за възможности за влияние върху отрасли или при решаването на текущи проблеми, може да се допусне съществуването на държавни или общински фирми, предприятия или институции. Тук става дума за икономическото влияние чрез:

- Условието за предоставяне на концесии и за публично-частното партньорство;
- Поддържането на пътната и съобщителната инфраструктура;
- Енергопреноса и доставките на газ;
- Изграждане на икономически зони;
- Създаване на технологични паркове;
- Създаване на технически инфраструктури за подпомагане на земеделието, малкия бизнес и др.

Седмо. Дейността на отделните министерства, агенции, комисии и държавните регулаторни органи.

Те отговарят не само за законовата и нормативната база. Но те могат да контролират и санкционират. За съжаление, контролът не е превантивен, а последващ и санкциониращ. Това трябва да се промени не само по отношение на техните структури, но и по отношение на техните функции.

Осмо. Законовата база и нормативната уредба.

Авторът откроява следните икономически приоритети:

Първо. Създаването на инфраструктура.

Второ. Технологичното обновяване и развитието на земеделието.

Трето. Производството на храни, напитки и вода и развитието на хранителната индустрия.

Именно тези направления могат да се нарекат структуроопределящи, защото ще създадат възможности за:

- Трудова заетост;
- Постепенно повишаване на квалификацията и за преквалификация;
- Повишаване на доходите;
- Използване потенциала на страната и най-вече за предприемачество и свободна инициатива;
- Развитие на туризма, леката промишленост, на други отрасли, за преориентиране на образованието и науката.

Създаването на инфраструктура има стратегическо предназначение. Нещо повече. Има силно изразен антикризисен характер и в същото време оказва влияние за развитието на икономиката, защото създава средата за извършване на производствени дейности, обмен или потребление

Днес особено значение при изграждането на икономическа инфраструктура, която да осигурява заетост и да оказва силно влияние върху развитието на цели отрасли, имат:

- Изграждането на икономически зони;
- Създаването на технологични паркове;
- Реформирането на държавните научно-изследователски институти с приложен характер;
- Изграждането на технически пунктове и лаборатории, свързани със стандарти, качество, патенти, сертифициране и т.н.;
- Използването на държавни служби за подпомагане и научно-техническо обслужване, включително и в областите на европейските проекти, ветеринарното обслужване, безопасността на храните и пазарната ориентация.

През последните 16 години стойността на лева е фиксирана като представителна по отношение на еврото, а неговата емисия

зависи от валутните резерви на страната. Въведен беше Валутен борд, който има принудителен субективен характер и не се влияе от обективните пропорции. При това положение всяка една политическа сила в страната приема като приоритет в своята политическа програма запазването на Валутния борд като гаранция за стабилността по отношение на покупателното търсене, на паричната единица, спестяванията и въобще осигуряването на някакъв жизнен минимум. Може би това е правилно. Авторът обаче поставя под съмнение целесъобразността от дълголетното прилагане на Валутния борд и най-вече запазването на неговите принципни характеристики и параметри.

Това съмнение, според него, се поражда от един съществен въпрос – *Не е ли пасивна икономическата политика на държавното управление по отношение на парите и следва ли да включва и специална парична политика?*

Благодарение на своите функции, парите, дори бивайки и непълноценни или само с представителна стойност, имат силна роля в една икономика, подчинена на пазарните механизми и стоково-паричните отношения. От друга страна, не е възможно държавата да се опитва да регулира определени кризисни или негативни процеси или явления в икономиката, без да възприема, че парите също се подчиняват на обективни закономерности и определянето на една тяхна принудителна стойност може да породви стагнация на икономиката, ниски експортни възможности, задържане в равнището на доходите, потреблението и създаването на брутният вътрешен продукт.

Печалбата от Валутния борд се състои в следното:

- Силно ограничаване на инфлацията и дори постигане на дефлация;
- Намаляване на бюджетните дефицити в допустими граници;
- Осигуряване на покупателна способност на получателите на ниски доходи, формирани чрез минимална работна заплата, пенсии, стипендии или помощи;

- Стимулиране на вноса и осигуряване на стоково разнообразие.

В същото време е видно следното:

- Валутният борд не е масово явление в управленските практики на правителствата в Европа, Азия, Америка, Австралия и Африка;
- Прилагането на Валутния борд в Аржентина доведе до силно обедняване, масови протести и граждански неподчинения;
- Валутният борд стабилизира, но в същото време след това скована развитието на икономиката и доходите, защото изкуственото и принудително фиксиране на официалния курс на една валута бързо се разминава с обективните процеси и в крайна сметка води до противоречието между официален курс и реална покупателна стойност на паричната единица.

Ролята на парите не трябва да се подценява. Тя може да бъде силно положителна, ако държавното управление включва в своите съставни направления една добре разработена парична политика, за да се постигне следното:

- Стимулиране на износа;
- Осигуряване на икономически растеж;
- Повишаване на доходите;
- Формиране на обективни икономически структури и пропорции, основаващи се на икономическия потенциал на страната – природа, климат, ресурси, земя, работна сила и т.н.

Това практически не може да се осъществи, ако централната банка не бъде реформирана, за да изпълнява и функцията на проводник на националната парична политика. Това се отнася в пълна степен за емисионната дейност и възможностите за регулиране на паричното обръщение и паричния оборот.

Авторът приема, че държавното управление на една страна-членка на Европейския съюз не може да има големи възможности и да води една самостоятелна парична политика. От друга страна обаче, никой не е наложил на страната да използва правила, които не са характерни и задължителни за всички страни от общността.

Той приема, че прилагането на Валутния борд е едно вътрешно политическо решение, но може би трябва да се премисли. Защото:

- Вносът е по-голям от износа, защото силният лев позволява това. В крайна сметка дори традиционните български продукти са изложени на нелоялна конкуренция и по отношение на вътрешния пазар и най-вече по отношение на международните пазари. Защото курсът на лева е стабилен като официален и обменен, но реалната му покупателна сила е различна;
- Инвестиционната активност е ниска, а застоят на икономиката води и до застои във величината на доходите;
- Банките са свръхликвидни, спестяванията на населението растат, а обратно – производството и потреблението се свиват. Търсенето на кредити е вяло, увеличават се лошите и необслужваните кредити;
- Валутният борд стагнира българския износ. Защото левът е надценен и не позволява на инвеститорите и предприемачите да бъдат конкурентоспособни на външните пазари;
- Въпреки че левът е стабилен и много често е на лице дефлация, в дългосрочен план обезценката на лева и инфлацията се проявяват. Може би не повсеместно по отношение на всички цени, а обхващат цените на стратегически стоки:
 - Горива;
 - Електроенергия;
 - Основни предмети за потребление.

По отношение на еврото обаче, левът е стабилен и не се променя. **Какво означава това?** Това са няколко лоши последствия, които не само имат тенденция към задълбочаване, защото:

- Намаляват производствените натрупвания и възможностите за инвестиции, свързани с обновяване и модернизиране на производството;
- Намаляват кредитните възможности, защото амортизациите и печалбата няма да бъдат достатъчни източници за обслужването на кредитите;
- Постепенно се декапитализират фирмите по отношение на оборотния капитал, намаляват платежоспособността, ликвидността и се увеличават задълженията;
- Задълженията към доставчици, работници и служители, невнесените данъци и осигуровки се явяват едни от основните източници за финансиране на дейността;
- Увеличава се сивата икономика.

Паричната политика на държавното управление трябва да се активизира. Но не само чрез действия пряко насочени към емисията и оборота на пари. Необходими са и механизми, които да регулират цените и потреблението. От една страна с приоритет към пазарните механизми, но от друга страна с активното налагане на правила, които да бъдат своеобразни буфери спрямо проявлението на пазарната стихия.

Държавните лостове, които могат да регулират паричната система и покупателната сила на парите, според автора са:

- Контрол върху сливанията, конкуренцията, картелите и премахване на монополите;
- Либерализация на пазара на електрическата енергия и на горивата;
- Създаване на валутни и стокови резерви, които да се използват в определени случаи за противодействие;
- Създаване на условия за икономически растеж чрез

стимулирането на стратегическите икономически приоритети – инфраструктура, земеделие, хранителна индустрия и туризъм;

- Увеличаване на дела на антикризисните бюджетни разходи и допускането на бюджетен дефицит, само когато чрез него ще се финансират разходи, които ще увеличават производството или потреблението. Но не чрез пенсии и социални помощи или псевдотрудова заетост;
- Предоставяне на финансова свобода на общините и регионите и търсенето на правилни пропорции между централизираното, регионалното и частното финансиране.

Според автора трябва постепенно да се променят принципите за прилагане на Валутния борд, докато настъпят благоприятни условия за неговата отмяна. А те ще бъдат налице само при растеж на икономиката и осигуряването на по-голяма заетост, съчетана с повишаване на доходите. Тук става дума не толкова за увеличаване на заплатите на държавния апарат, пенсиите или помощите, а за доходите, от реалния сектор – индустрия, земеделие, туризъм и услуги.

Авторът предвижда паричната политика на държавното управление, насочена към реорганизиране на Валутния борд да се ръководи от следните принципи:

- Анализ;
- Разработване на модел;
- Въвеждане на корективи;
- Законово и нормативно осигуряване.

Насоките на паричната политика на държавното управление в следващите една-две години авторът определя в следните направления:

- Емисията на пари;
- Финансиране на бюджетните дефицити;
- Въвеждане на гъвкавост в правилата на Валутния борд;

- Използване на диференцирани валутни курсове;
- Девалвация на паричната единица.

Въпреки фактът, че капиталът на търговските банки е частен, държавата може да оказва влияние, защото:

- Законовите регламенти се създават от държавата;
- Чрез БНБ може да се провежда парично-кредитна политика, която да обхване:
 - Предоставянето на лицензи;
 - Банковия надзор;
 - Отнемането на лицензи;
 - Определянето на задължителни предписания;
 - Определяне на задължителните резерви;
 - Използването на основния лихвен процент.

Определянето на правилата, които трябва да спазват търговските банки, развивайки своята дейност, е в ръцете на държавата, а контролът за тяхното спазване е в компетенциите на БНБ. Основната цел на държавното управление за оказване влияние върху банките и финансовите институции не е свързан с пряка намеса – целта е чрез правилата, политиката и някои държавни банки и финансови институции да се окаже влияние върху цялата система, а именно:

- Търговските банки да активизират дейността си на територията на страната;
- Търсенето и предоставянето на кредити да се ускори като се създаде подходяща кредитна инфраструктура, основаваща се на подкрепяни от държавата икономически приоритети;
- Да се увеличи конкуренцията между търговските банки в следните насоки:
 - Участие в кредитни проекти, разработвани от държавата;

- Използването на насърчителни и гаранционни механизми;
- Управление на кредитни линии, целеви средства и управлението на собственост.

Рано е държавата да се дистанцира от проблемите на банковата система. В крайна сметка става въпрос за капитала и неговите метаморфози, които могат да бъдат регулирани само чрез пазарните механизми и чрез определено използване на държавни инструменти и механизми. За целта, държавната икономическа политика изисква да се съдейства за:

- Укрепване дейността на фондовата борса и инвестиционните дружества;
- Развитие на акционерното дело и най-вече публичния характер на акционерните дружества.
- Създаването на насърчителни и гаранционни механизми. Необходимо е наличието на фондове на диференцирани основи – регионална и браншова, чрез които пряко да се подпомага, както регионалното, но така също и развитието на земеделието и хранителната индустрия.

Политиката на държавата по отношение на банките и финансовите институции може да окаже силно влияние върху икономическото развитие, ако с нея се постигне:

- Създаването на подходящи правила, условия и регулатори, които да противодействат на отрицателното влияние на стихийните пазарни механизми;
- Изграждането на система от структурни, насърчителни и гаранционни фондове, а така също и на браншови регионални асоциации, които от една страна да предлагат услуги, консултации, проекти и инфраструктура, но от друга страна да превръщат малките производители в сериозни пазарни участници.

Основната цел на държавното управление в областта на банковото дело е свързана с разработването на една оперативна стратегия за използването на законовите рагламенти и държавните

институции за регулиране на определени процеси и явления. Неутралната държава днес има разбита и неефективна икономика и един главен проблем – население, което желае моделът на държавно управление да се промени.

В контекста на своите разбирания за стимулиране растежа на българската икономика, авторът предлага модел за търговска банка, която да бъде специализирана в земеделието и хранителната индустрия.

Използването на заемния капитал може да изпълнява значима роля за икономически растеж. По отношение на растежа обаче се разчита на два основни фактори:

- Чуждите инвестиции;
- Усвояване на средства от фондовете и програмите на Европейския съюз;

В същото време е видно, че банките в България имат висока капиталова ликвидност, че спестяванията на населението непрекъснато се увеличават, а инвестиционната активност на фирмите е ниска. Възниква въпросът: ***Възможно ли е местните инвеститори в различни мащаби да се активизират с помощта на кредитирането?***

Според автора това е възможно, но само като се отстранят проблемите свързани с банковото кредитиране в страната. Става дума не само за промяна в законодателството или пък за някакви административни разпоредби по отношение дейността на търговските банки.

Явно нещата са свързани с отстраняването на противоречията между интересите на търговските банки и състоянието на икономиката и респективно на потенциалните кредитополучатели. Сега се получава един омагьосан кръг – банките трябва да кредитират, защото чрез лихвата, която ще получат ще увеличат своята печалба и ще платят лихвите по депозитите. Но няма на кого да предложат кредитите защото:

- Няма надеждни проекти;
- Необходими са обезпечения;

- Цената на кредитния ресурс е доста висока.

Този кръг се получава и когато банките разполагат и с по-евтин ресурс, предоставен от определени програми, или когато са използвани държавни гаранционни механизми. Явно е, че някъде връзката между интересите се прекъсва и практически кредитирането не е активно.

Не бива да се забравя и обстоятелството, че нараства делът на необслужваните и на лошите кредити.

Ситуацията може да се промени при две условия:

Първо. Банките стават активната страна и участват при разработването на проекти.

Второ. Налице е естествена среда за създаване на ефективни проекти.

Естествено е да се предположи, че срочната възвръщаемост и равнището на лихвения процент са зависими от целевия характер, благодарение на който се проявяват и резултатите от обезпечението. От тук следва, че двата големи проблема на банковото кредитиране на малкия и средния бизнес, на инвеститорите в земеделието и преработката на земеделски продукти са следните:

Първо. Отсъствие на ефективни цели, респективно проекти.

Второ. Недостатъчно или въобще отсъстващо обезпечение.

За да няма ефективни и надеждни проекти, причините не са една или две:

- Земеделието не е пазарно ориентирано;
- Необходимо е технологично обновяване;
- Конкурентоспособността и управлението на разходите се подценяват;
- Хранителната индустрия се нуждае от:
 - Иновации и технологичен трансфер;
 - Създаване на по-голяма добавена стойност;

- Ориентирането към съществуващи пазарни ниши;
- Използване на местни суровини;
- По-голяма връзка със земеделието, туризма и вътрешните потребности;
- Извършването на пазарни пробиви.

Именно тук държавата би могла да подпомогне създаването на естествена среда чрез своята икономическа политика. Трябва обаче да се използват комплекс от законови регламенти и конкретни действия, които в крайна сметка да осигурят и необходимите условия за икономически растеж, увеличаване на трудовата заетост, потреблението и доходите. Тук според автора политиката на държавата трябва да обхваща три направления:

- Законови регламенти;
- Конкретни управленски дейности или функции на държавния апарат;
- Създаване на нарочни институции или механизми като паралелни конкуренти на частните и пазарните структури.

По отношение проблемите на кредитните обезпечения авторът счита, че те до голяма степен могат да бъдат решени, когато се увеличи кредитното търсене с ефективни и пазарно ориентирани проекти. Тогава може би и банковите обезпечения и държавните гаранции ще имат по-голяма практическа стойност. Въпреки това той насочва вниманието към следното:

- Активизиране дейността на Насърчителна банка. Необходимо е увеличаване на нейния капитал. От друга страна тя със своето поведение не трябва да се превръща в обикновена търговска банка, и да има по-голяма самостоятелност в своите целеви действия. Като не разчита само на гаранционните инструменти, които издава в полза на определени търговски банки. Явно правилата и съчетаването на интересите са нуждаят от промяна. Както и въпросът за създаване на регионална клонова мрежа.
- Използване на регионални и браншови фондове –

насърчителни и гаранционни в няколко направления:

- За насърчаване и гарантиране на участието в отделните мерки на Европейските оперативни програми;
 - За гарантиране на банковите кредити;
 - За създаването на капиталови позиции.
- Използването на земеделската земя като кредитно обезпечение. Защото едно създаване на ипотечарни банки или фондове, специализирани към земеделската земя може да бъде основание и за въвеждането на гаранционни инструменти, главно облигации или гаранционни писма.

При лоша икономика ще има и лош държавен бюджет. Защото хроничният недостиг на средства, когато брутният вътрешен продукт е основен източник, ще бъде винаги голям проблем. При определени граници на държавните приходи, естествено е да се предположи, че положителното решение ще бъде в насочването и организацията на бюджетните разходи. Веднага възниква и въпросът – ***Каква да бъде бюджетната политика – текуща или стратегическа?***

И тук като своеобразен отговор на този въпрос авторът поставя нов въпрос – ***Като губим, какво печелим и като печелим, какво губим?***

Може би ще бъдат прави тези, които твърдят, че бюджетната политика е призвана да насочва разходите с цел създаването на заетост, социално подпомагане и създаване на висок жизнен стандарт. Авторът обаче приема, че има съществена разлика между безвъзмездно и възмездно потребление. Тогава, когато бюджетните разходи имат силно непроизводствено предназначение или осигуряват текущо потребление без възпроизводство, бюджетът винаги ще бъде недостатъчен, ако икономиката на страната е слаба. Друг е въпросът за икономическо развитие само при пазарни условия и без регулиращата роля на държавата. Следователно, днес много ясно трябва да се определи:

- ***Необходимо ли е да се осигурява чрез бюджета един минимум за всички направления и те да бъдат в застой на своето развитие?***

- *Дали е възможно държавният бюджет да бъде използван стратегически, за да се гарантират бъдещите резултати?*

Приема се, че социално слабите и получателите на ниски доходи, трябва да бъдат подпомагани – най-вече със социални помощи, увеличаване на ниските пенсии и безплатно здравеопазване.

В същото време негативните тенденции са:

- Висока безработица на необразовани и неквалифицирани. Дори и при икономически подем, за тях алтернативи за заетост няма;
- Безработица на образовани млади хора, чието образование не е допринесло за тяхната квалификация, необходима за една професионална реализация чрез наемане или предприемачество;
- Нарушаване на демографските структури и наличието на едни паразитиращи прослойки от населението спрямо икономически активните.
- Деформации в принципите на здравното и пенсионното осигуряване.
- Износ на работна сила – квалифицирана и неквалифицирана.

Може би социалните разходи по отношение на социално слабите, необразованите и лицата с трайна икономическа неактивност, въпреки тяхната трудоспособна възраст, трябва да бъдат преориентирани и да се материализират чрез друга форма, предимно:

- Образование;
- Преквалификация и квалификация;
- Социален патронаж;
- Социални домове и програми.

В крайна сметка е наложителна и обратна връзка, а не само едно мигновено използване на средствата, водещо до временно лично

потребление и хронична потребност от поддържане за сметка на държавата и обществото, без да се извършва някаква положителна промяна.

И така, бюджетната политика трябва да се формира между два полюса:

Първо – Обективни условия и резултати.

Второ – Икономически и социални цели имащи обратна връзка с възпроизводството на националния брутен вътрешен продукт.

Върху тази основа са възможни корекции и отклонения, но не и политическа спекула и популистки действия и намерения. Важното е вместо да се толерират с дребни подаръци потенциани гласоподаватели, да се създават и увеличават почтените данъкоплатци, които са моторът на икономическото развитие.

За да се получи по-голяма децентрализация и оптимални пропорции с централизацията на средствата, е необходимо едно ново административно териториално деление. Това означава, че биха се създали възможности за формиране на регионални бюджети и за използването на други източници за финансиране. Децентрализацията може да се основава на следните промени:

- Преразглеждане на ангажиментите за финансиране и принадлежността на извършваните разходи;
- Преотстъпване на приходи, за да се осигури по-голяма събираемост и икономически интерес от създаване на условия за инвестиции и развитие на местната икономика. Става въпрос за преотстъпване на части от корпоративните данъци и данъка върху доходите на физическите лица.
- Създаване на регионални фондове с ориентация към определени цели:
 - Структурни промени;
 - Изграждане на инфраструктура;
 - Циклично балансиране на общинските бюджети;
 - Насърчаване и гарантиране на предприемачите;

- Решаване на определени социални проблеми.
- По-голямо участие на общините и регионите в проекти и програми.
- Предоставяне на общините и регионите на собственост и права върху използването и концесионирането на определени ресурси. Това в голяма степен се отнася за държавния поземлен фонд, главно в планинските и полупланинските райони. Съучастията на общините в определени проекти и дружества чрез публично-частното партньорство биха били резултатни вместо тоталната приватизация с ниски цени, която по същество е и един еднократен източник на приходи;
- Създаване на условия за извършването на целеви емисии на облигации. За стратегически инфраструктурни проекти, при които според нас е допустимо смесено финансиране.

Приходната система на бюджета се нуждае от усъвършенстване в следните насоки:

- Намаляване на фискалната принуда на данъците за сметка на тяхното стимулиращо въздействие;
- Оптимизиране на държавните такси и тяхното ориентиране към ползването на услуги, права и ползи;
- Увеличаване на неданъчните приходи и главно:
 - Концесии;
 - Съучастия;
 - Съвместни проекти;
 - Използване на инфраструктурни обекти;
 - Заплащане на приноси;
 - Емисии на ценни книжа и респективно облигации. Защо не и на международните пазари, ако има печеливши проекти?

- Облагане предимно при потреблението, отколкото при получаването на доходите;
- Създаване на подходяща организация за събираемост на данъците, като в същото време се увеличават и обектите на данъчното облагане за сметка на сивата икономика. А това е свързано, от една страна с по-ниските данъчни ставки, с използването на диференцирани преференции от друга страна;
- Авторът не възприема, че правилата трябва да бъдат еднакви за всички. Ако се очакват по-добри резултати или се стимулират определени процеси, би следвало да се използват и диференцирани правила. Практиката на много страни показва, че това е правилно решение.

Измененията в бюджетните разходи винаги ще породят конфликт на интереси. Не бива да има подценяване или надценяване на отделни видове разходи. Въпреки това, авторът приема, че извършването на разходи без създаването на механизми за тяхното ефективно усвояване, винаги ще бъде съпътствано от негативни резултати. Нещо повече. Хроничен недостиг на средства за тяхното увеличаване и неприсъщи от гледна точка на националните интереси разходи. Под национални интереси той разбира всичко това, което би довело до просперитет на нацията, а не на локалните или груповите интереси на части от населението, финансирането на които освен преразход с безвъзмездност, може да доведе и до сериозен застой на общественото развитие. Всеки би трябвало да получи това, което заслужава, но съобразно неговото действие или бездействие.

Специално внимание трябва да се отдели за рационализирането на бюджетните разходи. Не може да има рационални бюджетни разходи, ако не се реформират:

Първо. Управленската система – министерства, агенции, комисии, армия, полиция, съд, прокуратура и т.н. Апаратът трябва да бъде съобразен с изпълняваните функции, обществените ползи и да получава необходимите средства, но и съобразно резултатите, които се постигат.

Второ. Системата на здравеопазването. Явно сега се

извършват разходи и в същото време се възприема, че финансирането е недостатъчно. Голямо е противоречието между здравните услуги, ползвани от осигурените лица и услугите, използвани от неосигурените или тези с ниски социални осигуровки. За да се извърши промяна, е необходима:

- Нова структура на здравните заведения;
- Нова система за финансиране на отделните дейности и диференциране на правата за ползване на здравни услуги;
- Реформа на Здравната каса и осигуряването на повече от един източник за финансиране.

Трето. Образованието и в най-голяма степен висшето образование и професионалната квалификация и преквалификация. Съществуването на голям брой държавни университети и в същото време на безработни младежи с висше образование, а така също и износът на квалифицирани специалисти за други страни, не са добри показатели.

Четвърто. Пенсионното осигуряване. Във връзка с това трябва да се променят и регламентите за дейността на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване. Да не се допускат деформации между величината на осигурителните вноски и размера на получаваните пенсии. Увеличаването на пенсиите не може да бъде само ангажимент на държавата.

Ролята на фондовете за допълнително пенсионно осигуряване сега е символична. Защото на практика не предлагат това, което е необходимо. Разчитат на задължителния характер на допълнителните осигуровки и на тяхната подялба. Авторът не желае тези фондове да се превърнат в рискови.

Но трябва промяна, която да осигури:

- Получаването на по-висок доход от вложенията в тези фондове.
- Гарантирането на по-високи пенсионни възнаграждения;
- Предоставянето на повече социални привилегии и услуги на членовете.

Промяната в бюджетната политика се отнася за бюджетното балансиране. Явно е, че днес балансирани бюджети не може да има. На дневен ред се поставя въпросът за дефицитите: ***Какви да бъдат те? Какви са резултатите от бюджетните икономии, ниските дефицити и т.н.***

Авторът счита, че когато държавата не може да остане неутрална при регулирането на пазараната икономика, тя би следвало да допуска по-големи бюджетни дефицити. Разбира се в определени граници. По този начин ще има и една умерена инфлация. В същото време покриването на дефицита може да бъде за сметка на:

- Емисия на пари;
- Външен и вътрешен дълг;
- Други външни източници.

Важното е обаче насочването на разходите, които обуславят този дефицит. А те трябва да осигуряват:

- Инфраструктура;
- Нарастване на потреблението;
- Заетост;
- Образование и квалификация;
- Здравеопазване;

Време е към държавния бюджет да не се гледа само от гледната точка на политическите интереси и ангажменти. Важно е какви обективни икономически и социални резултати ще бъдат достигнати и дали държавното управление ще бъде ефективно.

Авторът счита, че данъчната политика на държавното управление на Р.България днес трябва да обхване:

- Видовете данъци и тяхната фискална значимост;
- Начините за данъчно облагане;
- Икономическата обосновааност и социалната справедливост на данъците;

- Организацията на данъчното облагане.

Два са основните видове данъци – преки и косвени. Тяхното диференциране зависи от това къде се облагат доходите – при тяхното получаване или при тяхното потребление. Без да навлиза в задълбочена дискусия авторът приема, че косвените данъци се възприемат с по-малка съпротива. Те имат и по-голямо значение за приходната система, защото оборотите на потреблението по-лесно могат да бъдат обхванати, отколкото източниците за получаване на доходи.

Ето защо той препоръчва прякото облагане да не доминира, а размерът на корпоративните данъци и данъкът върху общия доход да бъдат в границите на 10%. По този начин се постигат няколко стратегически по своята значимост резултати:

- Увеличават се облагаемите доходи и се повишава събирателността на данъците;
- Стимулира се бизнесът чрез създаването на благоприятни условия за използване на печалбата като източник за финансиране или пък за получаване на по-високи лични доходи от съдружници и акционери;
- Ниските данъци привличат инвестициите и влагането на капитали.

От друга страна, акцентът върху косвените данъци не означава, че трябва да бъдат забравени насоките за тяхното усъвършенстване, най-вече по отношение на данъчните размери и организацията на данъчното облагане.

Обектите на данъчното облагане на пръв поглед са обхванати напълно, което означава, че нови видове данъци трудно могат да се въвеждат. По-вероятно е да се дискутира отпадането на някои обекти, облагането на които не дава добри резултати. Например: облагането на лихвите от получаваните депозити, облагането на някои корпоративни разходи или повишаване на прага за регистрация по закона за ДДС. В същото време авторът счита, че въвеждането на някои нови обекти на облагането, например необработваемата земеделска земя, ще бъде целесъобразно. Това се отнася не толкова до

фискалната значимост, колкото до икономическите стимули, особено ако се държи сметка и за величината на рентата.

По въпроса за начините за данъчно облагане авторът е категорично против прогресивното облагане. Защото избирайки основния начин за данъчно облагане, трябва да разберем, че равенство не може да има, а трябва да се направи избор между един от двата варианта:

Първо. Да стимулираме увеличаването на доходите.

Второ. Да облекчаваме получателите на ниските доходи.

Според автора данъчната политика трябва да подпомага първия вариант, защото се стимулира икономическият растеж, заетостта и увеличаването на доходите. Облекчаването на получателите на ниски доходи на пръв поглед е икономически обвързано и социално справедливо. Но само на пръв поглед, защото се създава една среда със следната характеристика:

- Неограничен срок за ниски доходи;
- Отсъствие на стимули за повишаване на доходите;
- Ниско образование и лоша квалификация;
- Трайни икономически и социални противоречия;
- Изолация от глобалните общности и т. н.

И така, данъчната политика днес има нови цели и задачи освен фискалната принуда. Това трябва ясно и категорично да се разбере от държавното управление. Защото тази политика е част от икономическата политика, която може да има съществена роля в регулирането на пазарните отношения. Сложността се корени в обстоятелството, че обективните закономерности и тенденции трябва да се съчетават със субективна намеса и инструменти, които са рожба на субекта – на държавата. Ако тези инструменти обаче имат обективна основа, резултатите ще бъдат положителни.

При корпоративните данъци не се налагат промени в данъчните размери. Това се отнася както за данъка върху печалбата, но така също и за данъците, удържани при източника, включително

и при облагането на дивидентите. Тези данъци могат да осигурят среда, която да бъде привлекателна най-малкото за две неща:

- Подобряване на инвестиционния климат;
- Намаляване дела на доходите, получавани чрез сивата икономика.

Въпреки, че не възприема увеличаването на размера на корпоративните данъци, авторът счита, че са необходими промени, свързани с облагаемата основа – както по отношение на данъка върху печалбата, но така също и за някои данъци, удържани при източника. Тези промени той предлага с една единствена цел – стимулиране растежа на икономиката.

Известно е, че фирмите плащат данък върху печалбата като се облага не счетоводната печалба, а преобразуваният за данъчни цели финансов резултат. От това следва, че една фирма, която има една реална счетоводна загуба може да заплати данък върху печалбата. И обратно. Фирма със счетоводна печалба да не плати данък върху печалбата.

От една страна, това са закономерни и обективни правила, но от друга страна, те могат да модифицират реалните резултати и най-вече да се осигури по-голяма фискална принуда и фискална значимост на данъците. Това, според автора, не е правилно, защото осигуряването на по-високи данъчни постъпления чрез строги законови регламенти на практика ще окаже влияние върху друго – избягване на данъци, сива икономика и най-малкото отсъствие на стимули за благоприятна бизнес среда. Тук, в това направление, не трябва да се забравя:

Първо. Че данъците предполагат контрол върху доходите.

Второ. Чрез данъците се определя мярката за потреблението. В случая за производственото потребление.

Следователно, според автора, трябва да се извършат промени в Закона за корпоративното подоходно облагане, които да обхванат:

- Амортизационните норми;
- Ползването и отчитането на отпуските;

- Начислените доходи за услуги, оказани от чуждестранни юридически лица;
- Облагането на разходите за горива и текущи ремонти на автомобили;
- Командировъчните разходи;
- Представителните разходи.

Явно е, че законодателят е отделил специално внимание за т. н. скрито разпределение на печалбата. Това е правилно. В същото време обаче на заден план са оставени реални потребности на фирменото развитие, а именно:

- Ускорена амортизация;
- Пазарните проучвания;
- Технологичният трансфер;
- Използването на добри практики;
- Технологичното обслужване на управлението;
- Осигуряването на условия за управленско общуване.

Облагането на доходите на физическите лица и едноличните търговци отново поражда редица въпроси. На първо място става дума за пропорционалното и за прогресивното данъчно облагане, за стимулиране на ниските доходи и за социална справедливост. Категорично авторът заявява, че данъчната политика трябва да акцентира върху:

- Пропорционалното облагане и запазване на нисък данъчен размер;
- Определянето на необлагаем минимум, който да гарантира едно минимално равнище на личното потребление;
- Усъвършенстване на организацията на данъчното облагане и на събираемостта. Например тримесечното начисляване и внасяне на данъци от работодателите, ангажиментът изравняването на данъците да се извършва едва при годишната данъчна декларация и т. н.

Минималната работна заплата е едно изкуствено понятие, на което освен синдикатите, държат и много опозиционни политически сили. Авторът е съгласен с това, че на хората трябва да се осигури едно минимално жизнено равнище.

Правилно е да се използват и минимални осигурителни прагове, диференцирани по видове професии и длъжности. Но той не е съгласен със следните явления:

Първо. Да се гарантира работна заплата независимо от квалификацията, приноса и реалните резултати от дейността на работодателите.

Второ. Всички осигурителни вноски да се събират на едно място, да има максимален осигурителен доход, фиксирана максимална пенсия и отсъствие на връзка между величината на осигуровките и стойността на получаваните здравни услуги или друг вид социални привилегии.

Във връзка с това, авторът предлага, вместо минимална работна заплата, да се регламентира минимално почасово заплащане за определен вид работа. Да се премахне ограничението за горна граница на осигурителния доход и всеки осигурен да има лична сметка. Чрез вноските по тази сметка да бъде възможно да се осигури необходимата връзка, както с размера на получаваната пенсия, но така също и със стойността на ползваните здравни услуги или социални привилегии.

Размерът на местните данъци и такси е в ръцете на съответните общински съвети. Тук се поставят обаче следните акценти:

- Да се разшири обхватът и диференцирането на патентните данъци;
- Да се увеличи ролята на Сметната палата при контрола за използване на таксата за смет и битови отпадъци;
- Да се повиши методическата и методологическата роля на Министерството на финансите по отношение на дейността на службите Местни данъци и такси.

От косвените данъци през последните години най-голямо

значение имат ДДС и акцизите. Митата в системата на ЕС изпълняват незначителна роля и то по отношение на трети страни.

Данъкът върху добавената стойност, бивайки основен данък, с който се облага потреблението, е обект на много дискусии.

От позициите на своя практически опит и наблюдения, авторът предлага, а именно:

Първо. Използването на диференцирани данъчни ставки за ДДС. Определени сделки или обороти, трябва да имат по-нисък ДДС, а други по-висок. Например, детска и специализирана литература, учебни помагала, детски стоки и някои предмети от първа необходимост могат да бъдат включени в ниския клас и обратно, луксозни стоки, алкохол, цигари, бижутерия и т. н. биха могли да се облагат с по-голяма данъчна ставка. Размерът на ДДС може да се диференцира в границите между 5% и 28%.

Второ. Да се увеличи прагът за задължителната регистрация на юридическите и физическите лица. Той трябва да бъде минимум 150 000 (сто и петдесет хиляди) лева. В същото време е наложително да се засилят регламентите и изискванията за регистрация по ДДС по желание.

Трето. За разширяване на правата за ползване на данъчен кредит е целесъобразно да се предвиди:

- Данъчен кредит за закупените леки автомобили с места до 5+1;
- Данъчен кредит за разходите за горива и основен ремонт на леки автомобили;
- Данъчен кредит за някои видове представителни разходи.

Четвърто. Да се съкрати срокът за възстановяване на ДДС и да се предостави възможността на физическите лица да възстановяват ДДС.

Пето. По отношение на акцизите е необходимо да се извършат следните промени:

- Синхронизиране на елементите на цените на акцизните

стоки със стратегическо предназначение – електроенергия и горива;

- Прецизиране на данъчните размери;
- Увеличаване на събираемостта чрез противодействие на контрабандата с цигари и алкохол;
- Усъвършенстване на информационната система;

Данъчната система никога не може да бъде съвършена. Необходими са обаче положителни промени, за да изпълнява по-добре своите функции. Това с пълна сила се отнася за Националната агенция за приходите.

Промяната трябва да обхване:

- Информационната система за управление на приходите;
- Реорганизация на функционалната структура на агенцията, като се акцентира върху звената, които осигуряват:
 - Надеждност на информационните масиви;
 - Електронизация на използваната документация и намаляване използването на книжните носители;
 - Координацията и контрола върху единната данъчна сметка на задължените лица;
 - Прецизиране и разширяване дейността на агенцията;
 - Методологично и консултантско обслужване на данъкоплатците;
 - Засилване на превантивния характер на контролните дейности.

Марияна Иванова

**СТРАТЕГИИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ
НА КЛЮЧОВИ НЕПРИЯТЕЛИ
В ЛЮЦЕРНОВА АГРОЦЕНОЗА
В УСЛОВИЯТА НА
БИОЛОГИЧНО ЗЕМЕДЕЛИЕ**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Проф. д-р Марияна Иванова е зам.-ректор по учебна дейност и международно сътрудничество на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите - Пловдив. Завършила е висше образование през 1984 г. във Висш селскостопански институт - гр. Пловдив. Има следдипломни специализации по Растителна защита и торене в Аграрен университет – гр. Пловдив и по Мениджмънт на околната среда в Колежа за приложни технологии на гр. Ниагара фолс, Канада.

През 2004 г. защитава дисертация за присъждане на образователна и научна степен “доктор”. Избрана е за доцент по Растителна защита през

2008 г., а за професор – през 2013 г.

Като заместник-ректор по учебна дейност и международно сътрудничество организира, координира и осъществява методически контрол на: Приема, обучението и дипломирането на български и чуждестранни студенти; Внедрената система за оценяване и поддържане качеството на обучение; Пряко ръководство на дейността на отдела за международно сътрудничество за организиране на преподавателски и студентски мобилности с цел обучение и практика; Институционален координатор по Програма „Еразъм“. Координиране дейността на отдела за национални и международни проекти, както и Центъра за професионална квалификация. Представител на ръководството за Системата за управление на качеството по ISO 9001:2008.

Извежда лекционни курсове в бакалавърски и магистърски програми, както следва

За ОКС „Бакалавър“:

- Агроекология, в специалностите: Аграрна икономика, Стопанско управление, икономика на туризма, Управление на агробизнеса
- Биологично земеделие, в специалностите: Аграрна икономика и Управление на агробизнеса
- Растителна защита, в специалност Управление на агробизнеса

За ОКС „Магистър“:

- Биологично земеделие и Мениджмънт на околната среда в магистърска програма „Управление на селските райони“

Има над 70 научни публикации, издадени учебници, учебни помагала, наръчници и справочници (вкл. електронни). Участие и координиране на многобройни национални и международни проекти.

Научните интереси на проф. д-р М. Иванова са в областта на екологосъобразни методи за растителна защита и опазване на околната среда, биологично земеделие.

СТРАТЕГИИ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА КЛЮЧОВИ НЕПРИЯТЕЛИ В ЛЮЦЕРНОВА АГРОЦЕНОЗА В УСЛОВИЯТА НА БИОЛОГИЧНО ЗЕМЕДЕЛИЕ

Проф. д-р Марияна Иванова

РЕЗЮМЕ

Управлението на неприятелите при биологична система на отглеждане на люцерна зависи от няколко фактора: климатичните особености, полезните насекоми, които вече обитават района и схемите на коситба на люцерната. Въпреки, че в люцерновите посеви се срещат над 1000 вида членестоноги насекоми (A. Mostafa, 2012), то само малка част от тях застрашават добива. Правилното идентифициране на видовия състав, както на вредните видове насекоми в люцерната, така и на техните естествени природни врагове, е първата стъпка за успешното управление на вредните популации. Следващата важна стъпка в процеса на управление на неприятелите на люцерната е редовен мониторинг, чрез който да се определи степента на нападение на вредните видове и присъствието и разпространението на полезни насекоми. Когато степента на нападение на вредните видове достигне прага на икономическа вредност, трябва да се предприемат мерки за контрол. Ето защо, мониторингът е толкова важен.

Производството на биологична люцерна се отличава в няколко аспекта от конвенционалното производство. На първо място, трябва да се следват правилата, установени от нормативната уредба на Република България. Вредните насекоми, болестите и плевелите трябва да бъдат много по-интензивно наблюдавани при биологичното производство, както и навременното извършване на основните земеделски дейности – сеитба, косене и др. , което е от изключително значение за успешното управление на вредителите в люцерновата агроценоза. Предварително трябва да се разработи план за управление на вредителите. Основните стъпки и ключови моменти в разработването на стратегия за управление на неприятелите по люцерната в условията на биологично земеделие се дискутират в настоящата студия.

Ключови думи: *органична люцерна, управление на вредителите, културни практики*

**MANAGEMENT STRATEGIES OF KEY PEST IN ALFALFA AGROCENOSIS
IN THE ORGANIC FARMING**

Prof. Dr. Mariana Ivanova

ABSTRACT

Management of pests in organic farming system of alfalfa depends on several factors: climatic conditions, beneficial insects, which occupy the area and the pattern of harvesting alfalfa. Although in lucerne crops are over 1,000 species of arthropods (A. Mostafa, 2012), only a few of them threaten the yield. Correct identification of the species of both types of harmful insects in alfalfa and their natural enemies is the first step to successful management of pest populations. The next important step in the management of pests of alfalfa is the regular monitoring which helps to determine the extent of infestation of harmful species and the presence / distribution / of beneficial insects. When the extent of infestation of harmful species reaches the economic threshold, control measures should be taken. That is why monitoring is so important.

Several aspects in the production of organic alfalfa distinguish it from conventional production. Firstly, you need to follow the rules established by the legislation of the Republic of Bulgaria. Insect pests, diseases and weeds should be much more intense observed in organic production, and timely execution of major agricultural activities - planting, mowing and more. This is crucial for successful pest management in alfalfa agrocenosis. A plan for pest management should be developed in advance. The main steps and key points in developing a strategy for managing pests of alfalfa in terms of organic farming are discussed in this paper.

Key words: *organic alfalfa, insect management, cultural practices*

УВОД

Повече от 1000 вида членестоноги са установени, че обитават люцерновите полета (Summers C., L. Godfrey, E. Natwick, 2007). Ето защо, люцерната е един своеобразен инсектариум, тъй като тя е гостоприемник на много хищници и паразити, които мигрират по различни земеделски култури и осъществяват биологичен контрол при тях, включително и на люцерната. И въпреки, че процентът на насекомите, които причиняват сериозни повреди по люцерната е сравнително малък, то те са в състояние да нанесат големи загуби на добива. Една голяма част от вредните видове се появяват периодично и причиняват загуби, но те не са толкова големи. Една ефективна програма за управление на неприятелите би могла значително да намали загубите, причинени от тези неприятели. За да се приложи такава програма, трябва да се спазват следните принципи:

- Правилно идентифициране на вредните и полезни видове;
- Използване на икономическите прагове на вредност, включително и за дейността на полезните видове;
- Провеждане на щателен мониторинг и вземане на проби от популациите на вредните и полезни видове;
- Прилагане на стратегия за борба с вредните видове, която да бъде с минимален ефект върху полезните видове.

1. ОСНОВНИ МОМЕНТИ ПРИ РАЗРАБОТВАНЕ НА СТРАТЕГИЯ ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА НЕПРИЯТЕЛИТЕ В ЛЮЦЕРНОВИ АГРОЦЕНОЗИ

При разработване на стратегии за управление на неприятелите в люцернови агроценози трябва да се вземат под внимание следните по-важни моменти (Фиг. 1):

- **Правилно определяне на неприятелите** – кои вредители и в кои стадии причиняват повредата. Това е основата за вземане на всички решения.

- Разбиране динамиката на неприятелите и културите – необходима е информация за биологията на вредните видове насекоми, които обитават люцерновата агроценоза, за да се оцени потенциалния риск, който те имат и да се определи възможно най-добрата управленска стратегия.
- Това, разбира се, изисква задълбочени познания върху биологията на люцерната и неприятелите, които застрашават добива и качеството на нейната продукция.

В резултат на проучвания през периода 2000 – 2012 г. установихме, че една част от неприятелите от групата на изхранващите се с люцернови листа и стъбла насекоми, се срещат в ниска популационна плътност и не нанасят сериозни вреди на люцерната. Други неприятели от същата група, като люцерновият листояд, малкият люцернов хоботник (люцернов листов хоботник), двадесет и четири точковата калинка и хоботниците от род *Sitona* наблюдавахме във висока популационна плътност в отделни години на проучването. Според редица автори тези неприятели са в състояние изцяло да компрометират люцерновото фуражопроизводство, когато се намножават масово.

- **Мониторинг** – включва периодична оценка на неприятелите (поне веднъж седмично, а при висока популационна плътност и по-често), факторите за природно регулиране (полезните видове насекоми), особености на културата (фенофази на развитие), и фактори на околната среда (температура, валежи и др.).

Плътността на популациите на вредните насекоми може да се увеличи много рязко за кратко време от поява на единични индивиди до нива, надвишаващи прага на икономическа вредност. Ето защо, редовното вземане на проби е важна стъпка при съставянето на програма за управление на неприятелите, вредящи по люцерната. Популационната плътност варира, както през отделните години, така и на отделните полета. Някои общи тенденции могат да бъдат извлечени на база на историята на съответното поле, но преките наблюдения и обследвания на популациите през вегетационния период са най-надеждното средство за правилната оценка на

степената на размножаване на насекомите. Мониторингът върху тях трябва да включва не само информация за тяхната численост, но и за климатичните условия и за земеделските практики, които предстои да се извършват (Наков Б., Р. Ангелова, М. Накова, Р. Андреев, 2007).

За нуждите на мониторинга се провеждат специализирани наблюдения, които са съобразени с редица условия, специфични за всеки вредител. Целта на тези наблюдения е, чрез използването на конкретни техники и методи, да се получи максимално точна информация за оценяване състоянието на вредните популации – главно за фенологичното им развитие, плътността и влиянието им върху земеделските култури. От съществено значение са и методите за наблюдение върху факторите на околната среда (биотични и абиотични), като наличието на паразити и хищници, температурно-влажностния режим на средата и т.н.

Мониторингът на люцерновите агроценози за установяване популационната плътност на насекомите на полето е много важна стъпка в биологичното земеделско производство с оглед намаляване до минимум загубите, причинени от насекомите. Повечето насекоми имат кратък жизнен цикъл, така, че тяхната популационна плътност може много рязко да се повиши значително. При люцерната, честите наблюдения са необходими, защото тя е добър гостоприемник за много насекоми, особено при производството на люцерна за семе. Също така е налице голямо разнообразие от полезни видове насекоми (хищници и паразити), които също трябва да бъдат наблюдавани, тъй като те често са гръбнакът на стратегиите за управление на вредителите.

- **Планиране на превантивни стратегии** – това е основна управленска стратегия при управлението на вредните видове в условията на биологично отглеждане на люцерната; трябва да се извърши внимателно проучване на историята на полето и всички аспекти на земеделската производствена система, за да се определи дали културата може да се отглежда или третира за предпазване от вредната популация от надвишаващия праг на вредност.

- **Вземане на решение:**
 - Включва преценка на информацията от мониторинга за оценяване на съответните икономически ползи пред рисковете от растително-защитни действия. Какво ще загубя, ако не предприема нищо? Какво ще спечеля?
 - Има ли достатъчно природни агенти, които биха могли да намалят популацията на вредителите под прага на икономическа вредност?
 - Вредният потенциал на вредителите повече ли ще струва от средствата, които биха се похарчили за борба с тях?



Фиг. 1. Концептуална схема при изграждане на стратегия за управление на неприятелите в люцернова агроценоза в условия на биологично отглеждане.

- **Избор на оптимални методи и тактики за борба с неприятелите**

За управление на проблема при минимални рискове за здравето и околната среда. При биологичното земеделие, както вече беше подчертано многократно, се прилагат екологосъобразни методи. Възможностите за интегриране на химични методи са изцяло изключени. Основните въпроси, на които трябва да се търси отговор са следните:

- Как възможностите за провеждане на контрол биха се вместили в цялостната управленска система?
- Колко успешна ще е борбата със съответния вредител? Какъв ефект би имала върху този, който я прилага, върху обществото като цяло и върху околната среда?
- Това действие ще окаже ли било то позитивно или негативно въздействие върху други неприятели, върху полезни видове?

- **Прилагане**

След като се изберат възможностите за управление на неприятелите, те трябва да се приложат по подходящ начин с прецизност и компетентност. Тук трябва да се набележат мерки за контрол – преки и косвени.

- **Оценяване**

Много е важно да се отдели време за обратна информация и оценка на приложените растително-защитните мерки, за да се направи извод за тяхната ефективност. Ето защо трябва да се направи преглед относно:

- Какво не е извършено правилно, но по-важно е какво е извършено правилно.
- Изборът на контролни мерки дали е бил правилен?
- Действията извършени ли са навреме и според препоръките?
- Какви промени в стратегията би могло да се направят, за

да се подобри резултата от контрола, ако същият проблем възникне и в бъдеще?

- Какви бъдещи промени могат да се направят в производствената система като цяло, за да се постигне трайно потискане на проблема с вредителите?

Всички тези компоненти са от значение особено при биологичната система на отглеждане на люцерната, където се залага предимно на превантивни мерки и не може да се разчита на бързодействащите синтетични пестициди за справяне с неприятелите.

2. ПРЕХОД КЪМ БИОЛОГИЧНО ОТГЛЕЖДАНЕ НА ЛЮЦЕРНА

Биологичното земеделие безспорно крие много повече рискове, отколкото конвенционалното, поради трудностите, с които трябва да се справя при управлението на културите, като плодородие, борба с плевелите и управление на неприятелите. Тези предизвикателства са особено показателни през периода на преход от конвенционално към биологично производство. Сертифицираните площи с люцерна се увеличават през последните години, а този растеж се очаква да продължи и в бъдеще с увеличаване на сертифицираните оператори в областта на животновъдството, което означава, че нуждата от сертифицирани фуражи за животните ще нараства, а люцерната като основна фуражна култура за България би могла да задоволи тези нужди. В настоящия раздел се обръща по-специално внимание на периода на преход от конвенционално към биологично производство на люцерна, който безспорно крие известни рискове.

Земеделски производители, които избират да произвеждат по биологичен начин своята продукция изброяват различни причини. В нашите проучвания установихме, че 35% от тях посочват по-високата субсидия за това производство като основен фактор, за да предприемат тази стъпка. По-високата цена за реализиране на продукцията посочват 22% от анкетираните. За голяма част от производителите (45%) опазването на околната среда е основен приоритет. Те цитират

негативното въздействие на пестицидите и синтетичните торове върху почвата, качеството на водата и здравето на хората. Това означава, че земеделието в името на природата е важно за голяма част от тези производители. Правилното разбиране на системата, в която си взаимодействат почвата, растенията и живите организми, както и работата в екосистема, в която има стремеж да се създаде баланс е основното предизвикателство за тях.

Таблица 1. Сравнение между биологично и конвенционално земеделие.

Показатели	Биологично земеделие	Конвенционално земеделие
Плодородие	Несинтетични подобрители, като оборски тор, компост и зелено торене, бобови култури в сеитбообращението	Предимно синтетични торове
Контрол на плевелите	Различни стратегии се прилагат, в т.ч. разнообразни ротации, механичен контрол на плевелите, културални практики и др.	Предимно синтетични хербициди, ГМО-земеделски култури
Контрол на вредните насекоми	Разнообразни сеитбообращения, несинтетични инсектициди, биоинсектициди и др.	Предимно синтетични инсектициди, ГМО-земеделски култури
Земеделски култури	Без ГМО	Както ГМО, така и традиционни сортове
Сеитбообращение	Разнообразни сеитбообращения, които включват и разнообразни култури	Монокултурно отглеждане е честа практика
Приходи	Сравними с тези при конвенционалното производство	Сравними с тези при биологичното производство
Вложения	Сравнително малки	Доста по-големи
Буфери	Буфери са необходими, за да послужат като бариера и защитят биологичните култури от небιологични или ГМО	Буфери не се изискват
Добив	При някои култури добивът може да е по-нисък, но при люцерната и другите фуражни култури добивът е почти като при конвенционалното производство.	Може да е по-висок, в зависимост от торенето на земеделските култури, химичната защита от болести, плевели и насекоми.

Министерството на земеделието и храните в своя Наредба № 1 от 7 февруари 2013 г. за прилагане на правилата на биологично производство определя и правилата за преход към биологично производство (Раздел VI).

По време на преходния период към биологично производство се прилагат разпоредбите на Регламент (ЕО) № 834/2007, Регламент

(ЕО) № 889/2008 и Наредба № 1/7.02.2013. Продължителността на преходния период е най-малко две години за площи с многогодишни фуражни култури (в т.ч. люцерна). МЗХ акредитира и сертифициращите органи, които са оторизирани да извършат процедурата по сертифициране и наблюдението на площите по време на преходния период. Някои от основните различия между биологичното и конвенционално земеделие са посочени в таблица 1. Два са основните аспекти, които отличават тези две системи – производствените и управленски практики.

Биологичното земеделие не е просто заместване на един тип вложения с друг. Тук вниманието трябва да бъде съсредоточено върху опазването на околната среда. В сравнение с конвенционалното земеделие, при биологичното земеделие се използват по-разнообразни стратегии за управление на земеделското производство. Сертифицираните биологични оператори не използват синтетични торове и пестициди. Плевелите и вредните насекоми се контролират чрез механични и културални практики или чрез разнообразни сеитбообращения. Списъкът на разрешените средства за борба с вредните неприятели, е доста лимитиран. На практика в биологичните ферми вложенията от външни ресурси са незначителни. Плодородието на почвата се поддържа с оборски тор, компост и зелено торене, както и включване на бобови култури в сеитбообращението. Прилагането на практики, като сеитбообращение, например, за да се подобри подхранването на почвата и да се контролират плевелите изисква едно добро проучване на място, за да се определят най-добрите комбинации от култури и производствени системи. Друга основна разлика в този период на преход, който производителите на биологична продукция биха могли да открият, е типа на документацията, която се изисква. Воденето на записи е задължително за онези земеделски производители, които са решили да изминат този период на преход и да започнат биологично производство. Това го изискват сертифициращите органи. Производителите трябва да водят записи за тяхното производство, добиви и проведени земеделски практики. Тук е мястото да подчертаем, че люцерната е една от **най-подходящите култури за отглеждане в периода на преход**, независимо от това каква ще бъде ориентацията на биологично производство в бъдеще, тъй като от една страна тя намалява натиска на плевелите, осигурява азот за последващите култури и подобрява структурата на почвата.

3. КУЛТУРАЛНИ ПРАКТИКИ

3.1. Ролята на елементи от технологията на отглеждане на люцерната в процеса на управление на неприятелите

Основните изисквания за отглеждането на люцерната като земеделска култура са едни и същи, независимо дали се отглежда конвенционално или биологично. Тук, обаче, трябва да подчертаем някои особености в технологията на отглеждане, които имат съществено значение при създаването на люцерновите посеви, подготовката на почвата, начините и сроковете на сеитба – елементи, които оказват съществено въздействие върху израстването на здрав и устойчив посев, който да е в състояние да устоява на външни въздействия и на първо място на повредите от вредни насекоми.

Изборът на площ за отглеждане на люцерна трябва да се съобразява със следните изисквания:

- Площта да е чиста от плевели. Не се допуска засяването на люцерна на площи с многогодишни коренищни плевели, като троскот, балур, пирей и др.
- Културата – предшественик на люцерната трябва да създава възможност за добра подготовка на почвата.
- Почвата да бъде с високо плодородие, добре запасена с достъпни за люцерновите растения хранителни вещества.

На тези изисквания като предшественици най-добре отговарят окопните култури, особено, когато са торени с оборски тор. Такива култури са зеленчуковите, царевицата, захарното и крмното цвекло, картофите и др. Като предшественици за люцерната може да се използват и житните култури със слята повърхност - пшеница, ечемик, тритикале и др.

След разораване на люцерновите посеви икономически най-изгодно е отглеждането на окопни култури, които оползотворяват най-добре високото плодородие на почвата след люцерната. Особено подходящи са царевицата за зърно или силаж, памукът, картофите и др.

Повторно отглеждане на люцерна на една и съща площ се допуска след 3-5 години, а когато е нападната от кускута - след 6-8 години.

Люцерната има дребни семена, затова почвата трябва да се обработи много добре. Тя трябва да е чиста от плевели, добре разрохкана, изравнена и запасена с достатъчно вода. Обработката се извършва по различен начин, според предшественика и срока на сеитба. При пролетна сеитба задължително се извършва лятна или есенна дълбока оран на 23-25 см. Най-добре е да се изоре непосредствено след прибиране на предшественика. Ако това е невъзможно, площта се подмята с дискова брана или се преорава плитко с плуг без отметателна дъска. Така се унищожават плевелите и се създават условия за запазване на влагата в почвата. Подметнатите площи се изорават дълбоко след 20-30 дни.

Когато люцерната се засява след ранни или средно ранни предшественици, дълбоката оран трябва да се извърши не по-късно от средата на август. През есента (септември, октомври), когато обикновено падат валежи, се създават условия за поникване на плевели, които се унищожават чрез подходяща повърхностна обработка на почвата (дискуване, фрезуване) или плитко преораване. По този начин почвата се подравнява, което е условие за засяване на люцерната напролет само с една повърхностна обработка - брануване или култивиране с брануване.

Когато люцерната се засява след късен предшественик - памук, цвекло, късна царевица и др., извършва се само есенна дълбока оран без допълнителни повърхностни обработки. През пролетта на следващата година се извършват една или две предсеитбени повърхностни обработки. Най-често първата се състои само в брануване. С него се цели да се изравни и да се намали повърхността на почвата, което ограничава възможността за изпаряване на натрупаната влага от зимните валежи. Чрез брануване почвата се аерира и се затопля, което благоприятства покълването на плевелните семена. Бранува се след просъхване на гребените на браздите от дълбоката оран. Използват се тежки стабилни брани и се бранува косо или напречно на посоката на оранта. След брануването (15-20 дни), непосредствено преди сеитбата се култивира с брануване на възможно най-малка дълбочина - около 6 см.

Изораните и повърхностно обработените през лятото площи до настъпване на зимата обикновено се култивират предсеитбено, комбинирано с брануване. В случаите, когато люцерната се засява със сеялка, задължително се валира предсеитбено с членест валяк. Чрез него се цели да се уплътни и се заравни повърхностният почвен слой, което има голямо значение за лесното и качествено окосяване на люцерната, особено при механизираното му извършване. Освен това, поради уплътнената повърхност на почвата, семената попадат в твърдо легло, на желана и относително еднаква дълбочина, което е важно условие за дружното им поникване.

Когато сеитбата се извършва ръчно (както обичайно се прави в малките ферми), след последното култивиране с брануване или само брануване, не се валира. Семената се разхвърлят ръчно върху плитко набраздената (от брануването) почвена повърхност, бранува се втори път напречно на предшестващото (за добро заравяне на семената) и след това площта се валира с членест валяк.

При случаите на лятно-есенно засяване на люцерната обработката на почвата се състои в предсеитбена оран на 15-18 см, при условие, че не се образуват буци. Тогава почвата е добре овлажнена и позволява качествена обработка. Оранта трябва да е равна, без много гребени и разори. След оранта се фрезува един път или повече. Както при лятна, така и при ранна есенна сеитба повърхността на почвата трябва да се доведе до градинско състояние.

За да презимуват добре младите растения, сеитбата трябва да се извърши при осигурено плътно легло за семената. Затова предсеитбеното и следсеитбеното валиране при машинна сеитба е задължително мероприятие.

Опитът на някои фермери показва, че люцерната може да се засява директно без описаните обработки на почвата. За използването на технологиите на минималната обработка и директно засяване са необходими подходящи сеялки.

Люцерната се засява напролет, късно през лятото или в началото на есента. При осигурено напояване и при маломерни площи най-подходящият срок за сеитба е лятно-есенният. В случая изключително значение има добрата подготовка на площта. При голяма суша площта трябва да се полее, да се изоре и след това да се

извършат необходимите предсеитбени обработки, така че почвата да се доведе до необходимото състояние за сеитба.

Засяването на люцерната през лятно-есения период има големи предимства. Основното е, че през следващата година посеvät е нормално развит и осигурява добиви, равни на добивите през втората година от посеви, засети напролет. При възможност, а това означава главно при осигурено напояване, този срок трябва да се предпочита. Поради това, че подготовката на люцерновите семена (почистване, декускутиране, освидетелстване и др.) се извършва през зимата, фермерите трябва да си набавят семената по-рано (предшестващата година).

Пролетната сеитба е неизбежна, когато люцерната се отглежда без възможност за напояване. Най-подходящият срок за сеитба в Южна България е от средата на март до 5-10 април, а за Северна България - 10-20 април, при оптимална температура на въздуха 6-8°C. През пролетта люцерната се засява в чисто състояние или под покривна култура. Покровът е предназначен за компенсиране на загубата на зелена маса поради забавения растеж на люцерната в годината на засяването ѝ. От друга страна, покривното растение в различна степен е конкурент на люцерната. Затова покривът има смисъл само в условия с повече валежи и на заплевелени почви. За да се избегне или да се намали потискащото въздействие на покривната култура, тя трябва да се засява с 30 до 50% от оптималната ѝ сеитбена норма, а сеитбената норма на люцерната да се увеличи с 20%. Принципно правило е най-напред да се засява покривното растение и след това, напречно на него, се засява люцерната. Като покривни култури може да се използват нахутът, грахово-овесената или фиево-овесената смеска или чист овес. Важно е също така според случая покривното растение да се прибира, преди да е настъпила оптималната му фаза на развитие, с което се предотвратява прекомерното потискане на люцерната.

Оптималната сеитбена норма на люцерната, когато се засява с прецизна сеялка, е 2-2,5 кг семена на декар. При ръчна сеитба, обаче, тя трябва да се завиши на 3,5-4 кг на декар. За да се разпределят по-равномерно, добре е семената да се смесват с пресят сух пясък в съотношение 1:3 (1 част люцерна и 3 части пясък). Площта в такива случаи е добре да се разпредели на участъци по 200-300 кв.м., на

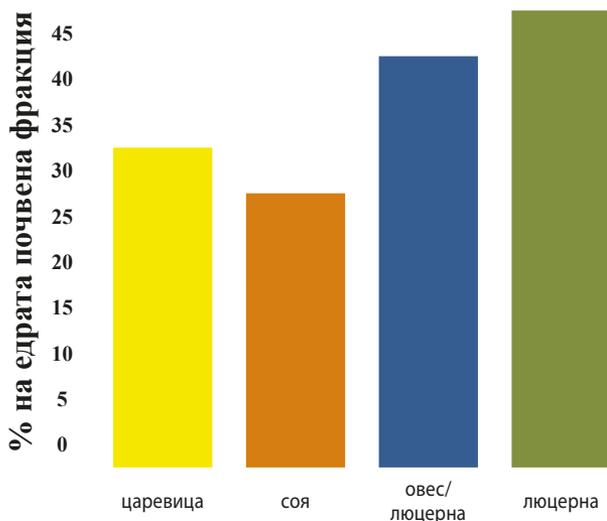
които да се засяват определените семена.

Оптималната дълбочина на засяване на люцерновите семена е 1-2 см. На по-леки почви се допуска дълбочина до 2,5 см. Семената се засяват плитко, защото са дребни и кълнът им е със слаба пробивна сила. За постигането на тази дълбочина при сеитба със сеялка площите задължително се валират предсеитбено с членест валак.

3.2. Ролята на сеитбообращението в биологичното производство на люцерна за управление на неприятелите

Предимството на добре планираното сеитбообращение е, че намалява риска от вредителите, подобрява структурата и плодородието на почвата, повишава биологичната активност на почвата и др. Земеделските производители не могат да използват много от обичайните стратегии (най-вече тези, които включват синтетични химикали), които се прилагат при конвенционалното производство. Ето защо, сеитбообращението е едно от най-сигурните управленски средства, с което могат да се постигнат няколко цели. На първо място то е сигурно оръжие за справяне с проблемите, които причиняват вредните насекоми, болестите и плевелите. Затова в тази част ще бъде отделено внимание на ползите от сеитбообращението по отношение на борбата с неприятелите по люцерната и факторите, които трябва да се имат предвид при планирането на сеитбооборотите.

Ползи: Сравнявайки разликите в качеството на почвата при 2-годишно и 4-годишно сеитбообращение K. Moncada & C. Sheaffer установяват, че при 4-годишно биологично сеитбообращение почвата има най-добра структура. Отделните култури в сеитбооборота могат да имат различно въздействие върху състоянието на почвата. Многогодишните култури, като люцерна могат да допринесат много повече за структурирането на почвата отколкото например царевицата и соята, тъй като при многогодишните култури почвата не се обработва ежегодно. (Фиг. 2).



Фиг. 2. Въздействие на отделни земеделски култури върху структурата на почвата. При 4-годишно биологично сеитбообращение, почвата е с най-добра структура след люцерната. (Kuratomi et al., 2004).

Всяко сеитбообращение трябва да се планира така, че да осигурява плодородието на почвата. Например, царевицата е култура, която извлича хранителните вещества. От друга страна люцерната допринася за повишаване на азота в почвата. Включването на люцерната в сеитбооборота е важно, защото чрез фиксиране на азота тя го доставя за следващите култури.

Петгодишно сеитбообращение:

Царевица – Соя – Житни – Люцерна – Люцерна – Люцерна

Петгодишното сеитбообращение крие най-малък риск при биологичното производство на люцерна. Включването на люцерната в това сеитбообращение с 3-годишно производство осигурява необходимото количество азот за следващата култура от сеитбооборота и спомага за борбата с плевелите. Благодарение на люцерната се подобрява състоянието на почвата. Освен това, почвата ще бъде предпазена от ерозия за 3-годишен период. Това сеитбообращение се прилага от животновъди, които сами си произвеждат биологичния фураж или от растениевъди, които предлагат биологичен фураж за биологично отглеждане на животни (Фиг. 3).



Фиг. 3. Многополно сеитбообращение.

3.3. Избор на сортове

Първото правило при избор на сортове е да се знае колко подходящи са те за съответното място. Важно условие за избора на сортове са задълбочени знания за изискванията на люцерната към условията на околната среда (валежи, температура, дълбочина, тип и рН на почвата, запасеност с хранителни вещества и др.), а така също и съответните особености/характеристики на сортовете (растежна сила, устойчивост към неприятели и болести, конкурентноспособност по отношение на плевелите и др.). Определящ фактор за подходящ избор е способността за преодоляване на стреса (от коситби и повреди от неприятелите) и хармоничното (дружно) развитие на посева.

През последните няколко години у нас бяха създадени и признати много сортове люцерна, които по добив, качество, дълготрайност и екологична пластичност не отстъпват на чуждите такива, а в много случаи ги превъзхождат. Подходящи сортове за биоологично производство са: Обнова 10, Виктория, Вера, Роли, Приста 2, Приста 3, Приста 4, Многолистна 1 и др. По съдържание на суров протеин в сухото вещество Многолистна 1 превъзхожда с 1,5 процента всички български и чужди трилистни сортове в страната.

Новите съвременни сортове са селектирани така, че да осигуряват оптимална ефективност от растенията, за което учените полагат изключително големи усилия.

3.4. Навременна коситба

Много от вредните насекоми по люцерната, в т.ч. люцерновият листов хоботник, люцерновият листояд, 24-точковата калинки, листните въшки и др. може да бъдат поне отчасти управлявани чрез навременни коситби. Коситбите при биологичното производство могат да заменят необходимостта от прилагане на инсектициди, които се прилагат в конвенционалното производство. Голяма част от ларвите и особено тези с по-малки размери загиват, когато са изложени на директна слънчева светлина и висока температура на почвената повърхност.

Люцерната може да бъде окосявана на различни етапи на растеж в присъствието или отсъствието на насекомни неприятели. Ефектът от различните практики на коситба в краткосрочен и дългосрочен план върху добива, качеството и дълготрайността на посева са добре познати. Многократните коситби в по-ранен стадий, когато 1/10 от растенията са във фаза бутонизация често водят до намаляване на сухото вещество и повишават риска от по-скорошно изтощаване на посева. (Danielson S. et al., 2006). Въпреки това, произведеният фураж е с по-високо качество, когато коситбата се извършва по-рано.

Какавидите и възрастните са по-здрави от ларвите и по-голямата част от тях оцеляват след коситбата до възстановяване на следващия подраст. Отстраняването на окосеното сено или бали трябва да става възможно най-скоро, тъй като те в голяма степен спомагат за оцеляването на чувствителните стадии от развитието на хоботника. Въпреки, че за възстановяването на люцерната благоприятстват хладното и влажно време след коситбата, това също помага за оцеляване на някои от неприятелите.

На фиг. 4 е представена примерна схема за извършване на коситби, като със съответните символи са посочени фенофазите на люцерната, при които би могло да се извърши коситбата.



Фиг. 4. Примерна схема на коситби

Оптималният срок за прибиране на люцерната е края на бутонизация-начало на цъфтеж, когато 10-15% от растенията са цъфнали. От това зависи до голяма степен качеството на фуража и запазването на възстановителния потенциал на посева чрез акумулиране на повече резервни хранителни вещества в корена. Последното е гаранция за по-добро отрастване на следващия откос и използване на посева повече години. Към тези фактори трябва да се прибави и зависимостта от метеорологичните условия при определяне на момента за прибиране на люцерната, както и степента на нападение от вредни видове насекоми. Винаги, когато се пристъпва към коситбата, трябва да се следи метеорологичната прогноза, за да се подберат няколко последователни дни с много слънце и без валежи. Люцерната се коси на 6-8 см от земята. По-ниската коситба засяга спящите пъпки в кореновата шийка, а по-високата намалява добива.

От качеството на извършваните коситби и прилагането на подходящи интервали на коситба зависи до голяма степен поддържането на равен, плътен и силен посев, а здравите растения, с добре развита коренова система издържат по-добре повредите, причинени от храненето на насекомните неприятели, дори при неблагоприятни условия.

4. ДОБРИ ПРАКТИКИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕ НА НЕПРИЯТЕЛИТЕ ПРИ БИОЛОГИЧНО ПРОИЗВОДСТВО НА ЛЮЦЕРНА

Много подходи за управление на люцерновите неприятели са изпитвани през годините (Higgins Randall A. et al., 1989). Те включват третиране с пламък, наводняване на полетата, смачкване на яйцата и ларвите, дискуване или брануване, паша, ранно прибиране на реколтата, биологичен контрол с паразитоидни и хищни видове насекоми, промяна на времето за сеитба, резистентност на растението-гостоприемник, както и някои видове биоинсектициди.

Опитът показва, че най-добри резултати при управлението

имат комбинацията от контролни мерки и различни управленски тактики. Ако изцяло се разчита на инсектициди, това е доста скъпо струващ метод за контролиране на вредните популации, а и често води до повишаване на устойчивостта към инсектицидите. От инсектицидите, освен това, се получават остатъчни количества в произведената реколта. Независимо от причините, повечето производители на люцерна (дори и тези, които произвеждат конвенционално) предпочитат да имат различни алтернативи, сред които да избират, вместо да разчитат единствено на мерките за контрол с химични средства. При биологичното производство трябва да се разчита само на нехимични методи на контрол.

4.1. Третиране с пламък

Методът на пламъчното третиране се прилага основно за борба с плевелите при редица култури. Действа на принципа на т.нар. „бланширане“, при което растенията се нагриват за части от секундата. Методът на пламъчното третиране (flaming) е изследван още през 1920 година за контролиране на някои популации на вредни насекоми по люцерната (Higgins Randall A. et al., 1989). Керосин, слама, и най-вече пропан са били използвани като гориво за изгаряне на повърхностните остатъци, унищожаване яйцата на люцерновия листов хоботник. Резултатите от тези опити варират в широки граници. През 1971 г. проучване в Университета на Мериленд показва, че пламъчното третиране на люцерната по време на нейния покой понякога успешно контролира ларвите на хоботника. При сравнение на резултатите е установено, че добивът е един и същи при пламъчно третиране и при третиране с инсектициди. Въпреки това, третирането с пламък на новозасяти посеви намалява плътността на стъблата и намалява жизнеността на оцелелите растения, което понякога води до по-ниски добиви сено.

При тези проучвания е използвана люцерна, която е в покой или е израстнала най-много 5-6 сантиметра при възстановяване на вегетацията. Третирането с пламък на люцерната, когато се възобновява растежа намалява ефективността в борбата с хоботника и намалява получения добив. Третирането с пламък на спяща люцерна, съчетано с ранно прибиране на реколтата, води до растения с по-ниско съдържание на фибри и по-високо съдържание на протеин.

Третирането с пламък на спяща люцерна води до по-добра защита срещу много ранната поява напролет и повредите, причинени от люцерновия листов хоботник, отколкото третирането с инсектициди. Този резултат може би не е толкова изненадващ, както изглежда на пръв поглед, тъй като с пламъчното третиране се унищожават много яйца, докато инсектицидите до голяма степен са активни срещу ларвите, които трябва да се излюпят от яйцата, преди те да могат да бъдат контролирани.

4.2. Паша

Пашата на добитък в люцерна по време на нейния покой е метод, който се прилага в продължение на десетилетия за намаляване на повредите, причинени от люцернов листов хоботник. Проучване през 1988 г., проведено в Калифорния заключава, че пролетната паша, не би трябвало да намалява добива от люцерна, ако се избере точното време за това. Проучване в Ню Мексико показва, че пашата може временно да намали популациите на люцерновия листов хоботник. Намаляването на плътността на популациите е вероятно свързано с гъстотата на стадото, времето и продължителността на пашата. Установено е, че в резултат на пашата плътността на яйцата на люцерновия листов хоботник може да бъде намалена до 60%. (Higgins Randall A. et al., 1989).

Въвеждането на животни за паша в люцерновите полета може да има въздействие и върху полезните видове насекоми. При проучване в установено, че говедата със своите копита унищожават от 2 до 12% от презимуващите оси. Въпреки това е установено, че ползите от пашата значително надвишават вредните последици от смъртността, причинена на паразитите от добитъка.

Много фактори трябва да се съблюдават преди да започне пашата на люцерна. Зелената люцерна може да доведе до подуване на говедата. Интензивното изпасване може да доведе до щети, които могат да намалят дълголетието на посева и да подложат растетелните тъкани на въздействието на патогени и болести. Пашата може да доведе до други разходи, като допълнително ограждане и съоръжения за напояване.

4.3. Дискуване, брануване и раздробяване на почвата.

Плиткото дискуване не намалява популациите на ларвите на люцерновия листов хоботник в проучване, проведено през 1981 г. в New Mexico. Брануването и дискуването не се препоръчва от повечето изследователи, поради щетите, които нанасят на люцерновите растения. Това от своя страна води до зараза с болести, които причиняват загиване на растенията и загуба на добив. Натискът с валяци или превозни средства също води до увеличаване смъртността на зимуващите стадии.

4.4. Отглеждане на люцерната като едногодишна култура.

Промяна в сроковете на сеитба може да допринесе за ограничаване на щетите, причинени от неприятелите по люцерната. Пролетната сеитба на люцерновите полета може понякога да избягне някои икономически важни загуби от възрастните и ларвите на люцерновия листов хоботник, люцерновия листояд, 24-точковата калинка и др. У нас люцерната се засява напролет, късно през лятото или в началото на есента. Пролетната сеитба е неизбежна, когато люцерната се отглежда без възможност за напояване.

Проучвания, проведени в САЩ (в щатовете Индиана, Кентъки и Тенеси) с цел да се определи дали люцерната може да се отглежда като пролетна едногодишна култура и по този начин да се избегнат проблемите чрез прекъсване на жизнения цикъл на някои от ключовите неприятели. При това проучване, люцерната е засята през пролетта и е установено, че при пролетната схема на сеитба люцерната на практика не се напада от неприятели, докато при традиционно отглеждане на многогодишна люцерна, през втората година на развитие са наблюдавани по четири ларви на люцернов листов хоботник на стъбло. Тази популационна плътност е около 100 пъти по-висока, отколкото в парцелите с пролетна схема на сеитба .

Няколко ограничения при това проучване са забелязани, обаче. Повторното създаване на едногодишен посев от люцерна е рисковано и сравнително скъпо. Голяма част от растенията оцеляват през зимата и създават условия за презимуването на неприятеля, а това води до значително повишена популационна плътност през следващата пролет.

Изследователи заключават, че люцерната може да се отглежда като едногодишна култура с пролетна сеитба, с известни ползи, произтичащи от нарушаване на жизнения цикъл на хоботника. Люцерновият листов хоботник създава много по-малко проблеми при пролетната схема на сеитба на люцерната, тъй като растежът на културата е твърде малък, за да бъде тя привлекателна за възрастните да снасят яйцата си или защото растенията поникват, когато миграция на възрастните към посевите вече е приключила. Всички снесени яйца по люцерната ще загинат заедно със загиване на посева.

5. БИОЛОГИЧЕН КОНТРОЛ

Биологичен контрол е термин, който означава намаляване популациите на вредните видове чрез действието на други живи организми, често наричани естествени (природни) врагове или полезни видове (Sloderbeck, Necholas & Greene (1996)). Всички насекоми имат естествени врагове. Разпознаването и определянето им, както и тяхното управление може да спомогне за намаляване на популациите на вредните насекоми и съответно за намаляване загубите от добива, както и да намали разходите за прилагането на други скъпо струващи мерки за контрол.

Биологичният контрол е най-ефективен, когато се прилага с други съвместими практики в интегрирани програми за управление на вредните видове. Такива практики са използването на устойчиви сортове, прилагането на биологични инсектициди, за да се поддържа плътността на вредните популации под праговете на икономическа вредност. За да бъде ефективна, биологичната борба изисква добро познаване на биологията на вредните видове и техните естествени врагове, както и познания за определяне на отделните стадии от жизнения цикъл на насекомите на полето. Честите полски обследвания са необходими, за да се наблюдават естествените врагове и да се оцени тяхното въздействие върху вредните популации. Програмите за биологичен контрол се категоризират в три групи: интродуциране, колонизиране и консервиране (Фиг. 5).



Фиг. 5. Основни методи на биологичен контрол

5.1. Интродуцирането се прилага, когато в биоценозите съществуват опасни вредни насекоми (пренесени от други страни и континенти) и за тях няма местни биоагенти, или има такива, но те не са достатъчно ефективни, за да регулират популационната плътност на вредните видове.

Типичен пример за интродуциране е лабораторното отглеждане и опит за разселване на канадската хищна дървеница *Podisus maculiventris* Say за контрол на популациите на колорадския бръмбар в България през 80-те години на 20-ти век.

При лабораторни условия, 25 години по-късно, е изследвана консумативната способност на хищната дървеница *Podisus maculiventris* по отношение на ларвите на малкия люцернов листов хоботник и люцерновия листояд (Atanasova D., 2010). Установено е, че нимфите на хищната дървеница се развиват успешно, изхранвайки се с ларви на двата вида. Всяка нимфа консумира средно по 18.74 ларви на *Ph. variabilis* и 11.92 ларви на *Ph. fornicata* за 10-11 дни от 4-та ларвна възраст до имагинален стадий.

Тези резултати показват, че хищната дървеница *Podisus maculiventris* Say има потенциал да се използва като биологичен агент срещу двата ключови неприятеля по люцерната – малкия люцернов (листов) хоботник и люцерновия листояд.

5.2. Сезонното колонизиране на биоагенти представлява сезонно внасяне на биоагенти, размножавани в биологични лаборатории в местата с повишена плътност на неприятелите с цел осъществяване на биологично регулиране.

У нас най-широко приложение намира **консервирането** на биоагентите. При този метод на биоконтрол човекът подпомага съществуващия в природата комплекс от полезни видове – хищници и паразити чрез създаване на хранителна база, осигуряване на подходящи места за зимуване и др. Това е най-разбираемият и най-лесно приложим метод на биологичен контрол. Консервирането на биоагенти може да означава още избягване на практики, които биха засегнали полезните видове и възпрепятствали тяхното намножаване. Ето защо, трябва добре да се знае кои практики са вредни и как полезните практики да се интегрират в производствената система. Това изисква познаване и разбиране на биологията на полезните видове и желание за прилагането на такива практики, които да ги опазват и да стимулират тяхното намножаване (Sloderback P. E. et al., 1996).

Тъй като това е практически най- приложимият метод на биологичен контрол, в този раздел е отделено повече внимание на него.

5.3. Консервиране (Опазване) на природните популации на биоагентите

Предприемането на мерки за опазване и стимулиране на размножаването на природните популации биоагенти (естествени врагове, природни антагонисти) е абсолютно задължително, за да има биологичен контрол изобщо. Този процес включва манипулиране на околната среда в полза на природните популации биоагенти, или премахване или смекчаване на неблагоприятните фактори или осигуряване на липсващите необходими условия за тяхното размножаване.

Опазването на биоагентите в природата се осъществява най-добре в местообитанията на насекомите, като тези местообитания, които са неблагоприятни или в тях липсват някои необходими условия, да бъдат благоприятно променени/подобвени в тяхна полза.

До голяма степен ефективността на биоагентите зависи от степента на тяхното постоянство, стабилност, както и от благоприятните условия на околната среда. Измененията на условията на природната среда, независимо дали е преднамерено или

инцидентно, които оказват влияние на биоагентите - ентомофаги, често се отразяват до голяма степен и на повредите, причинени от вредните членестоноги.

Промени в околната среда могат да бъдат направени, за да се увеличи ефективността на природните популации от биоагенти. Тези модификации включват:

- Изграждане на изкуствени структури;
- Предоставяне на допълнителна храна;
- Предоставяне на алтернативни източници на храна (растение-гостоприемник);
- Подобряване на условията за синхронизиране на жизнения цикъл на вредното насекомо и неговия антагонист (естествен враг);
- Контрол върху изхранващите се с медена роса мравки;
- Промяна на земеделски практики, които имат негативен ефект върху биоагентите.

Изграждане на изкуствени структури. Това се прави, за да се увеличи плътността на хищните насекоми, птици и насекомоядни гръбначни животни като гризачи, катерици и др. Пример за използване на изкуствени структури за подобряване популациите на хищните насекоми е, чрез създаване на места, където да снасят яйцата си.

Предоставяне на допълнителна храна. Възрастните индивиди на естествените врагове често се нуждаят от нектар и цветен прашец, като източник на хранителни вещества и влага. В природата тези предпоставки са предоставени от различни растения. Въпреки това, в

агроecosystemите много от тези растения се считат за плевели и се отстраняват. Засаждането на такива растения на ивици около люцерновия посев би могло да се прилага за предоставяне нектар и цветен прашец на видовете от сем. Калинки, което ще допринесе за повишаване на тяхната регулираща способност. Проучвания за осигуряване на допълнителни източници показват, че добри резултати се постигат чрез пръскане на захарен или меден разтвор

директно върху културите.

Предоставяне на алтернативни източници на храна (растение-гостоприемник). Алтернативният гостоприемник намалява условията за синхронн между предпочитаните растения-гостоприемник и техните неспецифични паразити и хищници. Вторични прояви на тази функция са: Поддържане на една функционална популация на биоагентите в период, в който предпочитаният гостоприемник е в ниска плътност; Осигуряване на подходящи растения-гостоприемници за презимуване; Създаване на условия за максимално разпространение на природните антагонисти; Намаляване на канибализма и вътревидовата борба сред биоагентите. Известно е, че голяма част от хищните видове калинки, златоочици проявяват канибализъм.

Подобряване на синхронизацията между неприятеля и неговия антагонист. Понякога, ефективността на ентомофагите намалява или отсъства, тъй като става частично или напълно отделена на биоагента от неговия гостоприемник във времето или пространството. Това може да се избегне чрез манипулиране на околната среда, например чрез отглеждане на допълнителни растителни видове в близост до люцерновите посеви.

Промяна на земеделски практики, които имат негативен ефект върху природните популации на биоагентите. Това включва изключително големи площи. Някои от основните области, където могат да се извършват промени са: Отглеждане на чисти култури (премахване на плевелите). Това може да доведе до премахване на ценни алтернативни и допълнителни източници на храна за естествените врагове. Коситбата влияе неблагоприятно върху повечето от полезни насекоми, обитаващи люцерновите полета. Прилагането на коситба на ивици може да намали унищожаването на природните антагонисти на листните въшки по люцерната.

Ивично отглеждане на люцерна. Биологичният контрол може да бъде подпомогнат чрез въвеждане на т. нар. ивично/ленточно отглеждане на люцерната. Това се осъществява чрез предварително изготвена програма, целяща опазването на полезните видове. Коситбата на люцерната на ивици може да доведе до чувствително увеличаване на популационната плътност на полезните насекоми.

Вместо пълното унищожаване на техните местообитания при цялостна коситба, при коситбата на ивици полезните насекоми може да се придвижат към съседните останали неокосени ивици, където да намерят храна и обитания.

6. ПРИЛОЖЕНИЕ НА БИОЛОГИЧНИ ИНСЕКТИЦИДИ

При биологичното земеделие употребата на синтетични инсектициди не е разрешена за борба с вредните насекомни популации. Ето защо при това производство се разчита повече на естествените врагове на вредните видове – хищници и паразити. Ако вредните популации не могат да бъдат контролирани от естествените им врагове, се препоръчва използването на биопестициди, разрешени при биологичното производство. При това продуктите, които се използват трябва да имат най-слабо негативно влияние върху полезните насекоми.

За биологичното отглеждане на люцерна се прилагат правила за биологично производство, които се основават на използването на продукти за растителна защита до предвидените за употреба в Регламент (ЕО) № 834/2007 и Регламент (ЕО) № 889/2008. При използване на продукти за растителна защита, посочени в Приложение II от Регламент (ЕО) № 889/2008, производителите поддържат писмени доказателства за необходимостта от прилагането им. (от Наредба № 1 от 7 февруари 2013 г. на МЗХ).

Много синтетични инсектициди, използвани през последните 40 г. в конвенционалното земеделие, доведоха до проблеми с резистентността на вредните популации насекоми към тях. Ето защо, интересът към растителните продукти с инсектицидно действие нараства значително през последните години. Сред различните съставки на растенията, проучвани през последните 20 години, екстракт и съставки от дървото Ним, *Azadirachtin indica*, са привлекли интереса на ентомолози и фитохимици по целия свят.

Ботанически/растителни инсектициди, като Пиретрум, Ним

може да се използват за борба с вредни насекоми с пробиващо-смучещ устен апарат.

При биологичното земеделие преди всяко третиране земеделските производители трябва да се допитат до сертифициращите органи.

В България използването на биологични инсектициди при биологичното производство на люцерна е все още непопулярна практика. От една страна списъкът на тези продукти се свежда до няколко разрешени такива (според Регламент (ЕО) № 889/2008), а от друга страна - информацията за тяхната ефикасност е ограничена.

Изглежда, че съществува необходимост да се съберат и систематизират съществуващите знания и проведените лабораторни и полски опити върху биологични продукти за растителна защита, за да се види каква е тяхната ефикасност срещу някои от икономически важните неприятели по люцерната.

При опити с воден екстракт от семена и листа на ним са третирани люцернови листа при лабораторни условия и е установена висока смъртност на ларвите на люцернов листов хоботник в резултат на силно разстройство в развитието им (Oroumchi S. & C. Lorga, 1993), като повечето ларви умират преди или по време на линееето. Наблюдаван е и антифидантен ефект при третиране на люцерната с 5% воден разтвор от семена на ним при ларви 4-та възраст. Моментно потапяне на ларви 4-та възраст в същия разтвор намалява степента на преживяемост до 15%. При кафезни опити при полски условия 2.5% и 5% суспензия от семена на ним, прилагана 4 пъти при интервал от една седмица до естествено заразяване на люцернови растения води до пълно прекъсване на развитието на ларвите на неприятеля и до повишаване на добива.

Yardim E. и др. (2001), в свое изследване изпитват ефикасността на две различни дози от ним (азадирахтин) върху люцернов листов хоботник, *Hypera variabilis* Hbst. (Coleoptera: Curculionidae), листни въшки и хищници (калинки, златоочици и хищни дървеници), като сравняват ефекта с този на широкоспектърен инсектицид (малатион) в контролиран полски опит през 1998 и 1999. Третирането с малатион намалява значително плътността на люцерновия листов хоботник

до 77.9 през 1998 г. и и до 87.4% 1999 г. Числеността на люцерновия листов хоботник при ниска доза ним, са по-ниски - 45,2% през 1998 г. и 50,2% през 1999 година. През 1998 г., числеността на листните въшки също намалява с 11.1%, 25.3% и 41% при различни дози на ним. Установено е още, че третирането с различни дози на ним не оказва негативно въздействие върху общата численост на наблюдаваните хищни видове.

При лабораторни и полски условия е проучена ефикасността на инсектициди с ботанически и микробиален произход срещу ларви и възрастни индивиди на *Nyctelia postica* Gyll. и *Gonioctena fornicata* Brügge. (Атанасова Д., 2011).

При лабораторни условия най-висока ефикасност срещу ларвите на *N. postica* проявяват ботаническите инсектициди Ним Азал Т/С в концентрации 0,25% и 0,5% и Пиретрум ФС ЕК – 0,025% и 0,05%. От тях по-бързо инициално действие има Пиретрум ФС ЕК, като още на първия ден след третирането ефикасността му във високата концентрация достигна 60,37%.

При лабораторно тестване на микробиалния препарат ВМР 123 ВП, на база *Bacillus thuringiensis* е установено, че този препарат има по-бавно действие в сравнение с ботаническите инсектициди, а ефикасността му е сравнително по-ниска. Спрямо ларвите на *G. fornicata* ботаническият инсектицид Пиретрум ФС ЕК в концентрации 0,025% и 0,5% проявява бърз инициален ефект. Действието на изпитваните препарати е по-слабо върху възрастните индивиди на *N. postica* и *G. fornicata* в сравнение с ларвите. Като обобщение от проведеното изпитване авторът посочва, че най-висока ефикасност спрямо ларвите и възрастните индивиди на *N. postica* и *G. fornicata* проявява ботаническият инсектицид Пиретрум ФС ЕК (0,05). Микробиалният препарат ВМР 123 ВП (0,1%) на база *Bacillus thuringiensis* показва по-висока ефикасност спрямо ларвите и възрастните индивиди на *G. fornicata* (96,33% и 50%) за разлика от тези на *N. postica* (75% и 37,5%).

Всичките резултати са обнадеждаващи, че биоинсектицидите могат успешно да се прилагат за контролиране на популациите на вредните насекоми при биологично отглеждане на люцерна. Разбира се, те трябва да се съчетават с други практики (разрешени

съгласно нормативната уредба), за да се постигнат максимално добри резултати от мерките за контрол и да се получи висока продукция с добро качество.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Люцерната е култура, която е изключително подходяща за включване в сеитбооборота на едно биологично земеделско стопанство, поради способността си да подобрява структурата на почвата. Освен това, нейната многогодишна природа създава благоприятни местообитания за много полезни членестоноги, в т.ч. опрашители и природни /естествени антагонисти на вредните насекоми. Освен това люцерната е една от най-подходящите култури за отглеждане в периода на преход, независимо от това каква ще бъде ориентацията на биологично производство в бъдеще, тъй като от една страна тя намалява натиска на плевелите, осигурява азот за последващите култури и подобрява структурата на почвата.

Провеждането на растително-защитни мероприятия в условията на биологично земеделие е трудна задача и изисква богат опит и дългосрочна концепция. Неприятелите причиняват едни от най-сериозните проблеми по люцерната, като намаляват значително нейната пазарна стойност. Ето защо, растителната защита, насочена към превантивни мерки, е от особено значение за биологичното земеделие. Целта на растителната защита при биологичното земеделие е не да унищожи вредителите (плевели, болести и неприятели), а да ги контролира.

При разработване на стратегии за управление на неприятелите в люцернови агроценози трябва да се вземат под внимание редица особености по-важни, от които са:

Правилно определяне на неприятелите; Мониторинг на вредни и полезни видове; Избор на оптимални методи и тактики за борба с неприятелите и за опазване на полезните видове.

Едно от основните предизвикателства при отглеждането на биологична люцерна е поддържането на добре балансирана агроecosystema. Това налага прилагането на земеделски практики, щадящи околната среда. По-голямото биоразнообразие е основна предпоставка за подпомагане на биологичния контрол върху вредните насекоми чрез управление на местообитанията им, което се постига при спазване на максимален баланс в системата почва - растения - животни и естествените цикли на развитие. А това допринася за устойчивото развитие на селските райони, за опазването на околната среда и гарантира добри жизнени условия за животните.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Атанасова Д. 2006. Видов състав и динамика на популационната плътност на икономически важните неприятели по многолистната люцерна отглеждана за сено в района на град Пловдив. Аграрен университет – Пловдив, Научни трудове, т. LI, стр. 17-24.
2. Атанасова Д. 2011. Проучване на неприятелите и техните ентомофаги по многолистна люцерна (*Medicago sativa* L.). Дисертация.
3. Богацеска Н., Д. Христова, С. Симова, Е. Станева, Р. Накова, Ц. Димитрова, И. Киряков, П. Григорова. 2008. - Ръководство за интегрирано управление на вредителите при зърнено-бобовите култури. Министерство на земеделието и храните, Национална служба за растителна защита.
4. Иванова М., Т. Илиева, Д. Якимов. 2013. Биологично земеделие. Фабер, Велико Търново. ISBN: 978-954-9498-96-7.
5. Кертикова Д., 2012. Проучване на темпа на попрастване при люцерна в зависимост от факторите сорт, температура и валежи. Научни трудове на Русенски университет – 2012, том 51, серия 1.1., стр. 51 – 55.
6. Наков Б., Р. Ангелова, М. Накова, Р. Андреев. 2007. Прогноза и сигнализация на болестите и неприятелите по културните растения. Издателство ИМН – Пловдив. ISBN 978-954-317-122-4.
7. Наредба № 1 от 7 февруари 2013 г. за прилагане на правилата на биологично производство на растения, животни и аквакултури, растителни, животински продукти, продукти от аквакултури и храни, тяхното етикетирание и контрола върху производството и етикетирането. Министерство на земеделието и храните. Държавен вестник бр. 16, стр. 24 – 45.
8. Попов В., А. Карова. 2011. Биологично земеделие. Академично издателство на Аграрния университет, Пловдив, 2011. ISBN 978-954-517-120-8
9. Atanasova D. 2010. Consumption ability of spined soldier bug *Podisus maculiventris* (Say.) (Heteroptera: Pentatomidae) preying on *Hypera postica* Gyll. and *Gonioctena fornicata* Brügg. larvae under laboratory conditions. *Journal Agrarni Nauki* 2010 Vol. 2 No. 3 pp. 39-41
10. Carpenter J., J. Knight, W. S. Johnson. 1998. Integrated Pest Management of Insect Pests in Alfalfa Hay. University of Nevada Cooperative Extension. A Country-State-Federal Partnership. Fact Sheet 98-11.

11. Danielson S., T. Hunt, K. Jarvi. 2006. Managing the Alfalfa Weevil. University of Nebraska-Lincoln Extension, Institute of Agriculture and Natural Resources. G1208.
12. Higgins Randal A., Sue L. Blodgett, Andrew W. Lenssen. 1989. Alfalfa Weevil Management in Kansas: II. Non-chemical controls. Kansas State University Agricultural Experiment Station and Cooperative Extension Service. Entomology 115, April 1989.
13. Long R. F., C. Summers, L. Godfrey. Conventional and organic methods for insect pest management in alfalfa. <http://alfalfa.ucdavis.edu/+symposium/proceedings/2009/09-49.pdf>
14. Long R.F., R.D. Meyer, S.B. Orloff. 2005. Producing alfalfa hay organically. Proceedings, California Alfalfa and Forage Symposium, 12-14 December, 2005, Visalia, CA, UC Cooperative Extension, Agronomy Research and Extension Center, Plant Sciences Department, University of California, Davis, 95616.
15. Moncada Kristine, Craig C. Sheaffer et al. 2010. Risk management guide for organic producers. University of Minnesota.
16. Mostafa Ayman. 2012. Management of Insect Pests of Alfalfa. College of Agriculture and Life Sciences. Cooperative Extension, Arizona.
17. Oroumchi S., Carola Lorra. 1993. Investigation on the effects of aqueous extracts of neem and chinaberry on development and mortality of the alfalfa weevil *Hypera postica* Gyllenh. (Col., Curculionidae). Journal of Applied Entomology, Volume 116, Issue 1-5, pages 345–351, January/December 1993.
18. Sloderback P. E., J. R. Nechols, G. L. Greene. 1996. Biological control of insect pests on field crops in Kansas. Cooperative Extension Service, Kansas State University, Manhattan.
19. Summers C.G., Godfrey, L.D., Natwick, E.T. 2007. Managing insects in alfalfa. IN C.G. Summers and D.H. Putman, eds., Irrigated alfalfa management for Mediterranean and Desert zones. Chapter 9. Oakland: University of California Agriculture and Natural Resources Publication 8295. <http://alfalfa.ucdavis.edu.IrrigatedAlfalfa>
20. Yardim E., Ozgen I., Kulaz H. 2004. Effects of neem-based and chemical insecticides on some arthropods in alfalfa. eded Rijksuniv Gent Fak Landbouwkd Toegep Biol Wet. 2001;66(2a):519-24.
21. extension.entm.purdue.edu
22. <http://pest.ceris.purdue.edu>
23. <http://www.omafra.gov.on.ca>

24. www.inra.fr
25. www.agroplus.rs
26. www.discoverlife.org
27. www.alfafasnoutbeetle.org
28. www.agroua.net
29. <http://www.insectimages.org>

Велико Великов

**СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ
ЗА РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА
В КРАЛСТВО МАРОКО**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Проф. д-р Велико Великов е завършил СУ „Св.Климент Охридски“, специалности „Геоморфолог“ и „Геоморфолог и картограф“. Защитил е дисертация на тема: „Типове структура на ландшафтите в Средна Стара планина и техните геохимични характеристики“ в Московския държавен университет и му е присъдена научна степен „Кандидат на географските науки“ по „Геохимия на околната среда“.

Работил е като старши научен сътрудник в секцията „Физическа география“ към Географския институт на БАН, декан на Факултета по природни науки в Шуменски университет „Епископ Константин Преславски“, зам.-декан на Исторически факултет и декан на Свободен факултет във ВТУ, където създава и специалност „Туризъм“.

Ръководи лекционни курсове в областта на туризма и икономиката на туризма. Чете лекции по дисциплините: „Въведение в туризма“, „Екскурзоводство“, „Технология на екскурзоводското обслужване“, „Туроператорска, агентска и транспортна дейност“, „Туристическа политика на България“, „Туристическа анимация“ и др. във филиалите на ВУАРР в гр. Велико Търново и Русе в специалност „Икономика на туризма“.

СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА В КРАЛСТВО МАРОКО

Проф. д-р Велико Великов

РЕЗЮМЕ

Мароко е водеща международна туристическа дестинация в африканския регион. Кралството разполага с много атрактивни природни туристически ресурси по протежението на Атлантически океан и Средиземноморското крайбрежие, както и към Атласките планини. Анализирани са основните параметри в международния туризъм (общ брой посещения, приходи, приходи от 1 турист, разходи и баланс). Това е подчертано от характеристиките на антропогенните културни ресурси в ключови места като Рабат, Казабланка, Маракеш, Фес, Мекнес и Танжер.

Ключови думи: най-важни места, културни ресурси, крал, кралство, Мохамед V, Мохамед VI, Хасан II, династия, туристопоток.

STATUS AND PROSPECTS FOR TOURISM DEVELOPMENT IN MOROCCO

Prof. Dr. Veliko Velikov

ABSTRACT

Morocco is a leading international tourism destination in the African region. The kingdom has many attractive natural tourism resources along the Atlantic and Mediterranean coast and the Atlas Mountains. There are analyzed the main parameters in international tourism (arrivals, revenues, revenues per tourist, costs and balance). It is emphasized on the characteristics of anthropogenic cultural resources in key places in Rabat, Casablanca, Marrakech, Fez, Meknes and angier.

Key words: key places, cultural resources, king, kingdom, Mohamed V, Mohamed VI, Hassan II, dynasty, a stream of tourists.

УВОД

Кралство Мароко е държава в Северозападна Африка, разположена на площ от 446 550 км² и с население от 32 473 000 жители (по данни от 2009 г.). Граничи с Алжир на изток, със Западна Сахара и Мавритания на юг, с Испания и испанските анклави Сеута, Мелиля, Пеньон де Велес де ла Гомера, Алхусемас и Чафаринските острови на север. Границите на страната са заобиколени от Атлантическия океан, Средиземно море и Гибралтарския проток свързващ Мароко с Испания.

Кралство Мароко е конституционна **монархия** от 1956 г. когато е извоювана независимостта от Франция. Управлява се от крал, който освен глава на привителството е и духовен водач на населението. Той назначава всичките членове на двукамарния парламент, губернаторите на провинциите и премиер - министъра. От независимостта до днес крале са били Мохамед V, Хасан II и понастоящем Мохамед VI, всички от династията на Алауитите.

Столица е град Рабат, а другите по-големи градове са Казабланка, Маракеш, Фес, Танджер, Агадир, Тетуан, Ужда, Мекнес и др. Мароко е разделено на 16 региона, които са подразделени на 62 префектури и провинции.

Паричната единица е марокански дирхам (флорин), като 1 дирхам съответно е равен на 100 санима и на 0,09 евро.

Населението на страната е представено главно от марокански араби (74,2%), като 25% от жителите са бербери населявали територията в миналото. Останалите етнически групи под 1% са европейци, евреи и други националности. Част от жителите на юг са чернокожи, тъй като робството е съществувало дълго време в оазисите. Около 9% от хората водят номадски или полуномадски начин на живот. Градското обителство е 51%.

Изповядваните религии са мюсюлманска - 99,4%, християнска - 0,4% и други - 0,2%.

Официалният език е арабският, като се говори още и на мароканския диалект - дериджа, както и на берберски. Френският

е широко разпространен в страната, без северните райони, в които се използва испанският език. В хотелите и главните туристически центрове се употребява и английски език.

Национални празници са свещеният месец Рамадан, през който мюсюлманите спазват пости през светлата част от деня, не пият вода и алкохол и не се забавляват, Деня на Независимостта на 18 ноември, Нова година - 1 януари, Ден на труда и др.

Релефът е смесица от планинска, пустинна, низинна и платовидна част. На територията са разположени най-западните сектори на Атласките планини - Ер Риф, Среден Атлас и Висок Атлас, с най-висока точка връх Джебел Тубкал – 4 165 м. Дела на Среден Атлас е покрит с борови, дъбови и кедрови гори, пасища и малки езера. Отвъд планинската верига започва пясъчната и камениста Сахарска пустиня и именно заради границата с нея страната е наречена „врата към Сахара”. На запад и изток се намират платото Мароканска месета и редица обширни равнини.

Климатът в кралството е различен за отделните части с преобладаване на субтропичния и средиземноморския климат. Крайбрежието откъм Средиземно море се характеризира с температури от + 24 - 28 °С през лятото и + 10 - 12 °С през зимата. На юг във вътрешността стойностите достигат до и над 37 °С, заради още по-топлия и доста по-сух въздух. В тези райони само нощите са студени, като температурата понякога пада до 0° С. Бреговата ивица около Атлантическия океан пък е подложена на въздушните маси идващи от него, което прави климата хладен с по-ниски дневни температури в сравнение с вътрешността на страната. В най-крайните южни точки е още по-горещо и остава така почти през цялата година. В Атласките планини климатът е планински и неговите елементи (температура, налягане, валежи и др.) се подчиняват на височинната зоналност.

Туристическата инфраструктура е добре организирана, като в страната има 10 международни летища, 7 национални авиокомпании, големи международни морски пристанища (Казабланка, Танжер, Сафи), 60 хил. км. шосета, 2 000 км. жп. линии и т.н. До 2030 г. се предвижда изграждането на две нови високоскоростни железопътни линии на стойност 3,37 млрд. долара.

АНАЛИЗ НА МЕЖДУНАРОДНИЯ ТУРИЗЪМ

Световната туристическа организация е разделила света по отношение на международния туризъм на 5 региона, като във всеки от тях има подрегиони. За всички тези сектори организацията дава информация за развитието на международния туризъм по няколко основни показателя:

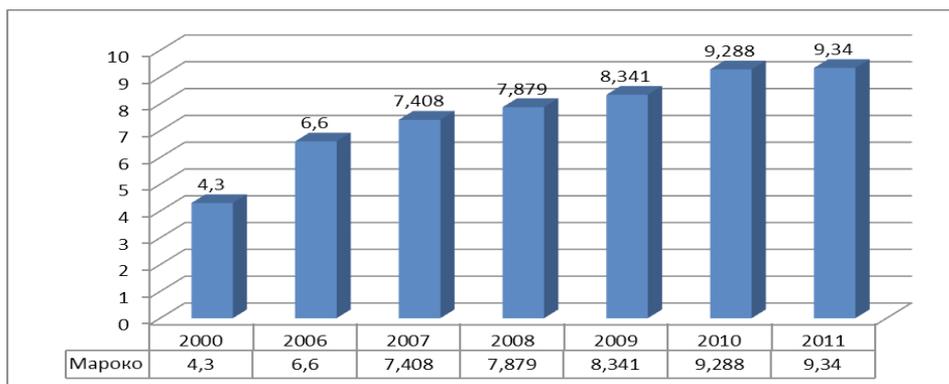
- международни туристически пристигания;
- постъпления в международния туризъм;
- постъпления от един турист;
- разходи за туризъм;
- салдо от международния туризъм;
- характеристика на основните дестинации.

Кралство Мароко е водеща дестинация в Африканския регион, чийто дял в световните туристически пристигания и постъпления е сравнително малък. Въпреки това държавата е водеща в областта и привлича основния туристопоток в подрегион Северна Африка. Туризмът за страната е главен източник на инвестиции, създаване на нови работни места и движеща сила за устойчиво развитие, образувайки 8% от brutния вътрешен продукт.

Международни туристически пристигания

Статистиката се измерва на база броят на входящите туристи (с преспиване), които са пътували в страна различна от тази в която живеят, и извън тяхната обичайна среда, за период не по-дълъг от 12 месеца. Основна цел на посещението е заплащането за дейност различна от тези, които се предлагат в страна на постоянно пребиваване.

Туристическото търсене се характеризира със стабилност и от 2000 г. насам скоростта на посещенията непрекъснато нараства. За кризисните 2009 към 2008 г. темпът на растеж е 4,7%. През 2010 г. страната е посетена от 9,2 млн. души, което е с темп на растеж от 9,4% спрямо 2009 г. За 2011 г. туристопотокът се е увеличил на 9,34 млн. души.

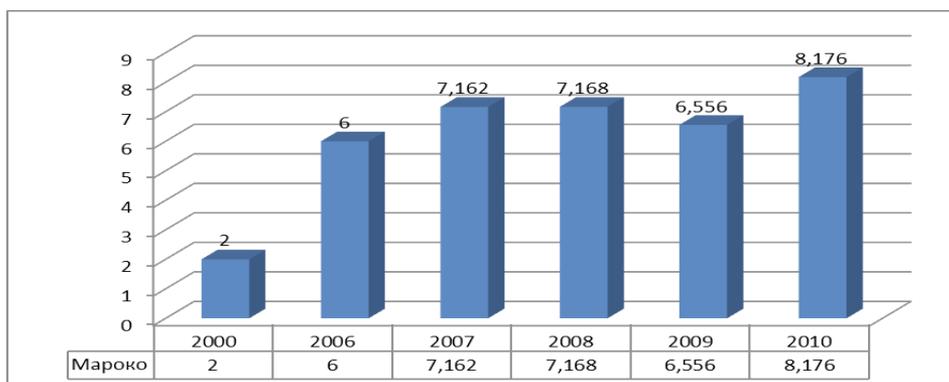


В същото време заминалите (изходящи) от страната за 2009 г. са 2,3 млн. души, като тенденцията клони към увеличаване от 2000 г., когато броят е бил 1,5 млн. души.

Постъпления в международния туризъм

Това са разходите направени от страна на международните посетители, включително плащанията на националните превозвачи за международните превози. Към изчисленията се добавят и всички предварителни плащания за стоки или услуги получени в страната по местозначение. Постъпленията се измерват в щатски долари.

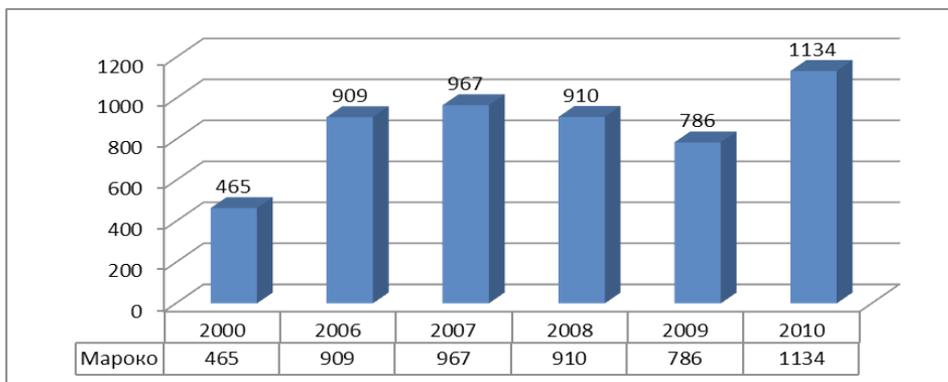
За 2009 г. Мароко реализира 6,6 млрд. долара приходи, които за 2007 и 2008 г. са били над 7,1 млрд. Спадът в постъпленията е от 0,5 млрд., което води до отрицателен темп от - 8,5% за 2009 към 2008 г. През 2010 г. Мароко преодоля кризата и реализира 8,2 млрд. щ. д. постъпления, което прави почти 25% темп на растеж за 2010/2009 г.



Източник: СТО

Постъпления от един турист

Постъпленията от един турист от 2000 г. (465 щ. д.) непрекъснато нарастват до 2007 г., когато достигат 967 щ. д. За кризисните 2008 и 2009 г. те спадат съответно на 910 и 786 щ.д. За 2010 спадът е преодолян и постъпленията от един турист нарастват значително на 1134 щ.д.

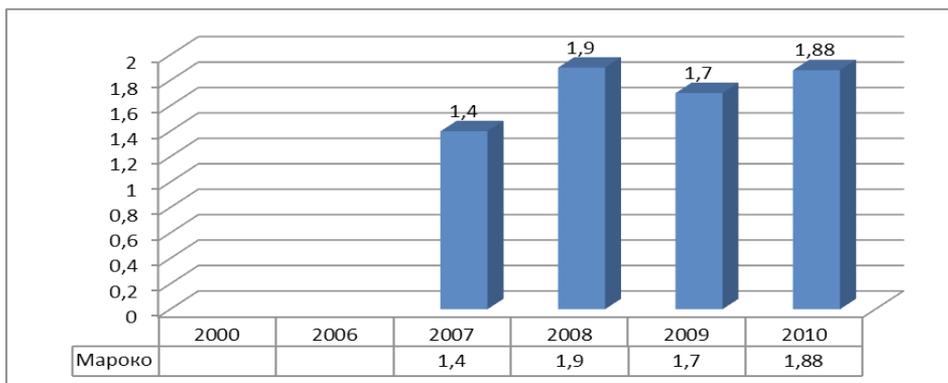


Източник: СТО

Разходи за международния туризъм

Това са разходите, направени от националните изходящи посетители в други страни, включително плащанията към чуждестранни превозвачи за международен транспорт.

За 2007 г. Мароко прави 1,4 млрд.щ.д. разходи за туризъм. Техният връх е през 2008 г. – около 2 млрд. щ. д. За кризисната 2009 г. има спад до 1,7 млрд. щ. д. и през 2010 г. възстановяване до 1,88 млрд. щ.д.



Източник: СТО

Салдо от международния туризъм

Салдото от международния туризъм е положителна величина и се равнява на 6,3 млрд. щ. д. за 2010 г., като спрямо 2009 г. се наблюдава положителен темп на растеж от 0,3%, докато за 2009 спрямо 2008 г. темпът е бил отрицателен – -7,8%. Темпът на растеж за 2010/2009 г. е вече 30%.

Регионални особености

Кралство Мароко е една от най-безопасните страни за посещения на туристи, но въпреки това посетителите трябва да бъдат предварително запознати с бита и културата на населението. Екскурзиите трябва да се организират от лицензирани екскурзоводи, които се наемат в Националното бюро по туризма. Чужденците трябва да са запознати предварително с маршрути, като не се отделят по своя преценка от групата. Препоръчително е да се избягва пътуването нощем и без придружител по пътищата и магистралата в северната част на страната, които не са осветени. За пътуванията най-подходящи са такситата. При обиколка на пазарите е добре да има съпровождащ гид, който да съдейства на купувача, за да се избегнат евентуални недоразумения, тъй като продавачите без изключения обичат да се пазарят за евентуалната цена на стоката, предмет на покупка. Обмяната на валута трябва да става само в банките, специализираните обменни бюра на летищата и в някои големи ресторанти и хотели. На улицата или в други пунктове тя е забранена. Налични са също достатъчно банкомати, приемат се кредитни карти и туристически чекове. Полицейските проверки са чести, а употребата или търговията с наркотични и упойващи вещества се наказва строго, както и други прояви, забранени от закона или Корана. В кралството няма въведен „сух режим“.

ВОДЕЩИ ТУРИСТИЧЕСКИ ДЕСТИНАЦИИ В КРАЛСТВО МАРОКО

Водещите дестинации в Кралство Мароко са столицата Рабат, Казабланка, Маракеш, Фес, и Мекнес. Някои от тези градове се обединяват под общото название - „Имперските градове на Мароко”, защото всички те са били стари столици на някои от династиите управлявали кралството в миналото. Това са Фес, Рабат, Маракеш, Мекнес.

1. Рабат

Градът е столица на Кралство Мароко с население от около 1,7 млн. жители. Той е вторият по големина град след Казабланка и има важно административно и икономическо значение. В него се намират главните дипломатически представителства на чуждите страни и държавните институции. Има собствено пристанище и летище, които са с национално значение. Разположен е на брега на Атлантическия океан, в устието на река Боу Регрег, а долината, в която се намира се нарича „Западната долина”. През 1150 г. Абдул ал Мумин основателят на династията на Алмодахите създава на една скала над океана манастирската крепост „Рибат”. Името на днешен Рабат произлиза именно от тази дума и означава „укрепен манастирски комплекс”.

По-късно наследника (внук) на Абдул мароканския султан Якуб Ел Мансур превръща комплекса в непревземаема **крепост-град**, който бил столица на империята. Той се нарекъл **Касба Удайя** на името на едно от берберските племена - удай, които съставлявали първият военен гарнизон. Военния пост служел за отбрана срещу войските на Испания и по това време добил най-голям разцвет. В укреплението къщите са бели със синя украса по тях, главната улица се казва Джемма, а основната атракция са андалусийските градини с много цветя и портокалови дръвчета. В северния край на средновековния град има построена специална платформа за наблюдение. Вътре се намира и **кралския дворец** на крал Хасан II от XVII в., в който днес се помещава **Музеят на мароканското изкуство**. Зад стените се влиза през две порти, едната от които – **Удая** – е издигната през 1195

г. и е изящен представител на типа мавърска градска врата. Друга монументална порта е **Вратата на посланиците**.

През 1609 г. испанският крал Филип II прогонил от страната си всички арабски маври, които се връщат в Рабат като бежанци. Много от тях били забравили или никога не са знаели арабски език. Те създават своя анархистична република, която се занимавала основно с пиратство. Тяхната Салейска флотилия в продължение на два века нападала и ограбвала търговските европейски плавателни съдове чак до Карибските острови. До 1845 г. едни от най-могъщите държави плащали годишна такса на мароканския султан, с която да защитят своите товари.

През XVII век градската стена била разделена на две части – северна и южна Медина.

С установяването на френския протекторат през 1912 г. се построява и нов град извън стените на Касба, който се превръща в столица. След като през 1956 г. Мароко става независима държава, престола оглавява крал Мохамед V, който избира Рабат за свой главен център.

Рабат се нарича още „градът на светлината“, заради отражението, което се излъчва от Атлантическия океан. Новата част е изпълнена с множество ресторанти, барове и хотели, обширни паркове, цветни алеи и дървета, а в тесните улички на старата част има малки кафенета и цветни сгради боядисани в бяло и синьо. Шумните разговори тук за разлика от другите ориенталски области са рядко явление. Инфраструктурата е добре изградена.

Най-известният обект за посещение в столицата е **Кулата Хасан**, която е един от символите на Мароко. Тя е започната през 1195 г. по идея на султан Якуб Ел Мансур, който искал да увековечи себе си, като построи най-голямото минаре в света, заедно с прилежащата към него джамия, също най-голяма в света. Строежът на минарето е спрял и не е довършен след като султанът починал през 1199 г. То достигнало на височина само 44 метра, от замислените първоначално 86 метра. Кулата е направена от червен пясъчник и вместо стълби има рампи, които позволявали на султана да язди коня си до върха откъдето да издаде призив за молитва. Проектирана е от архитект на име Джабир, който използвал модела за друга кула в гр. Севиля,

Испания. Останалата част от джамията е непълна, само с няколко начални стени и 200 поддържащи недовършени колони. Те били повече, но Лисабонското земетресение през 1755 г. унищожило повечето от тях.

Срещу минарето се издига **Мавзолеят на Мохамед V**, който датира от 1971 г. и съдържа гробниците на Мохамед V и двамата му сина Хасан II и принц Мулай Абдалла. Паметника е съчетание от мозайка, бял мрамор, злато, зелен керемиден покрив и бели колони.

Кралският дворец, в който се намира седалището на сегашния крал Мохамед VI е цял комплекс, състоящ се от дворец, джамия, административни сгради и градини. Впечатляващи са външните порти, които са позлатени и украсени с много детайли.

Медината е една от атракциите на града. Това е старата част на Рабат, която е била оформена при разделянето на града с крепостната стена. Представлява огромен пазар, на който туристите могат да купят различни местни произведения - ръчно плетени дантели, известните марокански килими, черги, сребърни прибори, занаятчийски стоки, зеленчуци и току - що приготвени ястия. Пазара е не само търговско, но и социално средище. Уличките са тесни и минават покрай ниски къщи изградени от камък и с дървена порта, магазини и джамии, а от двете си страни те са заобиколени от стени.

Останките на древния некропол Шела (Сала) буди голям интерес в туристите. Намира се в близост до Рабат, в устието на река Боу Регрег, като е най-древното човешко селище на това място. Счита се, че то е било обитавано от финикийците и картагенците, а след това и от римляните под името Sala Colonia. Разкопките са открили, че града е бил важен пристанищен център, с разрушени части на римски път, форум и триумфална арка. Предполага се, че от него са тръгвали важни маршрути към Атлантика, Казабланка и Рабат. Той е изоставен около 1150 г. от римляните, които намерили друго подходящо място за тяхното маслинопроизводство. Мароканската династия Алмохадите след това използва изоставения град като некропол за своите владетели и през XIV век (1339 г.) от султаните са изградени паметници и главна порта, а по-късно са построени джамия и кралски гробници. Доста от конструкциите са повредени след Лисабонското земетресение през 1755 г.

Древният некропол днес е превърнат в красива градина, в която има голямо разнообразие от растения и дървета, които скриват част от руините. Всяка година открития археологически музей е домакин на международния фестивал на джаза, наречен Jazz o Chellah.

Други атрактивни места за посещение са: университета на Мохамед V, за който се счита, че обучението е много трудно; гората Мамора в близост до града; плажовете Еш Шиана и Схират; кралският голф клуб Дар ес Салаам; кафенето Мориш и др.

2. Казабланка

Най-големият град не само в държавата, но на целия континент Африка (след Кайро) е разположен на брега на Атлантическия океан и е административен център на регион Град Казабланка. Името му преведено от арабски означава „бялата къща“, а жителите му го наричат с умалителното Каза. Града днес е един от най-модерните, съчетавайки традиционния бит на населението и европейските новости. Той е икономическата столица на кралството с най-голямото изкуствено пристанище, с голямо международно летище, множество банки, търговски центрове, елитни квартали, тук са и най-престижните университети. Населението му е около 3,5 млн. жители.

Територията, на която се намира е била населена още от VII век от берберски племена. По-късно на същото място се образува малко независимо кралство от арабските нашественици, което било наречено Анфа и просъществувало до 1068 г., когато е покорено от Алморавидите. През XV век, под властта на рода Маринидите, Анфа се налага като важно пристанище. Неговите жители търгували с Испания, Португалия и Италия. Много пирати намерили убежище около него и плякосвали натоварените със скъпи стоки кораби от Южна Африка, Индия и Китай. През 1468 г. португалските военни сили с 50 бойни кораба нападнали и унищожили малкото кралство за да не могат повече пиратите да грабят ценностите на Европа. Те били и тези, които го възстановили през 1515 г., кръщавайки го Каза Бранка (Саза Вганса). След голямото земетресение през 1755 г. те го напускат, тъй като почти всичко било в развалини. Града е издигнат

наново от султан Сиди Мохамед бен Абдала III, който го нарекъл Дар ел Бейда – Белия дом.

През 1943. в Казабланка на конференция се срещат държавните ръководители У. Чърчил, Ф. Рузвелт и Ш. Де Гол, които взимат решение за военни действия срещу Германия през Втората световна война. Града е известен още и като място, на което се снимат много филми.

Най-известната забележителност е **джамията Хасан II**, която е трета по големина в света и втора за ислямските народи след тази в гр. Мека. Храмът е дело на френския архитект Мишел Пинсо и е завършена за 9 години. Започната е през 1986 г., като строежът ѝ е в чест на крал Хасан II, който искал тя да бъде „Статуята на Свободата” за Северна Африка. По нея работят 2500 работници и 1000 майстори творци. Разположена е на площ от 20 000 кв. м., вътрешността ѝ може да побере до 25 000 вярващи, а на площада пред сградата още 80 000 души. Осветява се чрез 50 полилея изработени от кристал Мигало, сложени на всеки 6 метра. Тавана е украсен с резбовано кедрово дърво, пода е от зелен оникс и многоцветен италиански мрамор изрисуван с мраморни цветове на лотос. По нареждане на крал Хасан II част от него е оформен, като платформа от стъкло над океанските води, защото по този начин молещите се могат да съзерцават едновременно небето и океана на Бог, както пише в един от стиховете в Корана. Някои от вратите и покривът могат да се отворят автоматично при голяма посещаемост, като покривът е подпрян на 78 гранитни колони. Към джамията са построени още библиотека, музей, религиозни училища, турска баня и хамам. Отвън има фонтан, който позволява посетителите да си измият ръцете преди да влезнат.

Забележително е минарето на зданието, което със своята височина от 210 метра се класифицира като най-високото в света. От върха на джамията пада лазерен лъч с дължина 30 метра, който е насочен по посока на свещения град Мека и се вижда на разстояние от 35 км. Храмът се оценява на около 800 милиона долара, като голяма част от сумата е събрана чрез обществени дарения и подписки.

Друго място за посещение е **парк Лиотей** (Парка на Арабската лига), който е най-големият публичен парк в града. В единия му край се намира римокатолическата **катедра на Сакре Кьор** (Свето сърце)

построена през 1930 г. Изградена е от френския архитект Пол Торнън в неоготически стил. Постройката е била използвана за училище, а днес е културен център.

Старата Медина е старата част на града, която датира от преди френската колонизация и уличките и търговските обекти са автентични. Тук се намира средновековна часовникова кула.

Казабланка Туин Център представлява технологичното ядро на града, в което е разположена индустриалната част – модерни бизнес сгради, офиси и т.н. Интерес представляват две 115 метрови бели сгради, които са най-високите в Мароко.

Фара Ел Ханк Лайтхаус е друг символ свързващ се с Казабланка. Той е построен през 1919 г. в помощ на моряците. Намира се на 49 метра височина и светлината му може да се види от 30 морски мили.

Къщата на изкуствата също е доста често посещавана, заради целогодишно излаганите модерни арт експозиции.

Оголената скала се радва на голям брой гости от града и чужбина. На нея се издига мавзолеят на основателят на днешен Алжир – Си ди Абдераман. Той се счита за светец в африканския свят, имащ магически способности, които се излъчват от гроба му и дават лек и спасение.

Атлантическия океан най-добре може да се разгледа от крайбрежния булевард **Boulevard de la Corniche** минаващ покрай джамията Хасан II и плажа Corniche, на който може да се плува в басейните построени на платформи над океана. На улицата се откриват много модерни нощни клубове, кафенета и ресторанти.

Останалите места за разглеждане са: площада на Обединените нации; площад Мохамед V със сградите на съдебната палата, банката и пощата; туристическия комплекс Корниш; престижния жилищен район Анфа състоящ се от мини имения – на 2-3 етажа; квартал „Хабус“ и неговите пазари; красивите борови и евкалиптови гори Боускоура (Bouskougra) и др.

3. Маракеш

Градът е разположен в низината Хауз между хълма Жбиле на север и планината Висок Атлас на юг, като е последното оживено място преди пустинята Сахара, която се простира отвъд южните склонове на планината. Той е четвъртият по големина град в Мароко и е един от най-важните културни центрове в кралството. Населението е около 1,7 млн. жители, които са основно бербери и европейски заселници – французи. Предпочитано място е за търговците от цялата страна. Сградите приемат и отразяват цвета на пясъчните дюни, почвите и залежите и заради това е наричан още „червеният” или „розовият град”. Улиците са сложен лабиринт, заобикалящ редица джамии, пазари, дворци, площади и т.н. Къщите са в розово – червен цвят, а пейзажа се допълва от финикови палми и вечнозелени тропически дървета. Градините все още се напояват от подземни канали, направени през XI век.

В миналото Маракеш е бил една от най-престижните императорски столици. Основан е през 1070–1072 г. от първия берберски крал Али Ибн Юсеф от династията на Алморавидите. Владетеля превръща оазиса в столица на мароканската империя, която била оградена с крепостна стена в червен цвят, запазена и до днес. Процеса на урбанизация започнал с донасяне на вода, изграждане на улиците, които били покрити с павеа, построяването на джамия носеща името на краля и т.н. Града станал най-големия икономически, политически и културен център за дълъг период от време и оказал влияние върху целия мюсюлмански свят - от Северна Африка до Андалусия. Просперитетът се дължи на упражнявания контрол върху мащабната търговска система на Атлантическите и Средиземноморските пристанища.

Твърди се, че името „маракеш” от берберски диалект означава „пътувай бързо” или „бъди бърз”, с което местното население съветвало чуждите народи да напуснат по-бързо града. Названието Маракеш се дало на цялата страна и дори сега в някои държави Мароко все още се нарича така.

Градът има и други прозвища – „Свещеният град” заради многото мавзолеи, „Градът, който радва сърцето” – „El Bahia”, „градът на седемте светци покровители” – „Madinat Sab'Atourijal”, градът на джамиите и др.

Маракеш е бил столица на четири династии (Алморавидите, Алмохадите, Саади династия и Алауитите) и два пъти столица на империята. Задръжал се като главен център до 1269 г., когато град Фес става основен окръг.

През XVI век, когато на власт идва династията на Саадитите, Маракеш отново става имперска столица. През това време португалците се опитали ня няколко пъти да я завладеят, но без успех. При управлението на най-влиятелния султан от този род – Ахмед ал Мансур, известен като „златния“, заради огромното си богатство града достигнал голям разцвет. Състоянието, което владетеля имал, той получил след заграбването на Сахарската столица Тимбукту. По негова заръка били направени едни от най-прекрасните дворци, които днес са туристическа атракция.

Личният **дворец** на монарха **Ел Бади**, в превод „Несравнимия дворец“, бил създаден през 1578 г. Предполага се, че оригиналната сграда се е състояла от 360 стаи, двор с размери 110 на 135 м. и басейн 90 на 20 м., всички богато украсени с мрамор и злато, внесено от Судан. Имало и малък подземен тунел с около 4 килии, в които се държали затворниците. За направата на зданието били необходими 25 години.

Между 1578 и 1602 г. Ахмед наредил да се построи родова гробница, състояща се от три зали, където впоследствие били погребани 66 - ма глави на династията и стотина техни роднини. **Саадитската гробница** заедно с двореца са изградени от мрамор доставен чак от Италия. Средствата за материала и сградите са дадени от Португалия, след като тя загубила в т.нар. „Битка на тримата крале“. Централната зала – „Залата на дванадесетте колони“, е един от най-добрите образци на испано – мавританския стил в архитектурата. Тук почива султана заедно с неговия син и внук. Таваните са куполовидни, дърворезбата е от кедър, а останалата украса е от сложни мазилки и мозайки.

Дворецът бил разрушен, когато на власт дошъл Мулай Исмаил, който много мразел своя предшественик и наредил всички паметници създадени от него да се съборят. Елементите от палата – мозайки, декорации и др. били използвани при строежа на новия кралски двор (1696 г.) на Мулай в гр. Мекнес, който вече бил столица.

Единствено върху гробницата той не посмял да посегне и затова я обградил и запечатал с висока стена, така че нищо да не може да влезе или прелети вътре. До началото на XX век тя остава непокътната, когато е преоткрита отново и отворена за посещения.

Султан Мулай заповядал на своя шейх Ал Хасан ал Юси да определи кои са седемте главни мюсюлмански светци и да ги подреди йерархично. Шейхът изпълнил заръката, като дори организирил тържествени шествия веднъж годишно към техните гробове. Оттогава в ислямския свят това станало известно като „Посещението на седемте светци от Маракеш” и дало едно от прозвищата на града – „град на седемте светци – покровители”.

Друга забележителна сграда е **Медресе „Али бей Юсеф”** основано през XIV век от султан Абу ал Хасан (династия Мариниди) наричан още „черния султан”. Кръстена е на султан Али ибн Юсуф от династията на Алморавидите, управлявал през XII век. Медресето представлява ислямски колеж, в който се изучава Корана и се четат молитви. Учениците достигали до 1500 души, които живеели в общо 130 килии разположени около един двор, пишно украсен с дърворезби, мраморни мозайки и гипсови детайли. Декорациите са изцяло от надписи и геометрични мотиви, както се изисква от исляма. Дейността на академията продължила 600 години докато през 1960 г. сградата е затворена и превърната в музей през 1982 г.

В близост до медресето се намира **Куполът на Алморавид**, датиращ от 1117 г. Бил е реструктуриран през XVI и XIX век, а 1952 г. е изкопан отново, тъй като е бил заровен под една от пристройките на джамията Бен Юсеф. Куполът се е използвал за измиване преди молитва, като е имал сложна хидравлична и отводнителна система, тоалетни, душеве и смесители за питейна вода. Интериорът е декориран с флорални мотиви - борови шишарки, палми, акантови листа и калиграфия. Използваните материали са мрамор и кедрово дърво. Покровител на постройката е султан Али ибн Юсуф.

Джамията Бен Юсеф (Ибн Юсуф джамия) е най-стария и важен храм, част от обектите включени в списъка на ЮНЕСКО за високи архитектурни постижения. Първата сграда от тухли и хоросан на това място била издигната от династията на Алморавидите през 1070 г. за да служи за централна джамия. По-късно наследника Али

ибн Юсуф прави нов голям храм кръстен „джамията на фонтана”, който струва близо 60 000 златни динара и е завършен за 11 години – между 1121 и 1132 г. Той е най-големият строен някога от монархията, с правоъгълни основи 120 на 80 метра и с минаре около 30 метра. Фонтана „Куполът на Алморавид” се причислява към джамията.

Когато през 1147 г. рода на Алмохадите побеждава рода на Алморавидите и окупира Маракеш събаря зданието, защото по техни изчисления то не е ориентирано точно по посока на свещения град Мека. Направения нов молитвен дом от Алмохадите не променя името си заради придобитата вече известност. Той е ремонтиран през 1563 г., но през XVII и XVIII век попада в пълна разруха. В началото на XIX век е възстановен напълно от султан Сюлейман без да останат почти никакви следи от предишните две кралски семейства. Храма има юрисдикция над всички останали в града, дори и над най-отдалечените.

Градският **музей Дар Си Саид** е поместен в двореца, който е бил дом на Си Саид - брат на великия везир Ба Ахмед. Получава статут на музей през 1934 г., като приютява ценни исторически предмети от мароканското занаятчийско изкуство. Колекциите се състоят от уникални вещи от дърво, берберски бижута, експонати от керамика, гърнчарски съдове, музикални инструменти, оръжия, облекла, килими на възраст няколко века, мебели от кедр и др. Има също и няколко интересни археологически находки. Палата е направен от здрави масивни стени, с красив андалуски двор, с фонтан в центъра и стая със запазена антична кухня.

Дворецът Бахия е построен в края на XIX век и е служил за лична употреба на великия везир на султана Ба Ахмед. Тук живеели 4 – те му съпруги и над 20 – те му наложници. Кръстен е на любимата му жена – Бахия и в превод означава „блясък”. Често е наричан и „дворецът на красивите”. Харема има площ от 8000 кв.м. и включва огромен централен басейн заобиколен от стаи, предназначени за наложниците, множество апартаменти, коридори, вътрешни дворове и градини. Той е богато украсен и декориран. Построен е за 7 години. В личните покои на султана било забранено да влизат жени, дори и любимата му Бахия.

Градините Менара се намират в подножието на Атласките планини, извън центъра на града. Създадени са през 1130 г. от Абдул

ал Мумин и се простират на площ от 1 милион кв.м. Те трябвало да служат за лична облага на султана. В миналото са били отдалечени на около два километра от центъра, но сега са свързани с града посредством централния булевард.

Голяма част от територията е засадена с овощни маслинови дървета, кипариси и плодни дръвчета. Те са разпределени в редове според ландшафта, като се образуват приблизително 25 парцела с различни размери. В центъра на градините има огромен резервоар с широчина 160 на 195 метра. За да се осигури напояване на овощните насаждения без да е необходимо постоянното изпомпване на вода, язовира е построен изцяло над земята. Направена е сложна мрежа от подземни напоителни канали, които разчитат на гравитацията, за да преминава водата през тях от резервоара и да се разпределя равномерно през площите. Самото езеро пък се захранва чрез друга хидравлична система, която отвежда вода от водоносната мрежа на Атласките планини, на около 30 км. от Маракеш. Системата е известна като *khattara* или *qanat* и е била широко използвана в Мароко за създаването на обитаеми оазиси в сухи райони.

През градините минава основна пътека от централния вход, дълга 412 метра и широка 19 метра. Тя е постлана с червен бетон и плочки наредени в квадратни модули.

През 1970 г. султан Мохамед II нарежда на брега на езерото да бъде построен павильон, като на първия етаж имало само една стая.

Сградата е на два етажа, с балкон, висока 14 метра, правоъгълна. Изградена е от трамбована глина, с декоративни тухли и корнизи. Украшена е с рисувани геометрични мотиви, мозайки, с дървени крила на прозорците в синьо, зелено, бяло и червено. Вратите са също дървени, резбовани и граничат с арка. Пирамидалният покрив е покрит със зелени керемидени плочки, типични за много сгради.

Предполага, се че името Менара е дадено заради павильона, тъй като „менара“ на арабски означава кула или минаре. Площите са включени са в световното наследство на ЮНЕСКО.

Градините Агдал са създадени през 1156 г. първоначално като овощни градини от султан Абдул ал Мумин, разположени на

територия от 4 кв.м. и дължина 3 км. Наименованието „агдал” на берберски означава градина, поляна. Те включват гори от портокал, лимон, смокиня, кайсия и нар в правоъгълни участъци, свързани с пътеки обградени от маслинови дървета. Напояват се от басейни и мрежа от подземни канали, които черпят вода от Атласките планини.

Паркът е ремонтиран от династията Саади и разширен от Мулай Абдерахман през XIX век, когато се издигат и стените от тромбована глина, които го обграждат.

До най-големият воден басейн наречен „Резервоара на здравеопазването” се намира малкия павильон Дар ел Хана, който е бил използван за обучение по плуване на кралската войска. В същия басейн султан Мохамед IV умира през 1873 г. след като при запалването на неговата моторна лодка, тя се преобръща. В друг павильон – Дар ал Байда пък се помещава харема на неговия наследник султан Мулай Хасан.

И тези градини са включени в световното наследство на ЮНЕСКО.

Ботаническата градина „Жарден Мажорей” е създадена от френския художник Жак Мажорел през 1920 г., когато той се заселва в Маракеш по време на френския протекторат. Кръстена е на него. Той купува къщата и градината с цел да направи малък оазис, в който да си почива. Построява басейн, засажда кокосови палми и бананови дървета. Постепенно мястото се превръща в красив парк, който днес е дом на повече от 15 вида птици, които са ендемични в Северна Африка и стотици видове екзотични растения. Използвания от него нюанс на кобалтовото синьо може да се види навсякъде в градината и контрастира ярко с цветовете на растенията.

През 1980 г. стопанисването на градината се поема от световно известния френския моден дизайнер Ив Сен - Лоран и неговия партньор Пиер Берже, благодарение на които тя се запазва и разширява. По-късно се построява и малък Музей на ислямското изкуство от Маракеш, който включва изделия от личните колекции на дизайнера, както и картини, керамика и бижута на Мажорел. Има също малко кафене, беседки и паметник на Лоран. Градината е част от световното наследство на ЮНЕСКО.

Палмовите градини Палмера представляват голям оазис, разположен в северната част на Атласките планини, който е единствения по рода си палмов парк в тази част. На площ от 13 000 хектара са засадени финикови палми, декоративни видове като жасмин, роза и орлови нокти. Има овощна градина с 100 000 дървета, сред които са изградени няколко хотелски комплекса.

Старата част на града е известна под името **Медина** (на арабски „медина“ означава град). Тя се простира на площ от 600 хектара и представлява търговския и историческия център на града, като е най-голямата Медина в цяло Мароко. Разделя града на стара и нова част, като модерната част се нарича „Вил Нювел“ с два района – Гуелиз и Ивернаж, която е бързо развиваща се и има много бизнес сгради и модерни жилищни комплекси.

Медината е обградена със стени, които са с височина между 8 и 10 метра и обща обиколка над 19 км. Има 19 порти, най-известна и посещавана, от които е негърската **порта Баб Агнау** (Bab Agnaou) от времето на Алмохадите – XII век, водеща към владетелската „касба“ - южните квартали на медината и „касъра“ – двореца.

Старият град е бил обитаван още от XI век. В миналото на това място са се екзекутирали осъдените на смърт престъпници и след това главите им се набучвали на кол. Заради това площада е известен и като „площадът на обесените“, а на Маракеш дали названията „Сборен пункт на мъртвите“ и „Сборен пункт накрая на света“.

Заради разделението на териториите от стените, цената на квадратен метър стана много висока и това доведе до някои социологически промени сред населението, което е „заточено“ извън преградите. Въпреки това в стария квартал работят над 40 000 занаятчии, които излагат своята продукция и образуват различни тематични сектори. Тук са разположени огромен брой сукове (пазари) предлагащи местни произведения, жилищни квартали, джамията Кутубия, централния площад Джема ел Фна, всички исторически сгради, храмове и Кралския дворец, който е действаща резиденция на краля, не е отворен за посетители и снимането на стражата в забранено.

Площадът Джема ел Фна е център на Медината и на града, като е основното търговско средище. Жителите прекарват

по-голяма част от времето си тук, като предлагат разнообразни атракции на туристите – акробати, фокусници, укротители на змии, гадатели, дресьори на маймуни, танцьори, певци, оратори, артисти и др. Атмосферата става още по-колоритна вечерно време, когато площадът се покрива с много маси, където посетителите могат да опитат блюдата на мароканската кухня и да наблюдават някой от протичащите фестивали или шоу програми.

В средата на чаршията се издига **джамията Кутубия**, която е най-старата, най-главната и най-голямата джамя в Маракеш, съчетаваща архитектурните стилове на школите на Алмохадите и Андалусите.

Когато през 1147 г. рода на Алмохадите побеждава рода на Алморавидите и окупира Маракеш събаря религиозния паметник направен от тях. Султанът – победител Абдул ал Мумин започва издигането на нова сграда на това място между 1147 и 1154 г., която е завършена през 1157 г. Халиф Якуб Ел Мансур (от Алмохадите) преизгражда джамията, тъй като тя била направена като молитвена ниша, която не е ориентирана по посока на гр. Мека. Когато Андалусия побеждава Алмохадската монархия се започнало изграждането на втора постройка (1154 г.) идентична с първата, освен в ориентацията ѝ. Оформлението, надписите, размерите, материалите, използвани при строителството били едни и същи. Минарето също било еднакво. Тя била готова около 1162 г. като двете постройки споделяли едно и също място в продължение на 30 години. Впоследствие оригиналният молитвен дом се разрушил.

Джамията е направена от червен камък и има шест последователни стаи, една над друга. Те са така проектирани, че никой да не може да гледа от тях към харемите на краля.

Външните стени са изградени от тухли и пясъчник. Вътрешността е съчетание от арки, има декоративни ленти от фаянс направени върху издадени тухли от стената с тюркоазен цвят. Двора е широк 45 метра с фонтан в центъра. Има четири входа, три от които се отварят директно в молитвената зала и един в двора. Съществуват и една публична врата и два самостоятелни входа за имама (духовния глава) и принца. Мимбарът (молитвената стойка откъдето духовния глава чете проповедите) е издълбан в сандалово дърво и абанос,

инкрустиран със слонова кост и сребро. Счита се за шедьовър на ислямското изкуство.

Минарето е с височина 77 метра и преди е било измазано с розова мазилка, която по-късно била свалена. То е символа на Маракеш и се вижда на разстояние от 29 км. Около него е забранено построяването на по-високи сгради (не по високи от палмово дърво) за да не го скриват. На върха има няколко позлатени медни топки, за които се носят две легенди. Едната гласи, че глобусите първоначално били четири, направени от чисто злато, като четвъртия от тях бил дарен от съпругата на Якуб Ел Мансур. Това било като наказание за това, че счупила нейния само за три часа по време на Рамазана. Тя дала своите златни бижута за претопяване за да се направи от тях четвъртата топка. Другата легенда разказва, че сферите били изработени от златните украшения на съпругата на султан Ахмед ал Мансур от династията Саади. Кулата е осветена и през нощта също може да се види отдалече.

Името Кутубия означава „*книжна*” или „*книжарска*”, защото на намиращия се до нея пазар имало много продавачи на ръкопис и търговци на книги. В даден момент книжарите, които работели в основата на джамията достигнали до 100 човека.

Съществува и местна берберска легенда за Кутубия, която гласи, че когато мюсюлманите дошли тук и издигнали минарето, от наранената земя бликнала толкова много кръв, че всичко се обагрило в червено. Това бил цвета на червената глина, от която са направени къщите в старата част.

Маракеш е предпочитано място за почивка през януари и февруари (мъгливи и мрачни месеци за Западна Европа) за голяма част от интелектуалния елит на Европа, защото през деня времето е слънчево и температурите са около 20° С. Даже Уинстън Чърчил е писал част от мемоарите си именно в Маракеш.

В близост до Маракеш, в планината Висок Атлас на около час път се намира най-добрият ски курорт в Мароко – **Укемедан**, който също е атрактивен за любителите на зимните спортове.

4. Фес

Фес е третото по големина средище на религиозното, културното, историческото и образователното развитие в Мароко. Той е главна точка на един от 16-те региона в държавата – Фес Булман. Намира се в равнинна територия, на север от Средните Атласки планини. Населението му е около 1,2 млн. жители и има три основни квартала. Икономическия напредък се уповава на текстилната, хранително – вкусовата, дървообработващата и химическата промишленост, както и върху производството на килими и кожи. Растителността е много оскъдна и представена главно от сухолюбиви субтропични видове. Друг отличителен белег е уникалната керамика, оцветена в ярко синьо. Често е наричан „Мека на Запада” или „Атина на Африка”.

Той е най-древният от всички имперски градове. Основан е през 789 г. около брега на река Фес от султан Мулай Идрис I ибн Абдалах. Легенда гласи, че на Мулай подарили мотика от злато, с която да очертае границите на крепостта, която нарекли „фес” - мотика. По-основателно е да се вярва, че името най-вероятно е взето от думата „fazzaz”, която била старото название на берберските племена живеещи в близките планини.

Столицата на новата империя на Идрисите била заселена първоначално от 800 арабски семейства - бежанци, прогонени от християните при въстанието в гр. Кордоба, Испания. През 809 г. сина на Идрис I – Мулай Идрис II решил да основе друг град на срещуположния бряг на реката, който да бъде новия център на неговото владение. В него заживели нови преселници този път от гр. Кайруан (днешен Тунис) Въпреки разделението и честото враждуване на двете селища, те се развили автономно. Двете емигрантски вълни дали различни имена на местностите в, които се установили – Ал Андалус (днешния квартал Фес Ел Бади) и Ал Кейруан. Двата корена враждували до IX век, когато сестрите Фихри родом от Кайруан, построили две джамии с имената Ал Кейруан и Ал Андалус.

В началото на X век градът е оспорван за управление между берберските племена микнаса и маграва, които прогонили Идрисите. Края на тяхното царуване (927–1069г.) поставил султан Юсуф ибн Ташфин от рода на Алморавидите, който обединил града и джамиите

през 1069 г. При управлението на монархията били унищожени стените разделящи областите и са построени нови обединяващи мостове. Въпреки, че столицата била преместена в Маракеш и Фес вече не бил център, то той запазил своята значимост и се превръща в главно средище на еврейската търговия.

Династията на Алмохадите значително подобрила инфраструктурата на селските райони и по-специално на Андалусия. В началото на XIII век тя съборила окончателно стените издигнати от Идрисите и направила нови, които обхващали много по-голям периметър около Фес Ел Бади. Те съществуват и днес. Градът за кратко се превърнал в най-големия град в света, с около 200 000 жители, в края на XII век. Процъфтяването на търговията се дължало на андалуските емигранти.

При завземането на Фес (1244 г.) от рода на Маринидите, той достига своето най-голямо развитие, известно като „златен век“. През 1250 г. Фес отново става столица на империята и започва изграждането на нов град извън стените на старата част **Фес Ел Бади**, който нарекли **Фес ел Джид** – нов град. Ел Джид става административен и общински център, в който се помещава и кралската резиденция. Фес Ел Бади също се разраствал, като през XIV и XV век населението достигнало между 600 и 800 000 жители.

Властта създава най-големите исторически забележителности посещавани днес от чужденците. Между 1271 и 1357 г. са издигнати 7 медресета, част от съвременната градска архитектура. Основните държавни институции, резиденции, ислямски училища, бани, ханове, фонтани, градини, пазари и други паметници са направени с отличителния белег на маринидското строителство, смесено с андалусийските и алмохадските традиции. През 1438 г. е построен еврейският квартал **Мела**, в близост до кралския дворец. Въстание през 1465 г. разорява и последния маринидски султан и управлението е поето през 1474 г. от роднините на династията Уатасид, които вярно, но неуспешно продължават политиката на предшествениците си.

Саадитската монархия придобива управление над града 1554 г., когато той е превзет от Османската империя и става нейно васално владение. Това е повод столицата да се премести отново в Маракеш. Във Фес бил назначен местен управител, но основната власт се контролирала от държавния глава – Ахмед ал Мансур.

След падането на Саадитската династия през 1649 г. града се превръща в главен търговски пункт на крайбрежието на Северна Африка. До XIX век тук се произвеждат мюсюлманските шапки, наречени *фес*, като се съдейства с Франция и Турция. Цвета необходим за боядисването се добивал от червените зърна на растението дрян, което виреело извън града. Фес станал крайна точка и за търговията със злато от Тимбукту. Производството се съсредоточава и в обработката на най-различни кожи и направата на кожени щитове (*adarga*).

В периода 1669–1912 г. Фес е под ръководството на Алауитската монархия, когато отново става главен град. Французите правят през 1912 г. столица гр. Рабат, а 1916 г. създават третата най-нова част на Фес – **Вил Ньовел**, която е административната зона.

Старият град, а именно **Фес Ел Бади** днес е мястото, на което се намират най-важните исторически сгради построени през различните векове. Квартала е обграден със запазените крепостни стени издигнати още от неговото основаване. Преградите имат няколко порти, главната от които се казва **Баб Бу Джелуд**, създадена през 1913 г., до която се стига по основната улица. Най-голямата забележителност в този обсег от Фес е **пазара Медина** разположен почти изцяло из Ел Бади. Той е най-големия в света, включен е в световното наследство на ЮНЕСКО и се смята за най-големия пешеходен градски район в света без автомобили. Тук живеят хора, чийто родове са се заселили преди 1000 години и оттогава не са напускали мястото си. Заради увеличаването на населението през 1997 г. ЮНЕСКО и Световната банка са отпуснали 75 млн. долара за реставрационни работи, за подобряване на комуникациите и изхвърлянето на отпадъците. Много от сградите както и културните паметници са заплашени от разрушаване заради пренаселеността.

Крепостните стени ограждат лабиринт от 9400 улички, който са толкова тесни, че може би са най-тесните на земята. Те отвеждат до над 20 сукове (пазари), предлагащи всякакви разнообразни стоки. Огромно е изобилието от килими, черги и орнаментални произведения от метал. В отворените работилници може да се наблюдава изработването на типичните марокански обувки „*бубуи*“, правенето на свещи, медни съдове, мозайки, кожени изделия, специални сватбени тронове, традиционни облекла или да се гледа как се тъкат прочутите берберски килими. Покритите сергии разгръщат златни

бижута, ароматни подправки, керамика, продукти от къна и дори мебели. На площада са разположени множество хотели, кафенета и малки ресторантчета, в които може да се изпие чаша ментов чай или да се опита от арабските специалитети.

И тук пазаренето е задължително и се осъществява спокойно. От всички аромати най-осезаема е този на хашиша. Повечето от къщите са глинени и много малки, боядисани в бяло. Единственото превозно средство е магарето. Макар, че Медината може да се обиколи за 3 часа, загубването в лабиринта от сергии и работилници е доста често, а излизането от него понякога може да стане само с платен гид. Джамии в квартала са над 300, като всяка има свой собствен хамам (баня): сутрин – за мъжете, а следобед – за жените. Тук се намират едни от главните забележителности – Университетът Ал Кейруан, Мавзолеят на Мулай Идрис II, Музеят на изкуствата и занаятите на Фес, фонтанът Нежарине и др.

Долината Уерга също е интересна за разглеждане. Намира се на север от Фес и е известна освен с пазарите си, така и с най-големият празничен събор в Мароко на конниците. Той бил посетен от папа Силвестър II, който впоследствие въвежда в Европа арабските цифри и математика.

Други интересни забележителности за посещение са: старото училище Месбах Медерса (което се откроява с типична архитектура), кралския дворец, еврейския квартал Мела, Ал - Атарин медресе, синагогата Ибн Данан и др.

5. Мекнес

Последният от четирите имперски градове се намира в равнина между планината Среден Атлас и масива Зерхун. Той е административен център на региона Мекнес – Тафилалет. Населението е 985 000 души. Основните движещи отрасли са хранително-вкусовата, текстилната, химическата промишленост, както и механичната и металната индустрия. Често е наричан още „Огледалото на времето” и „Мароканският Версай”.

Градът е кръстен на берберското племе *мекнаса*, което се установило тук през V век около река Буфекран. Преди построяването

на тяхното селище на мястото имало само няколко отделни къщи, чиито собственици се препитавали със земеделие. В най-ранните години района бил обитаван от римляните.

През 1061 г. династията на Алморавидите основава военно селище с крепостни стени, в което се съхранявали оръжието и храната за войската и първоначално носел името *Таграрт* – гарнизон. Пазарите се събирали около джамията Неражин и били специализирани в продажбата на огнестрелно оръжие, дървена дограма, метални изделия и др.

През 1147 г. градът попада под владението на рода Алмохади, които разширяват и урбанизират областта. Построили се нови храмове, укрепени се стените, от извора Тагма била доведена вода до града, така че да функционират различни чешми, бани и джамии. През този период имало четири групи бани, което било показател за разрастването на селището.

Монархията на Маринидите дошла на власт през 1269 г. и при тяхното царуване предградията, които се образували зад стените също били включени към Мекнес. Населението се увеличило от приходните бежанци от Андалусия и от значителната по брой еврейска общност. Издигнали се много нови джамии, ислямски училища, касби, болници, библиотеки и фонтани.

Своят разцвет града добил при управлението на султан Мулай Исмаил (Алаутите) от 1672 до 1727 г., който избира Мекнес за своя столица по стратегически, географски и политически съображения. В продължение на 55 годишното си водачество султана превръща селището във внушителен град в испанско - мавритански стил, заобиколен от 40 километрова крепостна стена, украсена с много кули, бойници и монументални врати. Извършват се преустройства и допълнения, като нови джамии, мавзолеи, градини, включително и затвор. Кралският дворец бил разширен с конюшни, Военна академия, огромни зърнохранилища и водохранилища. Града получава псевдонима - „Града на стоте минарета”, заради големия си брой храмове. Мекнес напълно отразил величието на своя господар, както по размери, така и по архитектурен модел.

Понастоящем Мекнес е разделен на стара и нова част, които са отделени чрез долината Уед Буфекран. Старият район наречен *медина*

е включен в списъка за световното културно наследство на ЮНЕСКО и в него се намират всички исторически паметници, създадени през XVII век. Архитектурата е представена от безброй арки, облицовки от емайлирани керемиди и надписи от Корана. Тя съчетава хармонично ислямските и европейските стилове за градоустройство и е запазена много добре. Зад високите 15 метрови стени, имащи 9 порти, се намират 25 джамии, 10 хамама, дворци, ханове за търговци, частни къщи, военни сгради, кули, бастиони и т.н.

Основната забележителност е **портата Баб ел Мансур** кръстена на архитекта Ел Мансур, който бил християнин, но приема исляма. Когато конструкцията била готова султана отишъл да я види и поискал от Мансур да бъде направена по-добре. Твореца бил длъжен да се съгласи въпреки, че бил ядосан от решението на владетеля. Според историята обаче, тя е завършена пет години след смъртта на Мулай Исмаил през 1732 г.

Големината на шедьовъра е колкото триумфална арка, сложно украсена с гипсова мазилка, стъклена керамика в тъмно зелено, арабско писмо и колони, които са взети от древния римски град Волубилис. Вратата служи като защита срещу атаките на враговете. Днес тя се разглежда като произведение на изкуството и местните занаяти.

Мавзолеят на Мулай Исмаил е друга историческа сграда, която заслужава внимание. Гробницата е издигната 1703 г. още приживе от повелителя, който сам избрал мястото и лично ръководел робите и криминалните затворници, които работели по строежа. В сградата някога се намирал градският съд на Мекнес. Желанието на владетеля било след смъртта му да бъде съден от неговия народ, в неговия съд – „Двореца на правосъдието“. Зданието има три ярко украсени съдилища, гробница, джамия и фонтани. Мулай е погребан тук заедно с една от общо 500-те му съпруги и две от общо 800-те му деца. Вярва се, че посещението на паметника носи т.нар. „барака“ – божествена благословия.

Входът на мавзолея преминава през серия от тихи бледо жълти коридори, чрез които се цели да се постигне смирение и спокойствие в посетителите. Стените на преддверието са богато украсени с цветни емайлирани плочки, рисувано дърво, гипс, арки

и мраморни колони. Въпреки, че хора от други религии се допускат в сградата, самата гробница не може да се гледа директно от немюсюлманските посетители. Тя се вижда добре и от коридора през красива мавританска врата, на която от двете ѝ страни има по един старинен часовник. Те са подарък от приятеля на Мулай френския крал Луи XIV, който ги изпратил когато отказал да даде дъщеря си принцеса Конти, за царския харем.

Кубат ал Кхаятин или още наречена „Залата на посланиците“ е павилън, в който Исмаил посрещал чуждестранните посланици. С тях той обсъждал връщането в страната на другите сънародници.

Подземният затвор „Кара“ се намира точно до „Залата на посланиците“ и до него водят тесни стълби в земята. Той е проектиран на архитекта Кара, който бил затворник тук, но чрез изграждането на мястото получил свободата си. Килиите служели за заточение на християнските моряци заловени в морето от 150 000 - та войска на Северна Африка. От общо 60 000 затворници през годините, 40 000 били християнски военнопленници. Те са приковавани прави към стената, като по този начин трябвало и да спят. Съществуват много истории, че затвора е свързан с кралския дворец посредством подземни тунели.

Резервоарът Агдал е басейн за вода, чиято тръба отвежда вода от 25 км. разстояние. Той се използвал за да напоява градините на султана, но при време на война можел да служи и като запас за населението. Разположен е на площ от 10 дка.

Голямата джамия в Мекнес е основана през XI век от рода на Алморавидите и има 11 врати и 143 колони.

Джамията „Нежарин“ се намира в стария град (медина) и е построена през IX в.

Дворецът „Дар ел Бейда“ също е интересен. Той е изграден през XIX век от султан Мохамед бен Абдала. В момента в него се намира дома на Кралската военна академия.

Останките от древният **римски град Волубилис** са основна дестинация в Мекнес. Те се намират на около 30 км. от града, като са включени в списъка за световното културно наследство на ЮНЕСКО.

Селището е основано през III век пр. Хр. от римляните върху по-ранно картагенско владение, което паднало под тяхно владение. Разполага се на площ от 40 хектара плодородна земя, върху която се отглеждали култури като жито и маслини. Зехтинът произвеждан от маслиновите дървета бил изнасян за Рим и благодарение на тази търговия града бързо се развива и просперира като богата провинция.

В края на VIII век династията на Идрисите за кратко превръща мястото в своя столица, чак до XI век, когато центъра се мести в гр. Фес. Голяма част от руините са доразрушени след земетресението през 1755 г., а по-късно и разграбени от владетелите за украсяване и изграждане на новите им дворци.

В археологическият комплекс могат да се видят останките от къщите на богатите семейства – с много стаи, чиито подове са украсени с красиви мозайки, с вътрешен двор и фонтан. От обществените сгради днес са запазени Триумфална арка, традиционен Форум, Къщата на Орфей, Къщата на Атлета, колесницата на Амфитрита, Къщата на Ефеб, Къщата на Венера, базилика, бани, колони, мозайки и др.

Обектът е най-запазеният римски колониален град, който и в момента е в процес на разкопки.

Останалите места за посещение в Мекнес са портите Баб Лакхмус, Баб Бердейн, Баб Джид, археологическият музей и др. Отлични условия за ски предлагат и **зимните курорти** на Мекнес – **Мичлифен** и **Джемал Хабрика**.

ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА

Кралство Мароко притежава голямо културно, историческо и природно богатство, част от което влиза в списъка на организацията ЮНЕСКО. Историческите паметници и добре поддържаната инфраструктура са подходящи условия за развитието на туризма, а географските дадености – океан, море, планини и пустиня са чудесно

средство за предоставянето на различни услуги и привличането на посетители с разностранни интереси.

В перспективите, които предлага страната правителството прави големи инвестиции, има силна комуникационна кампания и непрекъснато подобрява резултатите, които е постигнало. Някои от плановете за развитие бяха до 2010 г. броят на туристите да достигне до 10 млн. души, а до 2020 г. количеството да се удвой, като се наблегне на качеството, а не на броя услуги. За целта са ангажирани много държавни и частни капиталовложения в големи проекти, построени са нови седем хотелски комплекса в Казабланка, Ел Джадида, Маракеш, Уарзат и Танжер и са популяризирани шест нови крайбрежни курорта, лицензирани от Министерството на туризма. Обектите са отворени през 2008 г. Те увеличиха капацитета на легловата база, като повечето от местата са разположени в хотели. Подпомага се и нов тип настаняване - туристическите апартаменти, които целят да засилят потока.

За да може да се постигне равновесие между размера на новосъздадените места за преспиване и броя на пътниците в самолетите, властта увеличи полетите, изпълнявани от основните превозвачи. Тя предприе и стратегия за развитието на нови пазари чрез появата на други оператори.

Подобряването на условията допринесе за създаването на над 80 000 преки работни места и достигането на приходи от 60 млрд. дирхама. В част от проектите влиза и изграждането на програма за обучение на човешките ресурси, които да отговарят на потребностите за необходимия квалифициран персонал в сектора. Министерството на туризма е установило нужните финансовите ресурси от страна на публичния и частния сектор, чрез които да се постигнат стратегическите цели.

Правителството насърчава усилено вътрешните пътувания и се стреми да подобрява интереса към селските райони. Областите са включени в националните и регионалните плановете за действие за периода 2010–2020 г.

Едно от най-големите предимства на страната е близостта ѝ до Европейския континент, който е най-големият генератор на

туристи и в, който се намират едни от най-известните и посещавани туристически дестинации. Липсата на часова разлика и фериботната връзка със Сеута и Мелила е предпоставка да се превърне в предпочитан маршрут за чужденците, на юг от Европа.

Въпреки предимствата на кралството, състоянието на регион Африка по отношение на международния туризъм не е особено добро. Регионът реализира най-малкия дял на приходи и пристигания от световното количество. Тя се характеризира с предимно масов туризъм с ниски разходи. На континента е регистрирано най-ниското ниво на среден приход от един турист – 420 щ.д.

Африка изостава от другите региони и поради слабото развитие на икономиката в отделните държави. В много от тях липсва необходимия въздушен и сухопътен транспорт, инфраструктурата е лошо развита, малко са инвестициите в туризма и хотелиерството. Повечето страни не провеждат адекватна стратегическа политика за оптимизирането на състоянието и използването на предимствата си. Едни от поддържащите региона страни са Мароко, Тунис, Република Южна Африка и Кения.

БИБЛИОГРАФИЯ

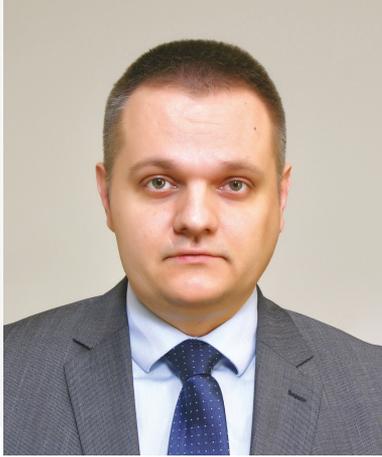
1. Великов В. Международен туризъм. „Матком“, С., 2009.
2. Великов В. Международен туризъм. „Синтагма“. В. Търново, 2011.
3. Културата на Мароко// сп. „Европа“, бр. 2, 2008 г., стр. 45
4. Интернет страници:
5. <http://www.indexmundi.com/facts/morocco/international-tourism>
6. http://www.magharebia.com/cocoon/awi/xhtml1/en_GB/features/awi/features/2008/02/04/feature-03
7. http://zasveta.blogspot.com/2011/02/blog-post_15.html
8. http://www.trudipravo.bg/index.php?option=com_content&view=article&id=738&Itemid=7
9. <http://travel.rozali.com/po-sveta/p9701.html>
10. <http://rosaura-tourism.blogspot.com/2008/10/446.html>
11. http://www.nasamnatam.com/patepis/Imperatorskite_gradove_Rabat_Fes_Marakesh_i_Meknes-873.html
12. <http://www.ioumey.bg/guide/guide.php?country=21>
13. <http://poblizo.com/?p=11175>

Яким Китанов

**ЕКОЛОГИЧНИТЕ ПЛАЩАНИЯ
СЪЩНОСТ И МЕХАНИЗЪМ НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Доц. д-р Яким Китанов е преподавател по Финанси във Висшето училище по застраховане и финанси. Защитил е дисертационен труд „Финансови аспекти на екологичната политика” през 2004 г.

Научните му интереси са в областта на публичните финанси - финансиране и кредитиране на екологични и инвестиционни проекти.

От 2013 г. е доцент по научното направление „Икономика” (финанси – парична и фискална политика).

ЕКОЛОГИЧНИТЕ ПЛАЩАНИЯ – СЪЩНОСТ И МЕХАНИЗЪМ НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ

Доц. д-р Яким Китанов

РЕЗЮМЕ

В студията се разглежда природата на екологичните плащания. Изхожда се от важноста на финансовите инструменти за въздействие върху екологичните мероприятия насочени както превантивно – за предотвратяване на замърсяването на околната среда, така и за ефективното насочване на средствата, събрани под формата на екологични плащания от причинителите на замърсяванията. Определят се същността на понятието „асимиляционен потенциал“, прави се прецизиране на отделните видове вноски, които попадат в обхвата на понятието „екологични плащания“. Проследява се развитието на законодателната база, регаментираща системата на екологични плащания в РБългария. Направен е обзор на съществуващите в страната видове екологични плащания и са направени предложения са тяхното усъвършенстване.

Ключови думи: данъци, екологични плащания, природни ресурси, околна среда, фискална функция, компенсационни плащания, продуктови закони, устойчиво развитие, икономически растеж, оценка за въздействие върху околната среда (ОВОС), обезщетяване от замърсяване, вредни емисии, екоданъци, неустойки, екологични такси, бюджет, екологични проекти, екологични фондове

ENVIRONMENTAL PAYMENTS - CHARACTERISTICS AND MECHANISM OF IMPROVEMENT

Assos. Prof. Dr. Yakim Kitanov

ABSTRACT

The PAPER is stressing on the nature of the environmental payments. Consideration of the importance of financial instruments for influencing environmental activities aimed both preventative - to prevent pollution of the environment and the efficient allocation of funds raised in the form of payments from causing environmental pollution. The essence of the term “assimilation potential” is specified, a precise differentiation is made between the different types of contributions that fall within the concept of “green payments”. The development of the legislation, which regulates the system of environmental payments in Bulgaria is traced. An overview of existing types of country environmental payments and relative proposals is made, as well as the directions to improving them.

Key words: Taxes, Environmental Payments, Natural Resources, Environment, Fiscal Function, Compensation Payments, Product Laws, Sustainable Development, Economic Growth, Assessment of Environmental Impact, Pollution Compensation, Emissions, Environmental Taxes, Budget, Environmental Projects, Environmental Funds

УВОД

Развитието на човечеството в началото на XXI век се характеризира със значително антропогенно въздействие върху околната среда, което намира проявление в нейната деградация като резултат на замърсяването и изчерпване на природните ресурси в процеса на стопанската дейност.

Нерационалното отношение към природните ресурси води до по-нататъшно нарушение на устойчивостта за съществуването на съвременните и бъдещи поколения и изисква изработването на нови начини на производство и стопанисване на ресурсите от природата, осигуряващи балансирано еколого-икономическо развитие на обществото.

Най-важното условие за ограничаване на нанасяния ущъбър на околната среда е заплащането за ползването на природните ресурси. Система от екологични плащания е един от основните финансови механизми, призвана да осигури отчетност и да стимулира икономически целесъобразното поведение на участниците в икономическите отношения.

Сега съществуващата система на екологични плащания не осигурява достатъчно стимулираща роля за правилното и целесъобразно третиране на природните ресурси. Това обстоятелство води до необходимостта от изработване на стратегия, която да осигури необходимите икономически условия за повишаване на мотивацията на стопанските агенти за осъществяване на икономическата дейност в синхрон с принципите на рационалното природоползване.

Във връзка с това всички изследвания в областта на усъвършенстване на системата на екологичните плащания в механизма на стимулиране на рационалното природоползване е важно и винаги актуално.

Целта на настоящата студия е да се анализира ролята на такива важни финансови инструменти като екологичните плащания с оглед повишаване на ефективността при използване на постъпленията от тях за решаване на задачите по опазване на околната среда и да се обоснове целесъобразността от изменения в системата на

рационалното използване на природните ресурси посредством усъвършенстване на системата за стимулиране на стопанските субекти към реализация на екологично важни мероприятия.

1. СЪЩНОСТ НА ПЛАЩАНИЯТА ЗА УСТОЙЧИВО ЕКОЛОГИЧНО РАЗВИТИЕ

В нашата съвременност решаващо значение за разрешаване на противоречията между икономическите и екологически интереси на обществото има формирането на ефективен механизъм на платеното природоползване. Това налага да се направи характеристика на основните черти на системата от екологични плащания в РБългария на основата на хармонизацията на европейското и българско екологично законодателство, да се обоснове необходимостта от определяне на икономическата важност на асимилационния потенциал на природната среда, да се опишат основните насоки на ормиране на икономическия механизъм на платеното природоползване.

В условията на изострящата се глобална екологична криза асимилационния потенциал на заобикалящата ни природна среда¹ в значителна степен е намалял, а следователно, достатъчно е поскъпнал, за което трябва да се плаща, както и за всеки друг фактор на производството. Ценността на асимилационния потенциал на околната природна среда се определя от това, в каква степен може да се икономисат разходи за природоопазване. Наличието на асимилационен потенциал, от една страна, позволява в определени граници да се замърсява околната среда, т.е да се изхвърлят отпадъци като едновременно с това се икономисват допълнителни разходи за пречиствателни съоръжения. От друга страна, определена устойчивост на екосистемите към замърсяване, тяхната способност «да поглъщат» замърсяването позволява да се предотврати вредата, която би могла да възникне с влошаването на качествените характеристики на околната среда. Предотвратените разходи определят основата за икономическата оценка на асимилационния потенциал.

¹ Под „асимилационен потенциал“ се разбира способността на околната среда сама в определена степен да неутрализира замърсяванията.

В наши дни има необходимост от незабавно въвеждане в действие на ефективен механизъм за защита на обкръжаващата среда с помощта на системата от екологични плащания. Тази необходимост е продиктувана от тревожната ситуация в съвременната икономика, при която предприемачите си поставят цели, насочени към адаптацията к новите за тях условия на пазарната икономика и развиват дейността си в тези сфери, където е възможно да бъдат получени бързи резултати за кратък период от време. От тази гледна точка екологическата сфера не е привлекателна за тях, защото качествените характеристики на околната среда притежават признаците на обществено благо. С други думи, на тях са присъщи свойства неизключителност и неконкурентност при потреблението. Подобна ситуация крие в себе си сериозна опасност за дългосрочните икономически, социални и екологически перспективи в развитието на обществото.

Икономическата оценка на асимилационния потенциал на природната среда се определя от това, че за по-рационалното използване на природните ресурси е нужно да се разработи ефективна система на екологични плащания и данъци. Размерите на тези плащания и данъчни размеритрабва да съответстват или на социално-икономическия ущърб от замърсяването, или на икономическата оценка на асимилационния потенциал.

В България системата на екологичните плащания започна да се формира в 1991 г., и може да се каже, че този процес продължава и досега. Тази система не действа безупречно, но като цяло тя действа доста ефективно, ако не се отчитат недостатъците, които ще разгледаме по-долу.

По определение, въздействие върху околната среда е всяко въздействие, което може да бъде причинено от реализирането на инвестиционното предложение за строителство, дейност или технология, включително върху здравето и безопасността на хората, флората, фауната, почвата, въздуха, водата, климата, ландшафта, историческите паметници и други материални ценности или взаимодействието между тези фактори.²

Резултат от човешката дейност е замърсяването на околната среда, което представлява промяна на качеството вследствие на химически, физически или биологически фактори от естествен и

2 <http://haccpconsulting.wordpress.com/2011/04/10/>

антропогенен източник в една държава или извън нея, независимо дали се превишават нормите действащи в страната. Увреждането на околната среда е такова изменение на един или повече от съставните ѝ компоненти, което води до:

- намаляване на биологичното разнообразие;
- влошаване на качеството на живот;
- затрудняване на възстановяването на екосистемите.

Безспорно едни от най-въздействащите инструменти на екологично регулиране в природоползването са плащанията за екорология. *Екологичните плащания са* такива плащания от страна на стопанските субекти, които те правят за допуснатото замърсяване на околната среда в резултат на тяхната производствена дейност. Към тях се включват и разходите за природоопазване и природовъзстановителни мероприятия.

Екологичните плащания могат да се разделят на три основни групи:

- плащания, които стопанските субекти правят за използване на природните ресурси;
- плащания за природоопазване и природовъзстановителни мероприятия;
- плащания, които имат стимулиращ характер с цел провеждане на природоопазващи мероприятия.

Същността на вземаните екологични плащания от ползващите природните ресурси субекти се заключава в това, че стойността на ресурсите или произведената с тяхно участие продукция е с размер, който покрива нанасяната вреда на околната среда. С оглед на гореказаното можем да определим **екологичните плащания като система от данъчни и неданъчни плащания с цел да осигурява контрол за негативното въздействие върху околната среда, допускано от стопанските субекти при тяхната производствена дейност, както и да стимулира екологично целесъобразното поведение на стопанските субекти. Постъпленията от екологичните плащания трябва максимално пълно и ефективно**

да се насочват за решаване на екологичните проблеми в икономиката.

Като всяка дефиниция и към предложената могат да бъдат отправени забележки за непълноти и слабости. Така например, в нашата съвременност се увеличава значението на такива финансови услуги, които оказват банките във връзка с борбата срещу екологичните проблеми, произтичащи от климатичните промени на планетата. Те се окачествяват като «зелени» и «екологични» и са обект на най-новите изследвания като важна част от по-общата категория на «устойчивите», «социалноговорни» продукти. Така В. Желязкова в труда си «Климатичните промени и екологичният риск в дейността на финансовите институции»³ анализира тези продукти в банките, застрахователните компании и дружествата за управление на активи. Тези продукти имат своя специфика, поради което в настоящото изследване ще се ограничим само със системата на установените фискални плащания и тяхната роля на съвременния етап.

Като специфична особеност на екологичните плащания трябва да се изтъкне, че за разлика от данъчните плащания, за които доминираща характеристика е техният безвъзмезден характер, то при екологичните плащания има силно изразено компенсационно съдържание. То се изразява в това, че при определяне на степента на облагане се отчита степента на нанесената вреда, причинена от платеща на околната среда и прогнозното равнище на държавните разходи за възстановяване на природните ресурси. Поради това повечето екологични плащания имат характер на държавни целеви плащания, което предполага тяхното насочване за определени програмни задачи за преодоляване на причинени негативни въздействия.

Като *негативно* се определя всяко въздействие, изискващо реакция на биосферата или на нейни елементи за възстановяване на екологичното равновесие в *локален*, *регионален* или *глобален* мащаб или въздействие, водещо до деградация на екосистемите.

Локалните въздействия се ограничават на сравнително малки територии, например, в едно населено място. Обикновено към локалните въздействия се отнасят:

³ Желязкова, В. Климатичните промени и екологичният риск в дейността на финансовите институции. ВУЗФ, 2013, стр.105

- замърсяването на обособени водни обекти от общинско значение;
- замърсяването на атмосферния въздух с вещества, утаяващи се непосредствено
- около източника или вещества, чиято концентрация с отдалечаването от източника бързо намалява до стойности, не представляващи опасност за здравето на хората и за екосистемите;
- изхвърлянето на твърди отпадъци (с изключение на случаите, когато то има
- регионален ефект чрез взаимодействие с речните корита).
- шумът, електромагнитното излъчване, частично радиоактивно замърсяване.

Регионалните въздействия се разпространяват на територия с дължина до хиляда километра. Обикновено те са резултат от въздействието на съвкупност от източници. Като пример за регионални въздействия можем да дадем:

- проникването на замърсени подземни води в повърхностни водни обекти;
- замърсяването на атмосферния въздух на голямо разстояние;
- замърсяване протежението на речните корита.

Глобалните въздействия определят влошаването на състоянието на биосферата като цяло, нарушението на глобалния баланс. Те винаги са резултат от сумарни влияния, а не се отнасят до един отделен източник. Глобални са тези въздействия, които влияят на климата на земята, на озоновия слой, предопределят понижаването на биологичното разнообразие, провокират процесите на опустиняване, причина са за замърсяването на Световния океан, космическото пространство, натрупването на постоянни органически замърсители, разпространяващи се по целия свят (например, по хранителната верига).

Най-същественото глобално въздействие е унищожаването на естествените екосистеми, което води до затрудняване на кръговрата на веществата, свързани с живота на земята, до влошаване на околната среда, до отслабване на възможностите на биосферата за саморегулиране и невъзможност на екосистемите да се справят с нарастващия поток антропогенни замърсители.

Същността на екологичните плащания се изразява в изпълняваните то тях функции. Чрез тях се показва по какъв начин се реализира обществената значимост на тази категория като инструмент за стойностно разпределение и преразпределение на доходите в икономиката. Присъщи на екологичните плащания са функциите:

- Фискална - с нейна помощ се формират финансовите ресурси на държавата, необходими за провеждане на нейната екологична политика;
- Контролна – прави възможно количественото съпоставяне на постъпленията в бюджета и потребностите от финансови ресурси за екологични мероприятия. Става възможно, също така, да се оценява ефективността от постъпленията от данъчни и неданъчни плащания;
- Разпределителна – с помощта на екологичните плащания държавата преразпределя финансовите ресурси от производствената в природопозаващата сфера, да осъществява финансиране на целевите програми, имащи екологично значение;
- Стимулираща – тя се изразява в това, че като маневрира с размера на облагането с такси, санкции, отстъпки и пр. държавата стимулира ограничаването на природоползването, запазването на екологичния баланс, развитието на техническия прогрес, на инвестициите в екологично опасните области на икономиката;
- Компесационна – тя е специфична за екологичните плащания. Тази функция се реализира като се насочват сумите под формата на екологични плащания за възстановяване на допуснатите вреди, замърсявания,

възстановяване на природните ресурси и тяхното възпроизводство. Компенсационната функция може да бъде реализирана само чрез създаване на специални фондове, в които да постъпват и оттам да се насочват средствата за опазване на околната среда, възстановяване и възпроизводство на природните ресурси.

2. СЪЗДАВАНЕ И РАЗВИТИЕ НА ЕКОЛОГИЧНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И СИСТЕМАТА ЗА ЕКОЛОГИЧНИ ПЛАЩАНИЯ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Като цяло екологичната законодателство има за цел да въведе един **по-добър правов ред** в областта на опазването на околната среда и човешкото здраве, да регламентира и регулира социалното и икономическото поведение на индивидите, юридическите лица и стопанските субекти в рамките на утвърдените национални и международни норми и стандарти, така че да се гарантира конституционното право на българските граждани да обитават благоприятна и здравословна околна среда. Законотворческият процес е труден и бавен, колкото повече се разгръща законодателството, толкова по-прецизни съгласувания между действащи и проектирани актове са нужни, за да се избегнат възможните противоречия между тях.

Конституционното право отделя внимание и на проблемите на околната среда до известна степен, защото Конституцията е общ закон и разписаното в нея дава основните насоки, върху които се гради специалното право. Съгласно Конституцията “Държавата е длъжна да осигури на хората благоприятна околна среда. Всички граждани трябва да опазват околната среда.” И по-нататък в чл.21- “Земеделските земи са само за земеделски нужди”.⁴ В Екологичното право има елементи от *Гражданското*, *Административното* и *Наказателното право*, но кръгът на уреждане на общи отношения при екологичното право е много по-широк. Специфично е и правото на получаване на информация за състоянието на околната среда.

4 <http://www.parliament.bg/const>

Създават се и международни нормативи за опазване на околната среда.

Международно право на околната среда – то се урежда от над 150 международни нормативни актове. Създават се много междуправителствени и неправителствени организации за опазване на околната среда. Екологичното право е и международно право, защото когато има замърсяване на околната среда, то не познава граници. Като наука, опазването на околната среда е насочена към изясняване развитието на Екологичното право, неговите основни функции, принципи, норми, институти.

Кратък преглед на развитието на Българското екологично законодателство до 1990 г.

Би следвало да се изтъкне, че България е една от страните с най-старо екологично законодателство в Европа. Веднага след Освобождението се създават Законът за горите и Законът за топлите и студените минерални извори. Първият ни общ закон - Наредбата-закон за защита на родната природа е от 1936 г.

За първи път в България се въвежда понятието „национален парк”.

- 1931г.- се обявява първият резерват в България
- 1933г. – се обявява вторият резерват

За народен парк през 1934 г.е обявена планина Витоша.

- 1936 г. – приема се Наредба – закон за защита на родната природа – тази наредба е отменена през 1960 г. и се приема Указ за опазване на родната природа. След този указ се приемат:
- 1963г. – Закон за опазване на въздух, води и почви.
- 1967 г. – Закон за защита на природата. В него се разписват забрани за замърсяване, закрила на представители на флората и фауната. В него законодателят прави пръв опит да дефинира понятието «защита на природата». На етапи се създават държавни структури, които имат за цел да управляват обособени държавни обекти. Но дори след

- Конституцията от 1971 г. на опазването на околната среда се гледа волунтаристически, а не държавнически.
- 1980 г. – Закон за използване на атомната енергия за мирни цели.
 - 1987 г. – Закон за морските пространства.

Държавната политика в областта на околната среда след 1990 г.

През 1990 г. със съдействието на Световната банка се подпомага изготвянето в България на национална екологична стратегия, която обхваща всички сфери на живота.

Световната и европейската практика особено след 1992 г. и трайното навлизане на понятието «устойчиво развитие» в практиката недвусмислено показаха нуждата от екологизация на закони, които са опосредствено свързани с околната среда.

Природното равновесие в България е нарушено, защото в този период у нас ние преобладават предимно икономическите нужди и интереси. Налага се сериозна необходимост да се води централизирана политика, след като официално се признава, че има екологично замърсяване в България през 1989 – 1990 г. и че има 19 точки в страната, където замърсяването е най-голямо, но тогава не се вземат никакви сериозни мерки.

В периода 1991-1992 г. българското правителство предприема обширно изследване върху Стратегията по околна среда, проведено с помощта на Световната банка и Правителството на САЩ, чрез Агенцията по опазване на околната среда /АООС / и Американската агенция за международно развитие /ААМР/. От 1990 до 1992 г. тази „Национална стратегия за опазване на околната среда” се подлага на гласуване, но не се стига до нейното приемане официално от Народното събрание. Тя си остава вътрешно в е д о м с т в е н документ на Министерския съвет. На основата на изследването е приет Национален план за действие по околна среда до 2000 г. включително, а през 2002 г. и Национална стратегия по околна среда 2000-2006 г.

- 1991 г. - се приема Закон за опазване на околната среда –

- базисен закон в екологичната политика.
- 1992 г. - силно се екологизира материята в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, който, засягайки отношения, свързани със собствеността, третира и въпросите със замърсените земи и отговорността на държавата по почистването им, количественото и качествено опазване на земеделските земи.
 - 1999 г. - Конвенция за оценката върху околната среда в трансграничен аспект.
 - 2002 г. - се приема Закона за биологичното разнообразие.
 - 2002 г. - Закон за измерванията, който урежда обществените отношения, свързани с осигуряване на проследимост, точност и достоверност на измерванията, в съответствие с националните интереси да защитава живота и здравето на хората и околната среда от вредни въздействия, както и имуществото на физическите и юридическите лица от неблагоприятни последици, които могат да настъпят вследствие на неверни резултати от измерванията;
 - 2006 г. - интердисциплинарният подход и отчитането на екологичните интереси е подкрепен и в Закона за концесиите, където нарушаването на норми, свързани с околната среда или заплахата за нея, води до едностранно разваляне на договора за концесия от държавата.
 - 2006 г. - Закон за защита при бедствия - този закон урежда осигуряването на защитата на живота и здравето на населението, опазването на околната среда и имуществото при бедствия.
 - 2008 г. - Закон за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети - урежда отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети при спазване на принципа «замърсителят плаща» и на принципа на устойчиво развитие.

Въпреки ускорената законодателна дейност напоследък, към момента все още действуват 27 закона и десетки подзаконовни актове (правилници, наредби и др.) с отношение към околната среда, повечето от които с десетилетна възраст.

При разглеждане на проблемите, свързани с хармонизиране на екологичното ни законодателство с правото на Европейския съюз, следва да се изтъкнат няколко съществени момента.

На първо място - политиката по опазване на околната среда беше издигната в ранг на политика на общността на един късен етап, а именно - едва след подписването на договора в Маастрихт.

Първоначално основните принципи в тази насока бяха следните:

- а) принцип на превантивността;
- б) принцип, че замърсителят е длъжен да плаща;
- в) принцип на борба с неблагоприятните въздействия върху околната среда. Към въведените от ЕЕА (единния европейски акт) три принципа Маастрихт добавя още и принципа на предохранителността.

На второ място - базисните директиви, наредби и решения на ЕС са над 90, като повечето от тях въвеждат процедури за организиране и контрол на дейности или норми за съдържание на компоненти или въздействия върху околната среда. Българските национални норми за околна среда се съгласувани с действащите в ЕС нормативи.

Всички особености на съобразяване на екологичното законодателство с правото на ЕС, а също така и извършването на необходимите промени във вътрешното законодателство на базата на ратифицираните по конституционен ред международни договори е дълъг, сложен и понякога противоречив процес.

Българското Министерство на околната среда, с помощта на Глобалния фонд за опазване на околната среда и Програмата на ООН за развитие, изготвя национална самооценка на приоритетите в изграждането на капацитет за подобро глобално управление на околната среда. Идентифицирани са възможностите и ограниченията при изграждането на капацитет във връзка с поетите от България задължения от Рио де Жанейро чрез ратифициране на **Рамковата конвенция на ООН за промените на климата, Конвенцията на ООН за биологичното разнообразие и Конвенцията на ООН за борба с опустиняването.**

Нормативна йерархия на националното законодателство

Опазването на околната среда е издигнато в конституционно изискване. Според чл. 15 на **Конституцията** «Република България осигурява опазването и възпроизводството на околната среда, поддръжката и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите на страната».⁵ При анализа на текста можем да направим извода, че екологичният ангажимент на държавата е иманентна част от нейните функции. Тази връзка по-нататък се подчертава и в отговорността и финансирането по почистването на замърсените селскостопански земи в Закона за собствеността и ползването на земеделските земи, както и с освобождаването от отговорност за минали вреди на новите инвеститори при приватизация съгласно ЗООС.

Този основен конституционен текст е допълнително подкрепен от последващите формулировки в чл. 21, ал. 1: «Земята е основно национално богатство, което се ползва от особената закрила на държавата и обществото» и в чл. 55, който формулира правото на здравословна и благоприятна околна среда в съответствие с установените стандарти и нормативи в основно човешко право⁶.

Като особено важно следва да подчертаем и присъствието на чл. 5 от Конституцията, който дава рамките на т. нар. пряко действие на основния ни закон. Според него международните правни норми имат предимство и действуват пряко след ратификацията и публикуването им, когато вътрешното право им противоречи. Националното ни екологично законодателство традиционно се разделя на **общ закон и специални закони** по отделните природни ресурси и компоненти на околната среда.

Обзорът на сегашното екологично законодателство включва рамковия Закон за опазване на околната среда, който урежда принципните общи постановки (ОВОС, интегрирано предотвратяване и контрол на замърсяването, право на обществен достъп до екологична информация, икономически регулатори), и специалните закони по компоненти на околната среда (въздух, води, почви, отпадъци, опасни вещества и химикали, защитени територии), като във всеки от тези сектори е приет или предстои приемането на закон и съответните подзаконовни нормативни актове.

5 www.parliament.bg/const

6 П а к т а м

Рамковият ЗООС, приет през 1991 г., съдържа основните принципи на съвременната екологична политика и законодателство, като: «замърсителят плаща», «принципът за превантивност» и «обществеността има право на информация». Парламентарната асамблея на Съвета на Европа подготви т.нар. Модел за устройствен екологичен закон на България през 1992 г., а българският Закон за опазване на околната среда (ЗООС) влезе в сила на 18.X.1991 г. т.е. изискванията бяха изпълнени преди тяхното поставяне. ЗООС е устройствен закон за своята материя, в него са залегнали основните принципи на съвременното екологично законодателство прогласени както от Съвета на Европа, така и от Съвета на ЕС, който е законодателен орган на ЕС.

По-късно принципът за плащане за замърсяване на околната среда и използване на природните ресурси правно е уреден и в *Закон за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети* – приет през април 2008 г. Съгласно този закон се решава въпросът за платеното ползване на природните ресурси. В качество на основен принцип за опазване на околната среда този закон издига научно обоснованото съчетаване на икономическите и екологични интереси на обществото, осигуряващо реални граници на правото на човека на чиста околна среда.

В компетенцията на Правителството в областта на опазване на околната среда влизат:

- установяване на реда за образуване и използване на извънбюджетните екологични фондове;
- определяне на реда на плащанията и техните размери за използване на природните ресурси, замърсяването на околната среда, управлението на отпадъците и други вредни въздействия.

Органът на правителството за разработване и провеждане на държавната политика в областта на околната среда е **Министерството на околната среда и водите**. Негови специализирани контролни органи са 15-те районни инспекции по околната среда и водите (РИОСВ), които са разположени в по-големите градове на страната. Националният център по околна среда и устойчиво развитие

(НЦОСУР) към МОСВ извършва мониторинг и събира информация за качеството на водата, въздуха и почвите, радиацията и отпадъците в страната. Министърът на околната среда и водите издава заповеди и утвърждава инструкции и наредби и предлага на Министерския съвет проекти на нормативни актове (наредби, постановления, решения, разпореждания и др.), които са от компетентността на правителството. С пряко отношение към опазването на околната среда са и **други министерства**, като:

Министерството на здравеопазването - упражнява контрол върху състоянието на въздуха, водите, почвите и храните и тяхното въздействие върху човешкото здраве. Неговите 28 регионални здравни инспекции (РЗИ) имат право да спират дейности, които нарушават нормите за качество на околната среда и застрашават здравето на хората;

Министерството на регионалното развитие и благоустройството - контролира регионалното развитие и благоустройството на централно и регионално равнище, строителството на водоснабдителни системи за питейна вода и общински канализации, разработва критерии за проектиране на общински сметища;

Министерството на земеделието, горите и аграрната реформа - отговаря за опазване на селскостопанските земи и културите от увреждане и замърсяване с пестициди, нитрати, тежки метали и нефтопродукти, и разработва програми за почистване на замърсени селскостопански земи; контролира опазването и използването на земите в горския фонд, без горите в защитените територии, които са от изключителната компетентност на министъра на околната среда и водите;

Министерството на вътрешните работи - издава разрешителни за производство, продажба, съхраняване, превоз и употреба на активни силно токсични вещества. Осъществява контрол на емисиите от моторните превозни средства.

Съгласно действащото българско законодателство министърът на околната среда и водите координира функциите на другите министерства и ведомства по отношение опазването на околната среда. Координацията се осъществява на две равнища:

а) на централно равнище: към МОСВ съществува Висш експертен екологичен съвет, вземащ решения по ОВОС. В него са представени всички заинтересовани институции. Създават се междуведомствени работни групи по разработване на проектозаконови, програми и др.

б) на местно равнище - регионалните структури на МОСВ създават експертни съвети с участието на общините и регионалните структури на другите заинтересовани министерства, където те съществуват.

Общините имат правомощия да разработват програми за опазване на околната среда в координация с МОСВ и, където е възможно, с Министерството на здравеопазването и Министерството на земеделието и храните. В областта на околната среда **функциите на общините** включват:

- събиране и депониране на твърди битови отпадъци;
- управление на общински фондове за опазване на околната среда;
- проектиране, поддръжка и експлоатация на пречиствателни съоръжения за питейни и отпадни води;
- опазване на въздуха, водите и почвите от замърсяване;
- контрол на шума.

Законът за опазване на околната среда (ЗООС) – е приет на 02.10.1991г. от Великото народно събрание. Този закон определя основни цели и принципи в дейността за опазване на околната среда. С него се определят критериите по отношение на нормите и стандартите на ОС. Те се съобразяват с риска за човешкото здраве. **Въвежда се събиране на такси при дейности, които замърсяват околната среда.** Този закон не допуска внасяне на вредни вещества на наша територия и внос на отпадъци, чиито химичен състав не е предвиден по БДС. Разрешение за транзитен превоз се дава само от министъра на околната среда и водите. Забранява се вносът на използвани лицензи над стандарта. Създават се специализирани фондове, които не са зависими от бюджета, приемане на информация за състоянието на ОС, въвеждане на задължителна оценка на ОС

(ОВОС). Определят се и задълженията на министъра на ОСВ и на общините. Основните принципи, залегнали в закона са:

- Принципът за норми и стандарти;
- Принципът за превенциите;
- Принципът за информация;
- Принципът на участието на обществеността в решаването на различните проблеми.

След приемането на този закон започват да се правят редица неудачни промени в него. Има и някои положителни промени като:

- създаването на Националния доверителен екофонд (НДЕФ) – 1995 г.;
- прецизиране на списъка на обектите в експлоатация и проектите, подлежащи
- на задължителна процедура по ОВОС, в духа на директивата за изменение на Директива 86/337 от 1996 г.;
- 1997 г. се отменя създаденият през 1995 г. чл. 23, който предвижда пускане в експлоатация на обекти без извършване на ОВОС.
- 1997 г. измененията и допълненията в ЗООС увеличават многократно глобите за нарушаване разпоредбите на закона от физически лица, както и премахване на предвидената в закона горна граница на санкциите за замърсяване над допустимите норми. Законът регламентира и заплащането на такси за замърсяване на околната среда *в рамките на допустимите норми*, чийто конкретен вид и размер следва да се определя от Министерския съвет. Задача на МОСВ е разработването на тарифа за такси за изпускане на отпадъчни води в съответствие с изискванията на закона.

Критериите за членство, определени от ЕС през юли 1993 г. в Копенхаген, се превръщат в основен работен документ, по който се оценява съответствието на политическите и икономическите изисквания с направеното в страната. Изводът при разглеждането

им налага разбирането, че присъстващите екологични изисквания засягат не толкова основните екологични компоненти - вода, почва, въздух, колкото екологизацията на всяка човешка дейност и на икономиката като обобщаващ показател. С други думи критериите от Копенхаген са поредното потвърждение, че на опазването на околната среда се гледа като на съществен елемент, но именно елемент от създаването на общ вътрешен пазар и гражданско общество с общи хуманни ценности

Проблематиката «околна среда» е несъмнено част от най-важните показатели за интегриране на страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ) във вътрешния пазар на Европейския съюз. С влизането в сила от 1 февруари 1995 г. на Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА) на Република България към Европейския съюз (ЕС) подходът на Общността в опазването на околната среда става водещ при преценката на ефективността на националното екологично законодателство. Процесите на сближаване на екологичните цели и ценности в европейски контекст имат своя формална страна, която се изрази в Декларацията на българското правителство. Според този документ целите на споразумението съответствуват на приоритетните национални интереси.

Процесът на **промяна на нормативната база** е един сложен процес, доколкото се касае за рецепция не само на отделни закони или текстове, но и на различна систематизация на позитивното право.

Възможните подходи са два: да се създадат липсващи до момента закони с особен предмет (например т.нар. продуктови закони) или да се използва съществуващата система на българското национално право, като в отделни закони (например в Закона за защита на конкуренцията, Закона за растенията и др.) да се приемат отделни текстове, с които се допълва липсващата регулация.

Това би било по-бързо като технология, но според нас не е препоръчително. Според действащия Закон за нормативните актове «обществените отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен»[□]. Такива неуредени отношения са свързаните с радиоактивното замърсяване на хранителните продукти, химическите вещества, контрол на рисковете при съществуващите вещества, последствия за

околната среда от съзнателно създаване на генетично модифицирани организми и др. Разбира се, въпрос на отчитане на националните традиции е как ще се използва съществуващото законодателство като основа за «надграждане» на правна система. Така например нормите за шумовите емисии от строителни агрегати и оборудване едва ли ще бъдат предмет на самостоятелен закон. Възможно е те да бъдат част от обмисления законопроект за строителството или да са част от промени в Закона за териториалното устройство.

Околната среда като част от устойчивото развитие

Както вече неколнократно бе подчертано, не е възможно създаването на специални закони за околната среда, покриващи всички ефекти, които човешката дейност има върху нея. Ето защо възприемането на принципите на **устойчивото развитие като нормативен подход** е много важно. Той следва да намери израз в специални норми, свързани с екологизацията на отраслите, като промишленост, селско стопанство, транспорт, енергетика и др.

По определение “устойчиво развитие“ е развитие, което отговаря на нуждите на настоящето, без да ограничава и нарушава способността и възможността на бъдещите поколения да посрещат своите собствени потребности. □

В монографията си „Устойчиво развитие: икономически аспекти“, публикувана в САЩ през 2005г, проф. Румен Гечев защитава тезата, че устойчиво е развитието, което е социално справедливо и екологосъобразно □. Той поставя приоритет на социалния елемент, тъй като самото опазване на околната среда е не заради самата среда, а поради нейната роля за общественото възпроизводство и осигуряването на висок жизнен стандарт. Като приемаме напълно тези аргументи можем да посочим като основни цели на устойчивото развитие следните две:

- а)** постигане на икономическо развитие, което да осигурява нарастващ жизнен стандарт;
- б)** опазване и подобряване на околната среда за дните поколения.

Устойчивото развитие навлезе като понятие след Конференцията за околната среда и развитие на ООН в Рио де Жанейро през 1992 г. На нея се разработи съвременна идеология на световната общност и се създадоха инструментите за една нова екологична политика, неделима от икономическото и социалното развитие (по доклад на Министъра на околната среда на България от 1994 г.). За да се постигнат целите, поставени от Конференцията, особено значение се отдава на изграждането и укрепването на институционалното развитие на процеса на устойчивото развитие. Тъй като устойчивото развитие е процес, който ангажира на практика всички сфери на човешката дейност през призмата на екологичните ценности, рефлексът от него се яви в създаването на постоянна Комисия за устойчиво развитие на ООН, в реструктурирането и препланирането на Глобалния екологичен фонд (ГЕФ) и на специализирани екологични организации, а в европейски мащаб - в създаването на Европейска агенция за околната среда (ЕЕА) като структура на Европейския съюз.

Актуалната правна среда, в която се развива процесът на хармонизирането на българското законодателство с изискванията за устойчиво развитие, е свързана и с няколко особено важни европейски документа.

Първо, общата правна политика на Четвъртата програма за действие по въпросите на околната среда от 1992 г., която определя главните насоки на европейската екологична стратегия и предлага последователна програма за провеждането на разумна екологична политика за постигане на устойчиво развитие.

Второ, Петата програма за действие, наречена «Към устойчивост», и последващите допълнения към нея, които засягат средносрочни и дългосрочни перспективи, с търсен баланс между икономическите и екологичните интереси.

Конкретно за България понятието «устойчиво развитие» получи присъствие в нормативната практика с изготвянето на Стратегията за околната среда на България[□] и Плана за екологични действия.

Продължава да се потвърждава изводът, че към момента устойчивото развитие за България е въпрос на уплътняване на

ведомствените възможности. Със заповед на министъра на околната среда е създаден и функционира Национален център по околната среда и устойчивото развитие към Министерството на околната среда и водите (МОСВ). Задачите му са свързани преди всичко със събирането, обработването, анализирането на информацията, свързана с околната среда, с разработването на методики за контрол и на ключови проблеми от националната стратегия за околната среда и устойчивото развитие. От своя страна Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ) също включва като надведомствена ангажираност балансирането и устойчивото развитие на различни териториални общности.

Дори и неназовано в началото, като термин «устойчивото развитие» е смислова част от първичното и вторичното европейско право. Икономическата цел - изграждането на единен вътрешен пазар с общи стопански и демократични ценности, е иманентно свързана с устойчивото развитие и балансиране на всяка човешка дейност.

Национална стратегия и План за действие за околната среда

През 1992 г. МОС разработи Стратегия за околната среда в сътрудничество със Световна банка и правителството на САЩ (Американската агенция за международно развитие и Американската агенция за опазване на околната среда), в която са идентифицирани приоритетните сфери на реформата в областта на политиката и действията. В края на 1994 г. Стратегията за околната среда бе актуализирана и бяха идентифицирани нови приоритети, съгласувани с Agenda 21 на UNCED и Програмата за екологични действия в ЦИЕ, приета в Люцерн (1993). Третата министерска конференция «Околна среда за Европа» (1995) даде тласък на Софийските инициативи за изпълнение на приоритетните задачи на националната и европейската екологична политика. Преди провеждането на тази конференция въз основа на стратегията бе изготвен Национален план за екологични действия в България. Стратегията определя 14 «горещи точки», които представляват най-замърсените места в България.

В стратегията се препоръчва и институционално укрепване на Министерството на околната среда, по-конкретно свързано с:

- развитие на екологичната политика на основата на общи научно-икономически анализи;
- децентрализирано управление на околната среда, което включва процедури за участието на обществеността;
- разработване на закони и подзаконови актове, които предвиждат въвеждането на съответни стандарти;
- прилагане на подзаконовите актове.

Индикатор за изпълнение на плана за действие са Годишните доклади за състоянието на околната среда, които се изготвят от Министерство на околната среда и водите и след одобрение на правителството се приемат от Народното събрание. В докладите за 1994 и 1995 г. се съдържат оценки и препоръки, свързани с икономическите механизми, пазарните принципи, международното сътрудничество.

В края на 1994 г. бе завършена и Националната стратегия за опазване на биологичното разнообразие, разработена съвместно от български правителствени експерти, специалисти от академичните и неправителствените кръгове и специалисти от Програмата за поддържане на биологичното разнообразие (Biodiversity Support Program), подпомагана от Агенцията за международно развитие на САЩ.

От 1993 г. се изпълнява Национален план за приоритетни действия по опазване на най-значимите влажни зони на България, който бе изготвен с помощта на френското правителство и Бюрото на Рамсарската конвенция.

Като развитие на **Стратегията за околната среда** през годините след 1992 г. бяха разработени още редица документи както в екологичния сектор, така и в други сектори със значение за опазването на околната среда, природните ресурси и човешкото здраве. Така например от правителството бяха утвърдени Националната програма за намаляване на употребата на озоноразрушаващи вещества (1994 г.), Националната стратегия за опазване на горите и развитието на горското стопанство (1996 г.), Националната здравна стратегия «Здраве за България» (1996 г.). В различна фаза на утвърждаване или

разработка са още: споменатата Национална стратегия за опазване на биологичното разнообразие (1994 г.), Стратегия за енергетиката (1995 г.), Национална политика по управление на твърдите битови отпадъци (1996 г.), Национална стратегия и план за действие «Околна среда и здраве» (1996 г.), Национална програма за увеличаване потреблението на безоловни бензини, Национална програма за градските пречиствателни станции за отпадни води (1996 г.), Стратегия за реструктуриране управлението на водите (1997 г.), Стратегия за развитие използването на водните ресурси и опазването на водите на Република България, и т.н.

Стратегическо като цел е и произнасянето на компетентния орган (Министерството на околната среда и водите или Районните инспекции по околната среда и водите (РИОСВ) с решение по представените доклади за ОВОС (екологични одити) на промишлените предприятия. Задачата е да се идентифицират екологичните проблеми до момента на приватизация, както и отговорностите за минали замърсявания, които държавата трябва да поеме, и съответните мерки за решаване на основните въпроси, свързани с опазването на околната среда. За всяка година МОСВ е подготвя списък на големи обекти, замърсители на околната среда, за които се открива процедура за приватизация и за които приоритетно се извършват ОВОС за определяне на екологичните проблеми до момента на приватизация.

След влизането на страната ни в ЕС, законите в областта на опазването на околната среда, ползването на природата и осигуряването на екологичната сигурност придобиха особено важно значение в законодателството на РБългария. Икономическият механизъм за опазване на околната среда, заложен в действащите екологични закони, трябва да се реализира и в другите отрасли на законодателството. Все още данъчното и бюджетното законодателство се развиват “отделно” от екологичното. Развитието на бюджетното и данъчното законодателства, което става без да се има предвид екологичния интерес на обществото, води до ерозиране на действащия икономически механизъм за опазване на околната среда и обуславя противоречията в правовата база за осигуряването ѝ, снижавайки ефективността и нарушавайки целенасочеността на самия механизъм.

Отусъвършенстването на данъчното законодателство до голяма степен зависи насърчаването на промените, а също и достигането на важната цел, изразяваща се в прилагането на устойчиви и екологични технологии на производство. За целта в данъчното законодателство трябва да се внедри гъвкав механизъм за икономическо регулиране на дейността както за стопанските субекти, така и за потребителите на материална блага, към които се отнасят и богатата от природата. Очевидно е, че такава постановка на въпроса изисква включване в данъчното законодателство на система за икономическо въздействие върху производителите, които трябва да изпълняват конкретни дейности, определящи се от основните функции на екологичните плащания. При въвеждането на такси за вредно въздействие върху околната среда, се предполага, че те ще изпълняват три функции: *компенсационна, стимулираща и икономическа*. Тези три аспекта задължително трябва да си имат предвид при усъвършенстване на екологичното законодателство.

Управление на околната среда – етапи в развитието

Опазването на околната среда и рационалното използване на природните ресурси е немислимо без адекватни управленски структури. В основата на управлението стои обстоятелството, че този вид дейност обхваща широк кръг от обществени отношения. В основата на съвременното управление стои принципът, че икономическото развитие трябва да е подчинено на екологичните изисквания. Много институции имат отношение към проблема. Конвенцията за опазване на биологичното разнообразие от 1992 г. очертава необходимостта да се мисли на високо равнище за управленческите структури, касаещи т.нар. устойчиво развитие и с тази цел е създадена Комисия към ООН за устойчиво развитие. .

На национално равнище много държави са създали структури, които са на най-високо държавно равнище. Основна цел е институциите да подпомагат държавата в това направление. В България е предвидено създаването на Национален съвет, но така или иначе той не е създаден, а е трансформиран по-късно в Междуведомствен комитет за приоритетни проекти за околната среда с Решение на МС № 483/1993. Този съвет трябва да подпомага президента при изпълнение на неговите функции като водеща фигура

по проблемите на устойчивото развитие, да определя различни критерии свързани с устойчивото развитие, да прави оценка на рисковете. ООН ни предлагат проект за създаване на управленска институция по устойчиво развитие, но този проект се проваля от политическа гледна точка. Този проект остава висящ, защото е период, в който се сменят правителствата и ведомствата към тях.

МОС след 1992г. подписва два меморандума - с Министерството на здравеопазването и Министерството на териториалното развитие и благоустройството. В тези меморандуми се поставя въпроса на нормативна основа за координирането на действията на двете ведомства в областта на околната среда. В меморандумите е записано, че ведомствата ще си обменят информация, засягаща околната среда, ще оказват съдействие на общините за провеждането на тази политика и ще поощряват сдружаването на общините. Към Министерството на околната среда се създава и междуведомствена структура (Координационен съвет) за съгласуване на действията в областта на околната среда. В него се включват представители на ведомствата, висшите училища, но и до сега конкретни резултати от дейността на този съвет няма.

Към МС през 1993г. е създаден Комитет за приоритетни проекти в областта на околната среда и развитието. Първата цел на този Комитет е да подготви т.нар. национални проекти, които да се представят в Международния комитет в Париж, който да ги разгледа, одобрява, финансира. Този комитет работи около две години. Определени косвени управленчески функции има и Парламентът, но в рамките на приеманите закони все пак НС може да упражнява т.нар. управленски функции чрез парламентарен контрол. По силата на закона МОС и министърът трябва да провежда държавната екологична политика, свързана с разработка на нормативни актове, с координирането с различни органи и т.н. Управлението на Министерството ще засили т.нар. „Национална система за наблюдение и информация за околната среда”. За осъществяване на конкретни управленски функции, по силата на Закона за опазване на околната среда, се определят основните компетенции на министерството.

В териториален план Министерството на околната среда и водите разполага с регионални инспекции - 16 на брой регионални

инспекции, изградени в районите, където има развита промишленост, за да се осъществява пряк контрол.

Други ведомства, имащи отношение към опазването на околната среда, са Министерството на икономиката, Министерство на здравеопазването, Министерство на земеделието и горите, Министерството на териториално развитие и благоустройство, Комитетът за използване на атомната енергия. В различните ведомства проблемите на околната среда са застъпени в различна сила.

Контролът върху състоянието на околната среда (КСОС)

КСОС се състои в наблюдение на изменени качества на околната среда и наблюдение на източниците за това изменение. Данните, които се събират се представят на компетентните органи – МОСВ, Министерство на здравеопазването и националната система за мониторинг събира тази информация в годишници. КСОС трябва да бъде постоянен. При невъзможност за извършване на наблюдение на състоянието на околната среда, компетентните органи трябва да уведомят обществеността. Изработени са техни методи за извършване на КСОС. КСОС се извършва и по искане на заинтересованите лица. Когато се констатира замърсяване, всички разходи по контрола върху състоянието на околната среда се поемат от нарушителя.

Права и задължения на държавните и общинските органи по ООС

Права и задължения на министъра на ОСВ:

- управлява националния фонд за ООС;
- контролира състоянието на ОС в страната и морето;
- координира функциите на други министри в областта на ОС;
- информира обществеността за своята дейност;

- разработва с други заинтересовани ведомства подзаконовни нормативни актове за ОС (примерно, по проблеми свързани с етикетирането на стоки);
- определя такси за използване на природни ресурси;
- координира, направлява и контролира опазването на защитените територии;
- обявява защитените територии със заповед в ДВ;
- представлява България в международните конференции и специализирани организации.

Права и задължения на Общинските органи:

- разработват свои общински програми за ООС, които се съгласуват с министъра на ОСВ;
- предоставят информация на населението и се отчитат какво са извършили за подобряване на ОС;
- извършват контрол по отношение на отпадъците в съответната община;
- разпределят и своите фондове за ООС – контролът по разпределението на средствата е на министъра на ОСВ;
- според Закона за местното самоуправление и местната администрация – общините могат да създават свои сдружения;
- могат да се провеждат референдуми по отношение на ООС;
- общинските съвети определят местната политика в областта на ОС;
- към общинските съвети се създават комисии по ООС;
- кметовете нямат компромисни правомощия по екологичните проблеми;

Териториален обхват на правомощията. Когато дадено замърсяване настъпи на територията на една община компетентни са както регионалните инспекции, така и местните органи. Когато замърсяването е на територията на няколко общини, но е в обхвата на една регионална инспекция – законът предвижда, че е компетентна регионалната инспекция. Когато замърсяването е на територия на няколко общини и в обхвата на няколко регионални инспекции – компетентен е министърът на ОСВ.

Принцип на информацията за състоянието на околната среда

До 1989 г. информацията на състоянието на околната среда е била държавна тайна. След 1989 г. това вече не е така, въвежда се принципът всеки да има правото да се информира – това се заимства от САЩ и от директива на ЕС. Съгласно нашия закон тази информация трябва да се събира от компетентните органи – МОСВ; НСМ; общините. Данните, които се събират се отнасят за:

- състоянието на отделните компоненти на околната среда – въздух, вода, почва;
- състоянието на околната среда, свързани с дейности, довели до замърсяване;
- резултати и действия от държавните органи за отстраняване на замърсяване.

Информацията трябва да бъде придружавана и със съответните обяснения и инструкции при съответните последици от замърсяването и се изнася чрез медии, преса, конференции. Не трябва да се допуска свободно интерпретиране на информацията от компетентните органи.

Международноправният документ, който урежда достъпа до информация за околната среда е Конвенцията за достъпа до информация, участието на обществеността в процеса на вземането на решения и достъпа до правосъдие по въпросите на околната среда (Орхуска конвенция). Република България ратифицира конвенцията на 2 октомври 2003 г. Конвенцията е в сила за страната от 16 март 2004 г.

В правото на Европейския съюз изискванията на конвенцията, в частта отнасяща се до достъпа до информация за околната среда са пренесени чрез Директива 2003/4/ЕС на Европейския парламент и Съвета относно достъпа на обществеността до информация за околната среда. В българското законодателство достъпът до информация за околната среда се урежда основно в глава втора на Закона за опазване на околната среда (ЗООС).

Оценка на въздействието върху околната среда (ОВОС)

Един от ефективните механизми за управление на околната среда, по-специално осигуряване на превантивния контрол върху реализацията на проекти и непрекъснатия контрол на въздействията върху околната среда в резултат от дейността на обекти, са процедурите по ОВОС, чиито основни положения са изяснени в глава IV от ЗООС. Проектите в областта на промишлеността, земеделието, енергетиката, транспорта, туризма и др., посочени в списъците на приложения 1 и 2 на закона, подлежат на задължителна ОВОС. Редът и условията за извършване на ОВОС са изяснени в Наредба № 1/1995 за ОВОС. Регламентираната процедура е в пълно съответствие с Директива 87/337/ЕЕС за ОВОС. Приложения 1 и 2 на ЗООС изцяло се покриват с приложения 1 и 2 на Директива 85/337. В Наредба № 1 са развити основните страни на процеса: класификация на проектите, обектите и дейностите; организиране и провеждане на общественото обсъждане, вземане на решение от компетентния орган.

Извършването на ОВОС е една от най – значимите дейности, защото по този начин се проверява какво вредно въздействие може да има дадена човешка дейност върху околната среда. За първи път за ОВОС се говори в една наредба на МС през 1987г. Към министерството за регионално развитие е съществувала една комисия за извършване на ОВОС и една комисия е била сформирана към МС. След промените в ЗООС е предвидена специална глава за ОВОС. Към ЗООС е предвиден и списък с обектите, на които трябва да се извърши ОВОС. Съгласно ЗООС на ОВОС могат да бъдат подлагани всички човешки дейности. През 1997г с Наредба на министъра на ОСВ се дава право на общините да извършват ОВОС на териториите си, без тези дейности конкретно да са описани в закона и в приложението. На ОВОС се предлагат:

- националните, регионалните и областните планове за развитие;
- проекти за разширяване на дейности;
- на заварените обекти трябва да се извърши ОВОС до 5 години след приемане на закона.
- Във второто приложение към закона се предвижда ОВОС:
- за обектите от международно значение – дейности, които имат презгранично вредно въздействие;
- дейности с регионално и местно значение.

Тези две приложения са разработени съгласно Директива, приета 1995г. Тогава във връзка с подновяването на проекта Джерман – Скакавица се изменя законът и се прави чл.23 (той дава право на МС по изключение да разрешава строителство на някои обекти без извършване на ОВОС). Президентът връща мотивирано този закон във ВНС, с мотива, че този закон нарушава Конституцията. и международния договор. Конституционният съд - всичките 12 членове на съда гласуват за становището, че Законът не противоречи на Конституцията и на международния представител. Два месеца по-късно се ратифицира се Международната конвенция за ОВОС. С промените в Закона за опазване на околната среда 1997г. НС възстановява стария закон – всяка дейност се подлага на ОВОС без изключение и чл. 23 се отменя, приложенията към закона се обединяват в едно, а дейностите, които се подлагат на ОВОС, стават 30 на брой.

Доклад по ОВОС – той е задължение на инвеститора. Експертите, които го изготвят трябва да бъдат лицензирани. Те получават своето разрешение от министерството на ОСВ, трябва да са с висше образование и да имат най- малко 5 години стаж в областта на екологията. Въз основа на оценката им се прави доклад и се предава на министерствата и на регионалната инспекция. Последва обсъждане на ОВОС в медиите. Цялата информация от ОВОС се предоставя за общинско ползване в региона, за който е изготвена. Прави се протокол от обсъждането и до три месеца следва да се даде окончателно становище. Министъра на ОСВ или информатора на регионалните инспекции взема решение във вид на заповед, а

решението може да бъде обжалвано пред окръжния съд. Решението на съда не подлежи на обжалване.

Отговорности при замърсяване или друго увреждане на ОС

Има седем вида отговорности при замърсяване на околната среда: три са включени в основния закон, а останалите са извън него, защото предвиждат наказателна отговорност по Наказателния кодекс. Отговорностите могат да се групират по следния начин:

- а)** обезщетяване от замърсяване – в тези случаи се дължи обезщетение за нанесени вреди. От юридическа гледна точка тук има умисъл. При доказано виновно причиняване на вреди, този, който ги е понесъл, трябва да докаже, че действително са му нанесени такива вреди. В международната практика се използва понятието “обективна отговорност”, при която тежестта за доказването е на замърсителя. Тази отговорност се осигурява чрез застраховки. Солидарната отговорност пък означава, че са отговорни всички, които са в региона около замърсеното място.
- б)** отговорност, свързана с предявяване на иски за преустановяване на нарушението и за отстраняването на последиците от замърсяването – в тези случаи искът се предявява от заинтересованите лица пред съда. Отговорност по отношение на възстановяване на околната среда носи този, който я е нарушил и трябва да я възстанови.
- в)** административно – наказателна отговорност – налагат се глоби на физически лица и имуществени санкции на юридически лица. Санкцията се налага от министъра на ОСВ по предложение на регионалната комисия. Санкции се налагат за замърсявания еднократно, но има и месечни санкции.
- г)** наказателна отговорност – тя е предвидена в НПК. Към НПК се прибавят текстове, когато се приемат екологични закони – до сега са прибавени около 15 такива, но не са обособени

в самостоятелна глава. Например, длъжностно лице, което в рамките на своите служебни отношения, укрие информация или разгласи невярна информация, вследствие на което настъпят вредни последици, се наказва с лишаване от свобода за срок от пет години.

3. ПРИНЦИПИ НА ОПРЕДЕЛЯНЕ НА ЕКОЛОГИЧНИТЕ ТАКСИ И ВАРИАНТИ НА ПРЕФЕРЕНЦИИ

В България механизмът за екологичните плащания започва да се формира паралелно с развитието на екологичното законодателство.

Плащания за замърсяване на околната среда се събират:

- за изхвърляне и освобождаване на емисии на замърсители, депонирането на отпадъци и други видове замърсители в рамките на определените лимити;
- за изхвърляне и освобождаване на емисии на замърсители, изхвърлянето на отпадъци и други видове замърсители над установените лимити.

Плащанията за замърсяване на околната среда трябва да се внасят от организациите, осъществяващи всяка дейност, свързана с природоползването на територията на страната, в това число и на оборудването под аренда, което е източник на замърсяване на околната среда.

В размерите на таксите за емисиите и изхвърлянето на замърсители в околната среда, които се диференцират по региони, се отчитат следните фактори:

- особеностите на природните системи;
- съставът и свойствата на замърсителите;
- разходите, необходими за предотвратяване или отстраняване на замърсяването.

Размерът на замърсяването се определя в три нива: допустимо, над допустимото и аварийно. Източник на плащането на такси за допустимото замърсяване са печалбите на предприятията; за превишаващо допустимото и за аварийното замърсяване – от доходите на домакинствата. За последните две нива на замърсяване таксите се събират в повишен размер.

Такси се събират за емисии в атмосферата, изхвърляне на отпадъчни води, на твърди отпадъци на повърхността, а също за всяко изхвърляне на замърсители.

За замърсяването на въздуха са установени плащания за 211 вещества, за замърсяване на повърхностните водни обекти- за 92 вещества. За определяне на конкретния размер на плащането, базовият норматив се умножава по специални коефициенти. За замърсяване на въздуха се определят 11 регионални коефициенти, за водите – 99. За отпадъците подлежащи на депониране се определят четири степени на токсичност, за които се определят четири различни такси на един тон отпадъци.

Дълго съществуващият ред за взимане на екологичните такси има някои недостатъци. *Първо* – предвидени са много високи глоби за аварийни изхвърляния, което подтиква предприятията към прикриване на тези случаи. *Второ*- не се отчита, че едни предприятия работят на пределно допустимите норми на замърсяване, а други са още на ниво временно съгласувани нормативи. Таксите са едни и същи и за първата група и за втората група предприятия. Поради това за предприятията няма реален стимул да спазват пределно допустимите нормативи или за тяхното намаляване.

По определението „**норма за допустими емисии**“ се разбира определена стойност за маса на дадено вещество, изразена чрез съответните специфични параметри, като концентрация и/или ниво на емисиите, която не може да бъде превишавана по време на един или повече предварително зададени периоди. Нормите за допустими емисии могат да се определят и за определени групи, класове или категории вещества.

Българските национални норми (лимита) за околна среда в много голяма степен са съгласувани с действащите в ЕС нормативи.

Следва да се изтъкне обаче, че приетите специални екологични закони изискват интензивна работа за разработване на съответните подзаконовни актове, както е разпоредено в самите закони. Така например само от Закона за чистотата на атмосферния въздух (1996 г.) произтичат 9 подзаконовни акта, от които в действие е влязъл само един (цитираната по-горе Наредба № 14/1997 г.). Аналогично от Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда (1997 г.) произтичат поне 18 подзаконовни акта, чиито разработка и утвърждаване трябва да следват ускорена процедура с оглед ефективното прилагане на закона.

Преференции и облекчения в областта на екологията

В нашето право, включително и по отношение на околната среда, **данъчните облекчения** са с доста пестеливо присъствие. Засега единствената възможност е юридическите и физическите лица да бъдат освободени от данък печалба и данък общ доход при предоставяне на дарения за екологични фондации. Подходите са определяне на данъчни и други преференции, предоставяне на фирмите и предприятията, в това число и природозащитните, при внедряването на безотпадъчни и нискоотпадъчни технологии и производства, използването на вторичните суровини, осъществяването на други дейности, осигуряващи природозащитен ефект както и:

- освобождаване от данъчно облагане на екологичните фондове;
- прехвърляне на част от средствата от екологичните фондове чрез договори под формата на лихвени заеми на предприятията за реализиране на дейности за намаляване на изхвърлянето и емисиите на замърсяващи вещества.

Възможни са различни механизми, които следва да бъдат не само правно, но и икономически обосновани с оглед привличане на чуждестранни инвестиции и оживяване на икономическата активност. Сред тях е допълнението на *Наредбата за реда за определяне и налагане на санкции при увреждане и замърсяване на околната среда над допустимите норми*⁷, с което се отлага или отменя събирането на санкциите, ако собственикът/инвеститорът вложи съпоставими

7 ДВ, бр. 86/1997

средства за отстраняване на причините за екологично несъответствие (чрез машини, съоръжения, технологии, дейности за възстановяване или почистване и т. н.). Засега единствено *Законът за управление на отпадъците*⁸ предвижда данъчни и други фискални облекчения за дейности, свързани с третирането на битовите и неопасните промишлени отпадъци, в т. ч. за повторното ползуване (reusing) и рециклирането им (recycling).

В ежегодните постановления на Министерския съвет, регулиращи режима на вноса и износа, трайно присъствува политиката на **облекчаване на условията за търговия** (освобождаване от импортни мита) за цели групи от стоки (апаратура, инсталации, съоръжения, резервни части, софтуер, реактиви и др.), предназначени за екологичен мониторинг, пречистване на отпадни и питейни води, за преработка и депониране на отпадъци, за алтернативни енергийни източници, за вещества и техника без озоноразрушаващ потенциал и др. Според вътрешното ни право **освобождаване от мита** се предвижда при внос на апаратура за мониторинг на околната среда; инсталации и съоръжения за намаляване на вредните вещества в изпусканите отпадъчни води или газове; пречиствателни инсталации за питейни води; вещества и субстанции, заместители на озоноразрушаващи вещества; специализирани инсталации и съоръжения за преработка, складиране и обезвреждане на отпадъци, както и специализирани машини за събиране и транспортиране на отпадъци; инсталации и съоръжения за получаване на енергия от алтернативни източници; материали и комплектровка за производство на енергоспестяващи лампи; материали, оборудване и съоръжения за повишаване на ядрената и радиационната безопасност. Следва да се изтъкне, че подобна едностранна мярка на българското правителство създава **преференции при вноса** на модерно оборудване, технологии и материали за целите на опазването на околната среда. Препоръчително е да се търсят възможности за реципрочно прилагане на принципа на еднаквото третиране и екологичните съображения да се включват при търговското договаряне на определени тарифни позиции за такива стоки и услуги, които биха поставили български производители и потенциални износители в равностойно положение спрямо своите партньори от ЕС.

8 ДВ. бр.86 от 30 Септември 2003г. изм. ДВ. бр.99 от 16 Декември 2011г.

3.1. Насоки и начини за повишаване на ефективността на механизма за определяне на екологичните такси

Конференцията на ООН за околна среда и развитие, провела се в Рио де Жанейро през 1992 година, в основния си документ „Дневен ред на XXI век” определя, че при взаимодействието на съвременната икономика с природата принципът “замърсителят плаща” трябва да се изпълнява *императивно*. „Дневен ред 21” е комплексна програма на ООН за действие на глобално, национално и местно равнище от институциите на ООН, правителствата и неправителствените организации, където човешката дейност оказва влияние върху околната среда. Програмата е препотвърдена от срещата на високо равнище в Йоханесбург през 2002 г. Във връзка с това на всички държави в света бе препоръчано в най-кратки срокове да приемат съответните законодателни мерки, осигуряващи възможност за прилагане на този принцип на практика.

Днес принципът “замърсителят плаща” законодателно е фиксиран на практика във всички страни. Една от приоритетните задачи на съвременното е формирането на икономико-правна база за платеното използване на асимилационния потенциал на биосферата и усъвършенстването на механизма на плащанията за емисии.

3.1.1. Необходимост от формирането на икономико-правна база за платеното използване на асимилационния потенциал на биосферата в съвременните условия

Екологичното законодателството предвижда осигуряване на конституционните права на населението за благоприятна околна среда, спазване на принципа на екологичната безопасност при осъществяването на стопанската и друга дейност и природозащитните изисквания при приемането на управленски решения, установяване на научно обосновани ограничения на антропогенното въздействие върху околната среда.

Въпросите за опазването на околната среда и осигуряването на устойчиво развитие е невъзможно да се решат без установяването на ясни връзки между икономическите и екологичните фактори. Във връзка с това в екологичното законодателство трябва да се включат

норми, регулиращи отношенията в сферата на изграждането на екологосъобразна икономика.

Използваните в екологичната политика и практика за опазване на околната среда икономически инструменти, включително плащанията за ползване на природните ресурси и замърсяване на околната среда, позволяват да се постигнат поставените цели със значително по-малки разходи от прилагането на административно-контролното регулиране и спомагат за намаляване обемите замърсяващи вещества в околната среда.

Затова Законът за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети разписва като един от най-важните принципи на опазване на околната среда, именно плащанията за ползване на природата и обезщетенията за нанесена вреда на околната среда (принципът “замърсителят праща”). В съответствие с този принцип разходите, свързани с мерките за предотвратяване, ограничаване и съкращаване на замърсяването на околната среда, трябва да се покриват от предприятията замърсители.

Спазването на екологичните стандарти засега се постига главно чрез контролно-забранителни мерки. Така е в България, а също и в страните от ЕС. Има обаче тенденция към замяната им с икономически инструменти и може да се предполага, че през следващите години и десетилетия те ще доминират.

Това, което е характерно и отличава нашата правна система, е фрагментирането на отделните клонове на правото и **недостатъчното развитие на икономическите регулатори**. Последното от своя страна говори и за недостиг на правни норми, в които те да се обективират. Ето защо изводът, който може да се направи тук, е, че националните екологични норми не са така взаимосвързани с икономиката и производството. Пример в това отношение е липсата на законодателство за отговорност за продуктите.

Според чл. 7а от Римския договор самото определение за вътрешен пазар съдържа изискването това да е територия без вътрешни граници, в която свободното движение на стоки, хора, услуги и капитали е гарантирано. Някоя страна не следва да се ползва от нелоялни пазарни предимства, като спестява разходите

за опазване на околната среда. В този смисъл реструктурирането на икономиката, затварянето на предприятия по екологични съображения, гражданската отговорност и отговорността за продукти са една ярка илюстрация на **пресечните точки между икономиката и околната среда** и реализирането на взаимодействието им в устойчивото развитие.

Съществува набор от икономически методи за регулиране на отношенията в областта на опазване на природната среда, посредством които в много водещи страни в света се постига относителна хармония между икономиката и екологията. В България също е налице процес на екологизация на икономиката, който се проявява в използването на методите за икономическо регулиране в областта на опазването на околната среда и ползването на природата, които са залегнали в действащото законодателство.

Основни задачи на **икономическия механизъм** за опазване на околната среда са:

- планиране и финансиране на мероприятията за опазване на околната среда;
- определяне на лимитите за използване на природните ресурси, емисиите и отпадъците на замърсители в природната среда и други вредни въздействия.

Икономическите инструменти са опит за обвързване на частните с обществените разходи и ограничаване на външните екологични ефекти, които се изразяват в повишение или намаление на вредните емисии. Това се постига чрез включването им в цената, която плащат потребителите на даден продукт – суровини, горива, енергия, вода, транспортни услуги. Така се използва информацията и сигналите, които цените излъчват. Но за да излъчват надеждна информация самите цени трябва да са надеждни. В противен случай (както е сега), те излъчват подвеждащи сигнали.

Известни са широк кръг икономически инструменти: от „меки“, които позволяват голяма гъвкавост на замърсителя при постигане на дадена екологична цел, до „твърди“, които са близки до традиционните контролно-забранителни инструменти. Най-често използваните икономически инструменти са цени, данъци, такси за

замърсители и потребители, застрахователни схеми, търгуеми права за емисия на замърсители и т.н.

Икономическите инструменти, които регулират количеството на замърсяването **предоставят на пазара да реши, кой и къде да се приспособява.** Те са най-подходящи за ситуации в които регулаторът изисква сигурност за постигане на екологичните цели, без да се интересува кой полага усилия за намаляване на вредните емисии. В крайна сметка, желаното намаляване на замърсяването се постига там, където разходите са най-ниски.

Икономическите инструменти, които регулират цената на замърсяването („зелен“ данък, такси, субсидии и други насърчаващи или потискащи инструменти) целят да намалят замърсяването до точката, където пределните разходи по смекчаване на замърсяването са равни на данъчната ставка. Това често води до различни усилия за смекчаване на вредните емисии от различните стопански субекти. За да се постигне екологичен ефект, обаче пазарното търсене трябва да бъде чувствително спрямо цените и съответният пазар да цели максимизация на печалбата. Това също изисква наличието на надежден контролен механизъм.

Нарастващото прилагане на икономически инструменти се обяснява с няколко основания:

Първо. Все повече се осъзнава, че икономическите инструменти позволяват **по-ефикасно насочване на финансовите и други ресурси** за постигане на набеязаните екологични цели в сравнение с традиционните административни мерки. Контролно-забранителните мерки, обаче трябва да се прилагат навсякъде, където икономическите инструменти не са ефикасни.

Второ. По-лесно се прилага фундаменталният принцип на екологичната политика - „**плаща този, който замърсява**“. Това трябва да бъде сърцевината на интеграционната икономическа и екологична политика.

Трето. По-лесно се постига **включване на действителните пълни разходи в продажните цени** на суровините, енергоносителите,

водата, транспортните и други услуги. В литературата това се нарича „интернализация“ на външните негативни екологични ефекти (т.е. вредите и разходите) в пълната цена на съответните продукти. Така по-добре се преценява действителната сравнителна ефективност от използването на едни или други суровини, енергоносители, транспортни и други услуги

Четвърто. Приходите от екологични данъци и такси по-лесно се оценяват и на тази основа могат да се вземат решения за намаление на други данъци в същия размер, без да се увеличава общото данъчно бреме и да се влияе на бюджетното равновесие. Така се провеждат „зелени“ данъчни реформи, с които се увеличават екологичните данъци и такси, съчетани с намаляване на данъците върху личните доходи на работещите, социалните осигуровки и данъка върху корпоративната печалба. Такъв подход изпълнява едновременно няколко функции: стимулира производството, заетостта и опазването на околната среда.

Икономическите инструменти се разделят на 3 групи: финансови, ценови и пазарни.

- **Финансовите инструменти** съдържат две особености:
 1. Акумулират и натрупват постъпления от екоданъци, такси, неустойки по гаранции. Акумулирането на средства става в т.нар. предприятия за управление дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС). Една част от средствата в ПУДООС се очаква в бъдеще да бъдат управляване на местно равнище.
 2. Най-ефективно използване на средствата от екофонда за постигане на по-високо качество на околната среда. Това може да стане като се облекчава кредитния режим, а ПУДООС може да послужи като база за погасяване на част от лихвата или цялата лихва по взетия кредит. Доказано е, че най-малка ефективност има тогава, когато се отпускат средства безвъзмездно. Напоследък е възприет и се прилага подходът да се регламентират финансовите

механизми за реализиране на политиката в съответната област чрез разработваните специални закони в областта на околната среда. Например в приетия наскоро Закон за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда се предвиждат изменения на данъчното законодателство с цел стимулиране на дейностите по обезвреждане и рециклиране на отпадъците. В момента се разработват проектозакон за водите и проектозакон за защитените територии. Първият се разработва в съответствие с предложената от ЕС рамкова директива за водите. Предвижда се освен потребителски такси да се въведе и такса за водата като природен ресурс. Във втория проектозакон също се предвижда да се регламентират икономически мерки за осъществяване на политиката за управление на защитените територии.

- **Ценови инструменти** – при тях се изисква пълно определяне на всички социални и екологични разходи в цената на крайните продукти. Цената на крайния продукт поради отражението на екологичните разходи може да се превърне в неконкурентоспособна, поради което да се нанесат загуби на бизнеса или на националните интереси. В такива случаи отделни правителства сключват споразумения с бизнес средите като дават достатъчно време да направят инвестициите за намаляване на замърсяването, в резултат на което ще отпаднат наложените такси и данъци.
- **Пазарни инструменти** – всяко предприятие в България, независимо от формата на собственост, трябва да финансира изцяло само инвестиционните и експлоатационните разходи за опазване на изискванията на екологичните стандарти. Практиката от миналото за субсидиране на предприятията от държавата е прекратена.

Икономическите инструменти, използвани в България

Специфичните национални икономически механизми,

свързани с околната среда и вътрешния пазар, се изразяват чрез прилагането на санкции, данъци, такси, мита и акцизи и други регулатори. Предприятията и лицата заплащат **санкции, такси, глоби за замърсяване** на въздуха, водите и почвите *над* пределно допустимите норми.

А. Санкции – санкциите са икономически инструменти, налагани на икономически субекти (замърсители) при замърсяване или увреждане на въздуха, почвите и т.н. над допустимите норми. Основата, върху която се градят санкциите, е Законът за опазване на околната среда. Това е и законът, който определя основната рамка на екологичната политика на България. Приходите от тези санкции се разпределят като 80% отиват в съответните общински бюджети и 20% в ПУДООС. Размерът на санкциите е пропорционален на нивото на замърсяване на околната среда.

От 1997 г. е регламентиран и механизъм за стимулиране на замърсителите при предприемане на мерки за достигане на определените стандарти. Предвижда се възможността за заплащане на санкция в намален размер при предприемане на инвестиционни мерки за достигане на определените норми и стандарти за емисии, която е само 20% от дължимата санкция. През 2009 година са санкционирани 477 предприятия- замърсители, 98 от които с еднократни санкции за допуснато залпово замърсяване. От всички санкционирани най-голям дял имат предприятията, замърсяващи водните течения и басейни - 225, или 47% от всички санкционирани стопански обекти; за замърсяване на атмосферния въздух санкционирани предприятия са 187; и за замърсяване на почвите - 65 предприятия. Постъпленията от санкции през 2009 година възлизат на 3 354 хиляди лева, от които 51% са за замърсяване на водните обекти; 36% за замърсяване на атмосферния въздух и 13% за замърсяване на почвите. Тези средства са разпределени съгласно ал.4 на чл. 3 от Закона за опазване на околната среда, съответно в /НФООС/. В резултат на увеличения брой проверки на контролните органи на Министерство на околната среда и водите, постъпленията от санкции през годината са се увеличили с 34% в сравнение с предходната.⁹

9 Като по-големи замърсители, с размер на санкциите над 2000 лева, могат да бъдат посочени следните предприятия: НЕК- клон ТЕЦ "Марица изток 3", ЛУКойл Нефтохим Бургас, "Захарни

Законът за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда, приет през м.септември 1997 г. предвижда въвеждането на **такси** за продукти, чието производство или използване води до генериране на отпадъци, които количествено или качествено са опасни за човешкото здраве или за екосистемите. Като типични **екологични такси** можем да посочим тези за замърсяване на околната среда **в границите** на допустимите норми, постъпленията от които се разпределят между общините и НФООС/ ПУДОС в съотношение 40:60, както е предвидено в ЗООС.

Б. Екологични продуктови такси . Те се прилагат– има два сектора (два вида) такси:

- *Управление на отпадъците* – в Закона за ограничаване на вредното въздействие на отпадъците върху околната среда е залегнала възможността за въвеждането на такси върху продукцията, която в процеса на тяхното производство или след крайното им потребление образуват опасни или масово разпространени отпадъци. Целта на въвеждането на тази такса от една страна е да се въздейства върху производството и потреблението, а от друга страна да се комулират средства за третиране на отпадъците, образувани от тях, както и да се ограничи образуването им. Пример в това отношение е ПМС № 137 на МС от 29.06.1999 г., с приемането на Тарифа за таксите за пневматични гуми, която беше изменена и допълнена с ПМС № 252/ 29.12.1999 г. Въведената такса се начислява за гумите, които се произвеждат и ще се употребяват в страната и за гумите от внос, които ще се употребяват в страната. С цел да се ограничи ползването на гуми втора употреба, поради това че те се превръщат по-бързо в отпадък таксата е диференцирана за нови, регенерирани гуми и гуми втора употреба. Таксите постъпват в НФООС. С ПМС № 134 / 17.07.2000 г. бе приета Наредба за изискванията за производство и пускане на пазара на батерии и акумулатори и за третиране и транспортиране

заводи" Г. Оряховица, ПХЖ - Брадърс Комерс,"Неохим " АД Димитровград, "Химко " АД гр. Враца , ТЕЦ Русе, КЦМ АД гр. Пловдив, Спиртна фабрика Катунца, " ТЕЦ-овете на комплекса " Марица-Изток" и др.

на отпадъци от батерии и акумулатори. С тази наредба се предвиждат да бъдат въведени такси за пускане на пазара в Р България на батерии и акумулатори и се заплащат от производителите на батерии и акумулатори на територията на страната, при пускане на пазара; от вносителите по съответни митнически тарифни позиции. Не се начислява такса при износ на батерии и акумулатори. Лицата, които не са производители на батерии и акумулатори и изнасят такива с вече платена такса имат право на възстановяване на таксата от НФООС, въз основа на определени документи. Целта на събирането на тези такси е да се наберат средства в НФООС, които да се насочат към насърчаване на разделното събиране, преработване и / или обезвреждане на негодни за употреба батерии и акумулатори. Тази наредба влиза в сила от 1.01.2001 г., а някои изисквания от 1.01.2002 г.

- Таксите върху течните горива – в България са въведени през 1996 година като първо са въведени чрез Закона за чистия въздух. Таксите се внасят от производителите и вносителите на течни горива и се изразходват при разработването на различни екологични проекти и за намаляването на замърсяването от автомобилния транспорт. Екологичните такси върху производството и вноса на течни горива са както следва: 5% върху всички видове автомобилни бензини, 4% върху автомобилното дизелово гориво, 8% върху мазут със съдържание на сяра над 1%. Приходите от тях постъпват в НФООС

В. Потребителски такси – те също се разделят на две групи: в тях се включват таксите, които плащат домакинствата и фирмите за битови отпадъци, водоснабдяване и канализация и пречистване на водата.

- Таксата за отпадъци – тя се определя като начинът на събирането на таксите и данъчно задължените лица са определени със Закона за местните данъци и такси. Тя се заплаща за условията по събиране, извозване и

обезвреждане в депа или други съоръжения на битовите отпадъци, както и за поддържане на чистотата на териториите за обществено ползване, на обществените места.

- Таксата за услугите по водоснабдяване, канализация и пречистване на отпадъчната вода – таксата представлява цена на услугата и се образува на пазарен принцип.

Тенденцията е размерът на тези такси да се доближава до разходите за извършване на съответната услуга.

Г. Такси за ползване на природните ресурси – в него се включват три вида такси:

- Базира се на Закона за лечебните растения, чрез който се въвеждат такси за ползване и събиране на билки и генетичен материал от диворастящи растения и за култивиране от общината лечебни растения. Тя е въведена с цел да се регулира използването на лечебните растения, намиращи се на територии държавна собственост, като размерът на таксите се определя от МС, а когато тези територии а общинска собственост размерът на таксите се определя от общинските съвети. Част от средствата постъпват в ПУДООС, като те се използват по предназначение за опазване на лечебните растения;
- Таксите за правото на водоползване или разрешаване използването на воден обект. Те се определят въз основа на Закона за водите и имат единствена цел да допринесат за единно и балансирано управление на водите в интерес на обществото и здравето на населението. Част от тях отново се разпределят в ПУДООС;
- Концесии – в Закона за концесиите се регламентира предоставянето на концесия на редица природни ресурси. Тези природни ресурси могат да бъдат гори, плажни ивици и други. В договорите за концесия задължително се включват условия за опазване на околната среда. Съгласно

действащите специални ресурсни закони такси се заплащат за добив на дървен материал, билки, дивеч, а също така при промяна на предназначението на земи от горския и селскостопанския фонд за строителни и промишлени цели.

В тази област трябва да се направят съществени усилия за привеждане на законодателството в съответствие с принципите на пазарната икономика, като се разработят методики за определяне на цената на ресурсите. Това се налага особено силно и заради Закона за концесиите, който засяга в голямата си част природни ресурси.

Д. Други такси:

- Особен вид екологична такса са и постъпленията чрез процеса на приватизация на държавни и общински обекти, от които 5% от приходите постъпват в ПУДООС или общинските екологични фондове;
- Административните такси, заплащани при издаване на разрешителни, лицензи, решения по ОВОС и др. Тяхната природа е свързана с предоставянето на услуга от държавен орган, както гласи общият текст на Закона за държавните такси, и не е специално свързана с екологията, но насочването на средствата е целево.
- Според българското право **акцизите** са косвени данъци върху някои продукти, които се налагат отчасти от фискални съображения, отчасти от социални. Целта е да се натовари по-тежко едно производство, което има отрицателни последици за околната среда или за здравето на хората. Затова акцизът е специално облагане за право на търгуване с някои продукти извън това, което производството е имало до пускането му в продажба. Акцизът върху безоловните бензини например е по-нисък от този върху оловните.
- Като специфичен правен механизъм **митата** са публично-правни плащания в полза на фиска, които се налагат на стоките при преминаването на митническата граница. С оглед настоящата разработка най-голямо значение за

влиянието върху околната среда при изграждането на вътрешния пазар имат видовете мита според движението на стоките - вносни и износни; според преследваната цел при налагане на митата - фискални и покровителствени, и според политическите обстоятелства, които са диктували определянето им - автономни и диференциални митнически тарифи.

Компенсационната функция на екологичните плащания се определя от това, че плащането за замърсяване е насочено, преди всичко, за компенсация на вредата (щетата), причинена на околната среда, здравето на хората и материалните обекти. За разлика от юридическата отговорност за вреди върху околната среда, задължението за внасяне на плащания за замърсяване възниква вследствие на причинена вреда чрез акт на правомерни, оторизирани за това органи на държавната власт, независимо от вината на стопанския субект и е плащане за ползване на такъв ограничен ресурс като асимилационния потенциал на биосферата.

Стимулиращата (регулираща) функция на екологичните плащания се изразява в стимулиране на ползвателите на природните ресурси за съкращаване на отрицателното въздействие върху околната среда посредством въздействие върху имуществените им интереси. От гледна точка на реализацията на тази функция действащата система на екологични такси има три важни особености. *Първо*, плащанията за замърсяване в рамките на допустимите норми се осъществяват за сметка на себестойността, а плащанията за замърсяване свръх установените лимити – за сметка на печалбата. *Второ*, условие за прогресивно увеличение на размера на плащанията за свръхнормативно въздействие. *Трето*, предвидена възможност за компенсиране от екологичните плащания на производствените разходи за финансиране на природозащитни мероприятия.

Стимулиращата функция на екологичните плащания е непосредствено свързана с абсолютните им стойности. Точно стимулиращият аспект е основен за системата на платеното ползване на природата. Таксите трябва да стимулират всеки икономически субект, ползващ природата, явяващ се източник на отрицателно въздействие върху околната среда към намаляване на това въздействие. Очевидно е, че колкото по-висока е таксата, толкова по-голям е стимулът

за намаляване на размера ѝ чрез намаляване на отрицателното въздействие. Трябва да се има предвид, че едновременно се появява и стимул към укриване на достоверната информация за негативното въздействие, към създаване на препятствия за получаване на тази информация от компетентните органи, а също се увеличава вероятността за възникване на корупционни практики по отношение на органите, определящи таксите и контролиращи събирането им.

Способността на различните инструменти да стимулират снижение на замърсяването се основава главно на различието между ставката на плащането и разходите за редуциране на замърсяването. До момента, до който на замърсителя е по-скъпо да заплати екологичен данък (такса), отколкото да намали съответните емисии, емисиите ще се намаляват. Постигането на ефективен резултат в процеса на използване на инструментите с фискална функция зависи от насочването на формираните приходи за финансиране на екологичните разходи.

Практиката на икономическо стимулиране се разширява чрез приложението на данъчна диференциация, основно при облагането на бензина и превозните средства. Данъчната диференциация е свързана с различията при облагането с косвени данъци при което стоките и услугите, чиято консумация генерира екологични щети се облагат по-строго. Целта е снижение на емисиите, резултиращи от мобилните замърсители на въздуха, чрез въвеждането на каталитична техника и потребление на пречистено гориво. Прилагат се диференцирани ставки на акцизите за безоловен и обикновен бензин. Схемата на данъчна диференциация по отношение на горивата за превозните средства, въведена в Швеция, например, се отличава с висока екологична ефективност, поради съществения си стимулиращ ефект в полза на безоловния бензин и по-чистото дизелово гориво (т. напр. в съответствие със строгия екологичен стандарт, данъчната мярка стимулира съществено нарастване на пазарния дял на пречистеното дизелово гориво за период от 3-4 години).

Въпреки че, стимулиращата функция е основна функция на екологичните плащания, тези плащания трябва да са посилно икономическо бремене за предприятията и другите субекти, чиято дейност е обществено необходима и банкрутът, на които може да доведе до сериозни икономически и социални усложнения. Таксите

трябва да са “по джоба” на потребителите на продукцията, чието производство е съпроводено със замърсяване на околната среда, защото тези плащания в крайна сметка изцяло или частично падат върху тях.

Както във всички подобни случаи границата между икономическата и социалната ефективност и неефективност на плащанията е трудно да се определи дори теоретично. Затова системата от екологични такси трябва да се коригира с оглед необходимостта от регулиране, приложено към конкретните социално-икономически обстоятелства в дадения момент. Една от причините, наблюдавани напоследък, за намаляване стимулиращата роля на плащанията за отрицателно въздействие върху околната среда е високата инфлация, а също и кризите в икономиката като цяло. Независимо от това, че размерът на плащанията редовно се ревизира, тези промени не успяват да достигнат инфлацията.

Икономическата функция на екологичните плащания се изразява в това, че средствата от тях са основен източник за финансиране на природозащитни дейности, а също и за издръжка на системата на държавните екологични органи. Икономическото значение на екологичните такси, което с определена доза условност можем да наречем фискално, е свързано не само с размера на таксите, но също и с реда на тяхното разпределение. Получатели на средства от екологичните плащания могат да бъдат субекти на различни нива: държавен бюджет, целеви фондове (бюджетни и извънбюджетни), предприятия и др.

Основната функция на екологичните плащания, както вече казахме, се изразява в стимулирането на природозащитни дейности, осъществявано от субекти на отрицателното въздействие върху околната среда или по-точно предприятия – субекти на производствена дейност. Повече или по-малко ефективните екологични мероприятия често се оказват твърде скъпи в условията на слаба икономика, изживяваща спад, остър инвестиционен дефицит и др. В такива случаи на преден план излиза фискалният аспект. Умелото използване на събраните средства осигурява реализацията на целенасочена екологична политика дори в трудни икономически условия.

Основните инструменти за прилагането на екологичните интереси трябва да бъдат съответстващи на икономическите механизми. Всички изявления за опазване за околната среда, за рационалното ползване на природата се превръщат просто в добри благопожелания, празни призови, ако няма съответното финансово обезпечение и ако не са определени конкретно източниците за финансиране на природозащитни, ресурсоспестяващи и всякакви други мероприятия.

Усъвършенстването на данъчното и бюджетното законодателство изисква, от една страна, методологическа преработка на понятието такса за замърсяване на околната среда, отразяване в законодателството на същността и особеностите на правоотношенията, свързани със събирането им, а от друга страна сериозна корекция на действащия ред на събиране на плащанията за замърсяване на околната среда. Законодателите трябва да отговорят на въпроса коя от функциите на плащанията за отрицателно въздействие върху околната среда днес са водещи. Отговорът на този въпрос ще определи степента на влияние на икономическия императив върху икономическото и социално развитие на обществото. Много важна задача е преодоляването на различията в разбирането за взаимовръзка и взаимозависимост между икономическите и екологични фактори за развитие на обществото. Икономиката не трябва да се проявява като отделна от природата сфера на обществено-производствените отношения, а екологията – като околна среда, съществуваща за черпене на природни ресурси и изхвърляне на отпадъци от производството и потреблението. Основаната на това остаряла и до голяма степен грешна представа, особено за икономическия модел на развитие, е обречена на повторение на грешките на миналото по отношение на отрицателните външни ефекти, свързани с изчерпването на природните ресурси и замърсяването на околната среда.

Това, че липсата на ясна икономическа база и надежден компенсационен механизъм за обезщетение за вредите, нанесени на околната среда от стопанските субекти е проблем, признават на практика всички компетентни органи. Но за това, какви трябва да са таксите за отрицателното въздействие върху природата и какъв трябва да е механизмът за тяхното събиране съществуват все още различни становища.

Обектите на плащанията са вредните емисии, но плащанията се налагат не върху целите им обеми, а само върху частта на надвишаване на установените нормативи на отрицателно въздействие за съответните видове вещества, т.е. само върху *количествата над допустимите норми*.

Тази постановка има силни, но и слаби страни. Аргументите “за” могат да се сведат до две становища.

Първо – въздействието върху околната среда в допустимите норми не е отрицателно. Принципът на плащане е законодателно установен именно за отрицателно въздействие . Следователно въздействието в рамките на допустимите норми не би трябва да се заплаща.

Второ – този подход позволява да се отчитат интересите на промишлените предприятия.

Да приложим аргументи и да изложим своята гледна точка за тяхната убедителност по формулираните твърдения.

Що се отнася да първото становище, можем да кажем следното. Биосферата и нейните съставни екосистеми на различни нива притежават способност за саморегулиране и самовъзстановяване. Затова голяма част от отрицателното въздействие върху биосферата и екосистемите се компенсират успешно от тяхната ответна реакция. Обаче способността на всяка екосистема и на биосферата като цяло (глобалната екосистема) за компенсиране на въздействията не е неограничена. Общият обем на въздействие върху всяка екосистема не трябва да надвишава допустимите граници – така наречения носещ (екологичен, стопански) капацитет (товароподемност) на тази екосистема. В противен случай тя преминава в депресия, започва да деградира и в крайна сметка губи способността си за самовъзстановяване, загива или се преобразува в по-малко продуктивна екосистема.

Много важно обстоятелство, което трябва да се има предвид при избора на система за реализиране на принципа на екологичните такси е това, че общият обем на въздействие на съвременната цивилизация върху биосферата превишава допустимите граници – товароподемността на биосферата. Този процес се забелязва особено

ясно на границата между XIX и XX в. и в разстояние на сто години вече непрекъснато и ускорено нараства. От нарушения глобален екологичен баланс следва, че при съвременния обем на антропогенно натоварване на околната среда, всяко отрицателно въздействие върху нея, дори не водещо до конкретно регистрирани и свързани точно с това въздействие изменение, трябва да се разглежда като наднормено, нанасящо вреда на биосферата.

Днес асимилационният потенциал на околната среда е *изчерпан*, затова и самите категории пределно допустима концентрация и пределно допустими въздействия губят самостоятелното си значение. Следователно, днес всяка концентрация на замърсяващи вещества *не е пределно допустима* в традиционно приетия смисъл, а се явява *отрицателно*. Точно по тази причина използването на асимилационния потенциал трябва да бъде платено. И така, в съвременните условия всяко въздействие върху околната среда трябва да бъде възмездно.

От всичко изложено по-горе, очевидно следва, че подходът за плащания само върху свръхнормативното отрицателно въздействие *не трябва да се приема за правомерен*.

В сравнение, обаче, с основния принцип “замърсителят плаща”, плащането само за свръхнормативно въздействие, би довело до намаляване на средствата, събирани за замърсяване на околната среда.

Ако се прехвърли финансовото бреме на екологичните плащания от предприятията, оказващи нормативно въздействие върху околната среда, върху предприятията, чието въздействие е свръхнормативно, то, естествено, това ще влоши икономическото състояние на последните.

За реализиране на плащанията само за свръхнормативното въздействие върху околната среда, са нужни нови нормативи за допустими емисии и изхвърляне на отпадъци, съответстващи на съвременните на-добри технологии. Създаването на икономически механизъм за реализирането на принципа за плащане за отрицателно въздействие върху околната среда следва посоката нормативите (следователно и плащанията) да са ориентирани към технологичните

показатели, а не към санитарно-хигиенните. Системата от нормативи трябва да е ориентирана към *най-добрите съществуващи технологии*.

Ориентацията само към технологичните показатели при разработването на екологичните нормативи, според нас, е нецелесъобразно и методологично неправилно, защото в основата на екологичните нормативи задължително са залегнали три показателя:

- *медицински (санитарно-хигиенен)* – праг на нивото на опасност за здравето на хората;
- *технологичен* – способност на икономиката да осигури изпълнението на установените граници на въздействие върху човека и неговата жизнена среда, върху генетичната му програма;
- *научно-технически* – възможността на научно-техническите средства да контролират спазването на границите на въздействие на всичките параметри.

Всеки от тези показатели има самостоятелно значение и е невъзможно да се определи, кой от тях е най-важен.

Отчитането на интересите на промишлените предприятия при прилагането на икономическите инструменти за държавно регулиране е безусловно необходимо. Въпросът е в това кое да се приема за реален интерес: получаването на непосредствени печалби днес или задържането на силни конкурентни позиции в бъдеще?

Да заемем принципна позиция, в която да игнорираме икономическите интереси на промишлените предприятия. За да се види, какво ще се получи от това, трябва да погледнем по-широко на въпроса. Трябва да приемем, че България има свои природно-климатични и географски особености. На територията на страната се различават се четири сезона. Разстоянията не са големи, което не предвижда големи транспортни разходи. Зимата е с продължителност по-малко от 5 месеца, през около три, от които се използва отопление – това е период на интензивно енергоползване за бита и производството. Лятото, с промяната в климата, става все по-горещо и това също прави този сезон натоварен до определена степен с консумация на електрическа енергия за охлаждане (разбира

се в много по-малка степен от зимата). На практика благоприятният климат позволява цялата територия на страната да се използва икономически ефективно. Установилата се структура на икономиката е свързана с все още по-високи разходи от средните за света.

Налага се изводът, че е необходимо при ограничените ресурси, с които разполага икономиката, ударението да е върху тяхното ефективно разпределение. Такъв резултат може да даде концентрацията на ресурсите върху технико-технологичното обновление на основните фондове. В контекста на установените зависимости защитата на интересите на промишлените предприятия се разглежда като напълно оправдана, а и икономически и екологично обоснована. Игнорирането на тези интереси се представя като подкопаване на икономиката днес и неизбежна екологична криза утре. Това е една гледна точка, но ако се погледне на въпроса още по-систематично, трябва да се направят следните забележки.

Напоследък екологичните ограничения в нашата страна се разглеждат като фактор, ограничаващ икономическото развитие изобщо и притока на чужди инвестиции в частност. Да се продължава политиката, насочена към привличането на екологично “вредни” и “мръсни” инвестиции, е не само недалновидна, но нанася и сериозна вреда върху екологичната сигурност на страната в дългосрочен план. Държавната политика на поддържане на “мръсни”, а това означава остарели технологии, реализиращи се чрез неспазване на екологичния контрол, неизбежно води до спад в конкурентоспособността на произведената в страната продукция, особено в средносрочен план. Необходимо е, икономистите да обръщат по-сериозно внимание на международния опит в управлението на ползването на природата, който показва, че днес много транснационални корпорации и финансови организации предявяват високи и строги екологични изисквания при планирането и реализирането на инвестиционните проекти. При това предоставянето на инвестиции не само не е свързано с падането на екологичните бариери, а напротив, зависи от обосноваността на проектите от гледна точка на рационалното ползване на природата, опазването на околната среда и осигуряването на екологичната сигурност в дългосрочна перспектива. Опитът на стотици предприятия в целия свят доказва, че спазването на високите екологични стандарти сериозно спомага за икономическото развитие.

При формирането и усъвършенстването на системата за екологични плащания трябва да се има предвид, че принципът “замърсителят плаща” предполага решаването на два комплексни проблема: проблемът на събирането и проблемът на разпределението на средствата.

За решаването на **първия проблем** е нужно да се определи обектът на плащане, контингентът платци за отрицателно въздействие върху околната среда (или което е еквивалентно, да се определят критерии за включване на стопански и други субекти към тези платци), да се проведе сегментиране на платците, да се изчисли размерът на плащанията за всеки платец и да се създаде система за събиране на тези плащания. От методологична гледна точка ключова е задачата за определяне размера на плащанията. От сложността и прозрачността на процедурата за калкулиране на плащанията зависи ефективността на системата за събиране на средствата, разходите за нейната поддръжката

За решаването на **втория проблем** трябва да се установят принципите и да се разработи механизъм за разпределяне и разходване на средствата, получени от екологичните плащания. При решаването на този проблем трябва да се оповести на кого, как и защо се разходват събраните средства.

Трябва да се отбележи, че в еколого-икономически план разглежданият проблем е значително по-мащабен от обикновено изследваните във връзка с неговия фискален аспект. Това е така, защото съществува не само необходимост от събирането на средства, но и необходимост от осигуряване на екологична и икономическа ефективност на разпределението и разходването на тези средства. Ако тази ефективност не се достигне, то няма да се постигне и целта, заради която е въведен принципът “замърсителят плаща”. Неправилното разходване на средствата ще пречи на реализирането на мерките за екологична сигурност, ще оказва отрицателно екологично действие (като използването на всеки инструмент на държавната екологична политика в противоречие с неговите цели).

3.1.2. Предложения за усъвършенстване на механизма за екологичните плащания

За разработването на система за екологични плащания, която би била адекватна в условията на съвременната икономика и която би могла да работи максимално ефективно в тези условия, е необходимо старателно да се анализира предишната система, с цел да се съхранят нейните силни страни и да се отхвърлят слабите, да не се повтарят минали грешки.

Като **положителни моменти**, които са присъщи на механизма за екологични плащания, разработен у нас, може да се отбележат следните:

Първо, надеждни нормативи за изчисление на въздействието, хармонизирани с европейските, адекватността на които е необходимо условие за ефективната работа на системата за екологични такси.

Второ, детайлна методика за пресмятане на размера на плащанията, която е резултат от съвместната работа на няколко държавни органи със специални компетенции.

Трето, отчитане на природните особености на отделните територии при определяне на конкретния размер на таксите чрез въвеждането на коефициенти за екологичната ситуация и екологичното състояние на атмосферния въздух, почвата и водните обекти.

Четвърто, опит за отчитане на нивото на инфлацията чрез периодична индексация на размера на плащанията.

Пето, осигуряване на строго целево разходване на средствата (чрез създаване на система от извънбюджетни екологични фондове), което е необходимо условие за реализация на най-важната – компенсационната функция на системата за екологични такси.

Шесто, установяване приоритетност на екологичните интереси на обществото над икономическите.

За илюстрация на последното твърдение е достатъчно да дадем два примера.

В случай на липса у ползвателя на природните ресурси на

оформено по установения ред разрешение за на освобождаване или изхвърляне на замърсители, депониране на отпадъци, цялата маса замърсяващи вещества се отчита като свръхнормативна.

Ако в емисиите се съдържат вещества, трансформиращи се в атмосферата в по-силно токсични или разлагащи се на такива, то отчитането се прави според по-токсичните вещества с намаляване на количествата им по коефициента на трансформация (ако този коефициент не е известен, то до определянето му условно се приема и прилага пълното превръщане на веществата в по-силно токсични).

Съществуващата система за екологични плащания далеч не е съвършена. Но въпреки недостатъците, можем да кажем, че тя е сравнително ефективна. Механизмът ѝ предвижда, от една страна, икономическа отговорност на ползвателите на природните ресурси за отрицателно въздействие върху околната среда, а от друга – поощрява дейностите по опазване на околната среда, което в условията на недостатъчно бюджетно финансиране на тази сфера е много важно. Заедно с това действащият механизъм се оказва недостатъчно адекватен на съвременните еколого-икономически условия на развитие на страната, което води до необходимост от реформиране.

Като *недостатъци* на действащия механизъм за емисионни плащания можем да отбележим следващите.

Първо, в съвременното законодателство липсва строго разграничаване на такива понятия като данък и такса. На практика екологичните плащания, данъци и такси по своята същност са синоними, въпреки че теоретично между тях има няколко принципни различия.

Под *данък* се разбира задължително, индивидуално безвъзмездно плащане, събирано от фирми, организации и физически лица под формата на прехвърляне на право на собственост, стопанско или оперативна управление на парични средства за финансово обезпечаване на дейността на държавата и/или общините. Съдържанието на понятието “данъци” е еднозначно и безспорно установено – те са публичноправни вземания на държавата, установени едностранно от нея при спазване на изискването за

определянето на размера им в съответствие с доходите и имуществото на гражданите. Срещу тези вземания няма конкретно определено насрещно задължение на държавата за престиране и е определен специален ред за събирането им.

Под *такса* се разбира задължителна вноска, събирана от фирми, организации и физически лица, плащането на която е едно от условията за осъществяване на отношенията между платците на сборове с държавните органи и други упълномощени за важни правни действия органи и длъжностни лица, включително за предоставяне на определени права или издаване на разрешения (лицензи). Таксите приличат на данъците по това, че и те се събират от публичната власт, отнасят се в приход на държавния бюджет и служат за покриване на държавни разходи, за издръжката на държавни учреждения и институции. С това, обаче, формалната прилика между данъците и таксите почти се изчерпва. По-нататък идват различията, които се свеждат до:

- а)** таксата е плащане, което е свързано с конкретно получена административна услуга от публичен орган или за предизвикано негово действие в полза на платца на таксата; тази услуга или действие на държавния (или публичния) орган не е от стопански, а от публично-управленски характер;
- б)** за разлика от данъка, таксата има непосредствен възмездноеквивалентен характер; тя се плаща за конкретно оказана услуга или предизвикано действие;
- в)** във връзка с оказаната желана услуга или действие в полза на платца на таксата, публичният орган извършва разходи; целта на таксата е да възстанови или покрие поне част от направените разходи; би могло и изцяло да ги възстанови, но тогава публичният орган би се превърнал в непечеливша публична организация и няма да има характер на бюджетна или дотирана от бюджета социална организация или институция;
- г)** инициативата обикновено е в полза на платца на таксата, в смисъл, че ако той поиска услуга или предизвика действие на държавен орган, ще плати таксата, ако не го пожелае, няма да я плати. В този смисъл се говори за известна доброволност

(факултативност) на таксите, която не е характерна за данъците.

Въпреки, че в данъчното законодателство данъкът се определя като плащане, а научните дискусии по проблемите за повишаване ефективността на механизма за плащане за ползването на природата в голямата си част е по посока на съпоставянето (или противопоставянето) на понятията “данъци” и “такси”. Понятието “такси” се употребява за означаване на различни по своето съдържание и характер вземания на държавата. Съпоставянето на чл. 60, ал. 1 от Конституцията, с който са въведени еднакви изисквания по отношение на данъците и таксите – да бъдат установени със закон и съобразени с доходите и имуществото на гражданите, и чл. 84, т. 3 от Конституцията, с която е предоставена на Народното събрание изключителната компетентност да установява данъците и да определя техния размер, дава основание да се подкрепи изводът, че чл. 60, ал. 1 от Конституцията има предвид само таксите, които са равностойни или с ефект на данък. Само в този случай на установяване на такси и определяне на размера им (въвеждани от държавата едностранно, срещу плащането на които тя няма задължение за конкретно определена в закона насрещна престация) законодателят е длъжен да се съобрази с всички конституционни изисквания, установени по отношение на данъците, и да определи със закона всички показатели, чрез които може да се индивидуализира размерът на таксата за всяко задължено лице. Тази категория такси са публични държавни вземания съгласно чл. 13, ал. 1, т. 2 от Данъчният процесуален кодекс и за тях редът за установяване, обезпечаване и събиране е еднакъв с този за данъците. Пример в такъв смисъл са таксите върху течните горива, установени и по размер с чл. 46 от Закона за пътищата, които се дължат от производителите и вносителите на горива.

Събирайки основните параметри на понятието *такса*, можем да кажем, че разликите между данъци и такси се състоят в следното.

- 1) Таксата няма задължителен характер а ясно „изразен пряк, възмезден характер“¹⁰. Данъкът е задължително плащане.
- 2) Таксата е възмездно плащане и предполага плащане за нещо от страна на платеща (в случая екологична такса за право на замърсяване на околната среда, т.е. право на използване на асимилационния потенциал). Данъкът е безвъзмездно плащане.

10 Христов, М. Основи на финансите, София, ВУЗФ, 2008 г. стр.220

3) Целта на въвеждането на таксите е вид ограничение на дадена дейност и не може да се разглежда като устойчив източник на парични постъпления. Данъкът е чисто фискален инструмент, целта на въвеждането на който е изключително за попълване на бюджета.

4) Таксите имат компенсационен характер. Средствата от постъпленията от тях се насочват за осъществяване на природозащитни дейности. Данъците се насочват в бюджета и могат да се разходват за цели, които не са свързани с опазването на околната среда.

Второ, размерът на екологичните такси, въпреки на периодичната им индексация, са толкова ниски, че на предприятията замърсители е по-изгодно да платят и да замърсяват, вместо да предприемат мерки за снижаването или предотвратяване на замърсяването. Размерът на екологичните такси не отчита реалното ниво на инфлацията, определя се произволно на базата на субективни преценки, в резултат на което тези такси са неоправдано занижени и не само не оказват нужното стимулиращо въздействие върху замърсителите, но и пряко дискредитират самия принцип “замърсителят плаща”.

Такова състояние на нещата противоречи на световната практика, защото навсякъде в света и екологичните такси, и средствата за реализацията на мерките за опазване на околната среда непрекъснато нарастват.

За осигуряване на адекватен размер на базовите тарифи на таксите, приети в миналото, е необходимо те да се индексират допълнително.

Трето, загубен е контролът над механизма за целево ползване на средствата, постъпващи от събирането на екологичните такси.

В резултат на трансфера на плащанията в категория данъци, средствата от събирането им всъщност се разтварят в общите приходи в бюджета, което комплицира ситуацията по финансирането на различните мерки и програми за опазване на околната среда. Освен това предприятията практически са лишени от средства за реализирането на такива мероприятия.

Четвърто, прекалено много преференции при екологичните такси, предоставяни на различните категории ползватели на природните ресурси. Фирмите имаха възможност да се оттеглят от природозащитни дейности и да оставят разходите за ликвидиране на последствията от замърсяването на околната среда на държавата. В резултат се срива икономическият механизъм, стимулиращ предприятията за реализиране на природозащитни дейности, свързани със съкращаването на емисиите, промишлените отпадъци и отстраняването на последствията от свръхнормативните емисии за собствена сметка. Тази ситуация в никакъв случай не отговаря на интересите на държавата и на обществото.

Основна цел на създаването на **съвременен механизъм** за екологични плащания е гаранция за едновременно изпълнение и на трите им функции: компенсационна, стимулираща и икономическа.

Теоретично причините, обясняващи събирането на екологични такси, предназначени за компенсация на щетите, стимулиране намаляване на замърсяването и осигуряване на средства, са напълно несъвместими помежду си. Например, системата на плащания може да се формира така, че да се постигне формиране на приход, но тя може да не доведе до стимулиране на намаляване на емисиите. В същото време система, която осигурява сериозни стимули за намаляване на замърсяването, може да носи сравнително малки приходи.

Системата за екологични плащания, изпълнявайки трите си основни функции, трябва да бъде и мощен икономически инструмент, гъвкаво регулиращ обществените отношения по посока на екологичната сигурност. Днес е общоприета гледната точка, според която това може да се постигне чрез изграждане на подходяща система за данъчно облагане. Аргументите за това ще изложим по-долу.

Механизмът за събиране на такси за отрицателно въздействие върху околната среда е основан на принципа “замърсителят плаща”. Дори при условие, че този механизъм се усъвършенства, той ще бъде недостатъчно пълен и ефективен за да регулира екологично безопасното поведение на ползвателите на природните ресурси.

Очевидно, развитието на пазарните отношения създава обективни предпоставки за засилено производство и потребление.

В резултат на това се образуват огромни обеми отпадъци, които е необходимо да се обезвредят или рециклират. Стопанските субекти нямат достатъчно средства за преработващи производства. Явно, че в такъв случай преразпределението на част от публичните приходи за тези цели е напълно оправдано.

Такова преразпределение може да се осъществи с помощта на данъчната система. За съжаление данъчното законодателство е пространство, в което екологията отсъства. Възможно е с новото поколение специално законодателство (например проектите за защитените територии, водите и т.н.), този пропуск да бъде коригиран. Въвеждането на т. нар. зелени данъци, стимули и други икономически механизми би запълнило един съществен дефицит в българското правно пространство.

По наше мнение е необходимо да се въведе екологичен данък върху продукцията, чието потребление води до образуване на отпадъци или оказва отрицателно въздействие върху околната среда в процеса на нейното производство, но при липсата на екологично безопасни аналози, обществото не може да се откаже от нея. Такъв вид продукция са химическите торове, продуктите за растителна защита, битовата химия и др.

Екологичният данък трябва да се основава на принципа “замърсителят плаща”. По своята същност това е косвен данък от акцизен тип, който се включва в цената на продукцията в размер, необходим за премахване на отрицателните последици от потреблението на такава продукция. А за да работи реално механизмът за намаляване на отрицателните последици, е нужно да се насочват средства, получени от събиране на екологичния данък, за цели, свързани с обезвреждането или рециклирането на отпадъците. Тези средства могат да се използват също и за въвеждане производство на екологично безопасна продукция, което би довело до замяна на химическите торове с органични, на химическите средства за растителна защита с биологични и др. Така ще се появи възможност да се откажем от използването на синтетични вещества, които не се разграждат в природата и да се установи производството на разграждащи се в околната среда аналози, използвайки възможността за асимилация на веществата в естествените екосистеми.

Принципно, с подобна логика би могло да се съгласим, ако ги нямаше тези особености, за които говори Р.Коуз¹¹, критикувайки данъчната система на А.Пигу¹². Безусловно, данъкът е сериозен икономически стимул. Но преди всичко е фискален инструмент. Той служи за попълване на държавната хазна, а не за осигуряване на екологичната безопасност.

Не е случайно, че така се бави решението на въпроса, какъв да бъде екологичният данък. Задоволително решение едва ли ще бъде намерено скоро. И не защото е сложно да се определят съществените елементи на екологичния данък, а защото екологичният данък, какъвто и да е, не е в състояние напълно да отрази сложната динамика и разнообразие на такъв проблем като рационалното ползване на природата и още повече да стане негов сериозен стимул. По своята същност той не може да стане пълноценен заместител на екологичната такса.

Можем да се съгласим с проф. Р.Гечев според, който „ефективността на екоданъчната политика зависи не само от оптимизиране на равнището и структурата на различните данъци, но също и от начина на използване на набраните средства.“¹³ Основание за това твърдение според него е поведението на правителствата на такива развити индустриални страни като Япония, където често се отклоняват средства за дейности, които им носят по-скоро политически дивиденди, какъвто е случаят с поддръжката на пътищата в Япония. Всъщност това е често срещана практика, която само потвърждава, че екологичните данъци са все още ниски, данъчната им база е ограничена и тяхното управление често се разминава с основната цел на прилагането им. Това обяснява, защо дори силно развити страни като Япония и САЩ все още не са въвели такъв общ екоданък.

Размерът на финансовите ресурси, които могат да се съберат чрез екологичния данък се прогнозира от специалистите в размер, многократно превишаващ размера на средствата, получавани от плащанията за отрицателно въздействие върху околната среда.

11 Couse, R. The Problem of Social Cost. p.24

12 „Данъкът на Пигу“ е равен на величината на извършената щета. Определя се от пресечната точка между кривите на пределната чиста частна печалба и на разходите за външните ефекти (екстернали). Торечен е така по името на предложилия го английски икономист Артър Пигу (1877-1959).

13 Гечев, Р. Устойчиво развитие и пазарна конкурентоспособност. Годишник на УНСС, 2007/5, стр.179

Следователно, въвеждането на екологичен данък, заедно със запазването на действащата система за природозащитни плащания, може да създаде икономически условия за реализацията на държавната политика в сферата на устойчивото и екологично безопасно развитие.

Много от страните- членки на ЕС прилагат екологичното облагане по отношение на широк кръг от дейности, продукти и услуги, които замърсяват околната среда и/или консумират природни ресурси - основно в областта на енергията, транспорта, замърсителите, опаковките, отпадъците и химикалите. Като инструменти със стимулираща и/или фискална функция в досегашната практика са използвани емисионните данъци и потребителските такси, както и данъчното облагане на продукти, считани за замърсители. Теоретично таксите трябва да бъдат разграничени от данъците: таксите се асоциират с обратни потоци от стоки и услуги, докато данъците - не. На практика е много трудно да се направи подобна разлика и често термините «такси», «данъци», «плащания» се използват като заменяеми по между си.

Емисионните данъци, обвързани пряко с причиненото замърсяване, имат важно значение за националните политики по отношение на опазването на водите (облагането на замърсяващи емисии във водите - Германия, Франция, Холандия), атмосферен въздух (прилагани към атмосферните емисии на азотни окиси, серен и въглероден двуокис, най-вече в скандинавските страни), борбата с шума (включеното като част от таксите за приземяване, облагане на въздушния транспорт, в зависимост от нивото на шума - Белгия, Германия, Франция, Холандия).

Напредъкът в областта на приложението на екологичните данъци и такси на равнището на ЕС все още е малък. Що се отнася до националните екологични политики, въпреки, че възприемането на екологичното облагане отне продължителен период от време, интересът към неговото използване непрекъснато нараства, особено през последните няколко години, като е най-значителен в Скандинавските страни, Австрия, Англия, Белгия, Германия, Нидерландия, Франция. Така например се откроява тенденцията към повишаване равнището на облагане на енергията, както и използването на повече продуктови данъци, като тези върху опаковките, автомобилните гуми и батериите.

По отношение на делът на постъпленията от екологични данъци отнесени към общите данъчни приходи и вноски в социалноосигурителните фондове, той е различен в различните страни членки на ЕС, варирайки от 5% в Австрия, до 10% в Португалия, при преобладаващо значение на данъците върху енергията. Съгласно оценката на Европейската агенция по околна среда, данъчното облагане на замърсяването е по-съществено в Дания, Франция и Нидерландия. Значението на данъчното облагане на транспорта се изравнява с това на енергията в страни като Дания, Ирландия и Нидерландия, но е много по-малко в Италия, Франция и Швеция. Извършващите се съгласно анализирани данни промени показват леко увеличение на данъчното бреме върху продуктите или дейностите с негативно въздействие върху околната среда.

България е сред страните с най-високи екологични данъци и такси в ЕС спрямо БВП - 3,5% от БВП.¹⁴

Практиката извън ЕС показва следното. Например, Япония все още дискутира приемането на такъв данък, макар че, въпреки високотехнологичното равнище на нейната икономика, емисиите на въглероден двуокис продължават да растат. Предварителните разчети показват, че ако се въведе данък от 2 йени за литър (3400 йени за тон) въглеродни емисии, последните ще бъдат свити с около 10 %. Рециклирането на приходите от този данък за пряко субсидиране или за данъчен кредит (косвено субсидиране) на фирмите, използващи енергоспестяващи и чисти технологии, както и за увеличаване на площите на горските масиви, би позволило свалянето на емисиите на въглероден двуокис с 6 % спрямо 1990г.

Справедливостта изисква да се отбележи, че налагането на нов екоданък върху петрола и други твърди горива би усложнило неговото администриране, като се има предвид, че петролът вече е обложен със седем други данъци (в това число пътен данък, данък върху вноса, данък за финансиране на задгранични инвестиции в петролни проекти, потребителски данък).

В държавния бюджет на РБългария за 2013 г. на Министерството на околната среда и водите е определен следния бюджет на разходите¹⁵:

14 <http://www.dnes.bg/index/2010/12/11/bylgariia-s-nai-visoki-ekologichni-danyci-v-es.106124>

15 Приложение № 1 към Доклада по проекта на ЗДБРБ за 2013 г.

МИНИСТЕРСТВО НА ОКОЛНАТА СРЕДА И ВОДИТЕ (хил. лв.)

	Бюджет 2012 г.	Проект 2013 г.	Изменение спрямо Бюджет 2012 г. (%)
1. Приходи	11 599	10 560	- 8.96
2. Разходи	44 890.9	44 890.9	0.00
2.1. Текущи, в т.ч.:	41 656.0	41 656.0	0.00
Разходи за персонал	25 981.0	25 981.0	0.00
Текуща издръжка, стипендии и лихви	15 675.0	15 675.0	0.00
2.2. Капиталови разходи	3 234.9	3 234.9	0.00

Един от аргументите против въвеждането на екологичен данък е негативният ефект, който той би оказал върху ценовата конкурентоспособност се използва и от други развити и развиващи се страни. Съединените щати категорично отказват въвеждането на такива екоданъци, което е свързано с нежеланието на страната да се присъедини към споразумението от Киото. Такава е също позицията на Ирландия, където идеята за въвеждането на такъв данък беше посрещната остро от бизнес организациите в страната.

Но срещу това опасение Hoerner и Muller (1996)¹⁶ предлагат система от критерии, които могат да се използват за оценка на мерките, за преодоляване на евентуалните неблагоприятни последици за конкурентоспособността в резултат от въвеждането на екоданъци върху по-широка основа. Тези критерии според тях са:

- а) ефективност;
- б) стимули за опазване на околната среда;
- в) управляемост;
- г) равнопоставеност и
- д) размер на загубата на доходи.

Не са издържани аргументите в защита на тезата, че евентуалното въвеждане на екоданък ще повлияе негативно върху бизнеса и покупателната способност на домакинствата. Преди всичко

16 Hoerner, J. and Muller, Fr. Carbon Taxes for Climate Protection in a Competitive World. A paper prepared for the Swiss Federal Office for Foreign Economic Affairs by the Environmental Tax Program of the Center for Global Change, University of Maryland, College Park, June 1996, p.18.

общоприет е подходът, че промяната в данъчното екозаконодателство ще бъде неутрално по отношение на общото данъчно равнище.

Въвеждането на нов екоданък ще бъде съпроводено с адекватно намаление на данъка върху другите два производствени фактора – капитала и труда. Целта е чрез реструктурирането на цялата данъчна система да се постигне строго определен целеви ефект, без да се увеличава общата данъчна тежест.

Интересно е да отбележим, че Parry и Bento (1999)¹⁷ доказват чрез иконометричен анализ, че в действителност оптималните екоданъци могат да генерират добавъчен социално-икономически ефект, когато намаляването на данъците върху труда е в производствата, където тези данъци изкривяват релативните цени на различните потребителски стокови групи. Елиминирането или поне намаляването на тези изкривявания спомага за по-рационален избор на стоки и съответно на потребителско поведение. Приемлива е тезата им, че въпросният ефект е подчертано силен, когато става дума за съотношения между релативни цени на потребителски стоки и услуги, чието производство е свързано с различен интензитет на замърсяване на околната среда.

Благодарение на неутралния характер на екоданъчната реформа, инвестиционната възвръщаемост или нормата на печалба на фирмите не намалява, ако започнат плащането на такъв данък, но същевременно се намалява ставката по плащанията им за социално осигуряване на работниците или пък намалява самият данък печалба. Същият подход се използва за балансиране на данъчната тежест, която се прехвърля върху потребителите в резултат на това, че въвеждането или повишаването на екоданъците върху продуктите за потребление увеличава тяхната пазарна цена.

Тук е мястото да подчертаем, че при анализа на предимствата и рисковете от въвеждането на екоданък следва да се има предвид също така нареченият “двоен ефект”. Първият ефект се изразява в намаляване на пораженията върху природата, а вторият – във въвеждането на екологично чисти технологии, които по правило са по-производителни поради по-ниския им енергиен и материален интензитет. В средносрочен и особено дългосрочен период това

17 Parry, I. and Bento, Ant. Tax Deductible Spending, Environmental Policy, and the “Double Divident” Hypothesis, Discussion Paper 99-24, Resources for the Future, Washington DC, February 1999, pp.3-7

определено повишава пазарната конкурентоспособност. Към този ефект би трябвали да се добави косвеният ефект: производителите биха спестили от това, че ще плащат по-ниски или дори нулеви екоданъци, такси и глоби. Подобен ще е ефектът на национално равнище, където фискалните ангажименти на страната по плащането на евентуални международни данъци биха били по-ниски.

Имайки предвид казаното, а също и отчитайки силните и слабите страни на съществуващата днес система за екологични плащания, предлагаме следните дейности, които да се осъществят с цел усъвършенстването на системата за екологични плащания и повишаването на ефективността на нейното функциониране в съвременните социално-икономически условия.

ПЪРВО – Принципно да се измени теоретичният подход за определяне на обекта на екологични плащания.

Плащането трябва да се събира *не за отрицателно въздействие* върху околната среда, а за *използването на нейния асимилационен потенциал*. Отрицателното въздействие трябва да се разглежда като частен случай, като един от видовете на това използване.

За реализацията на този подход е необходимо да се внесе съществено изменение в Закона за опазване на околната среда (най-важният засега нормативен документ, регламентиращ механизма за събиране на екологичните такси), тъй като в този вид, в който той днес съществува, не позволява да се замени принципът “замърсителят плаща” с принципа “ползвателят на асимилационния потенциал плаща”.

Според статистиката 90 % от замърсяващите вещества постъпват в околната среда в рамките на нормите. При това на плащанията за нормативно въздействие се падат около 80 % от общата сума екологични плащания. Точно по тази причина се смята, че е необходимо да се събират такси за отрицателно въздействие в рамките на приетите стандарти. Действащият ред основно е насочен за регулиране на въздействието в рамките на стандартите. Но този подход противоречи на основните понятия, върху които се гради екополитиката в ЕС.

Стандартите за допустимо въздействие върху околната среда – това са нормативи, които са установени в съответствие с показателите за въздействие на стопанската и друга дейност върху околната среда и при които се спазват стандартите за качество на околната среда.

Стандартите за качество на околната среда – това са нормативи, които са установени в съответствие с физичните, химичните, биологичните и други показатели за оценяване на състоянието на околната среда и при спазването на които се осигурява благоприятна околна среда.

Отрицателното въздействие върху околната среда – това е въздействието на стопанската или друга дейност, последствията от които води до отрицателно изменение на качествата на околната среда. Оттук следва, че въздействието в рамките на стандартите за допустимо въздействие не е отрицателно въздействие, защото са спазени стандартите за качество на околната среда. В съответствие с основните концепции на ЗООС, въздействие в рамките на установените стандарти за допустимо въздействие върху околната среда *не е отрицателно* въздействие и затова не е необходимо да се плаща за него. Това очевидно противоречие може да бъде отстранено само по пътя на съответните поправки в Закона за опазване на околната среда.

Считаме за целесъобразно да се направят следните критични забележки, отнасящи се до определянето на обекта на екологични плащания.

Първо. Независимо от това, че в Закона за опазване на околната среда към видовете отрицателно въздействие, заедно с емисиите и депонирането на отпадъци, е отнесено и замърсяването на околната среда с шум, топлина, електромагнитни, йонизиращи и други видове въздействия, механизмът на събиране на екологични такси за тези видове не е разработен.

Разширяването на базата на екологичните такси трябва да се осъществява чрез разработката и утвърждаването на съответните стандарти. Законодателните решения могат да се предшества от експерименти (например, за срок от една година) за въвеждането на съответните плащания. Вземанията за определените видове

въздействия биха позволили да се увеличат значително средствата за финансиране на природозащитни дейности.

Второ. Трябва да се измени подходът към самата система за екологично стандартизиране. При разработването на системата за екологични стандарти и базовите тарифи на екологичните такси трябва да се отчитат такива фактори като природно-климатичните условия на дадената територия, специфичната плътност на населението, нивото на замърсяване в предходните периоди. Именно такъв подход се прилага в международната практика.

В България в основата на методологията за определяне на базовите тарифи, определящи размера на плащанията за замърсяване е залегнало не съпоставянето на размера на пределните разходи за предотвратяване на замърсяването с размера на пределните икономически щети (както би трябвало да бъде), а обемът парични средства, които би трябвало да се “получи” на всеки тон замърсяващи вещества, за да се осигури източник на финансиране на екологични дейности, който не би зависил от държавния бюджет

Очевидно такъв подход е недопустим. Освен това трябва напълно да се забрани определянето на лимити за емисии на особено опасните вещества.

Трета. Като се определя обектът на екологичните плащания е нужно да се съкрати списъкът на замърсяващите вещества, за които се събират такси, да се изключат от него веществата, които не са основни замърсители, не са подsigурени с надеждна система за контрол или мониторинга на които е съпроводен с големи разходи. Това би намалило икономически неоправданите административни разходи за събиране на екологичните плащания.

ВТОРО - Да се обозначат основните елементи на системата за платено ползване на асимилационния потенциал на околната среда.

За това е необходимо ясно и еднозначно да се определят основните видове екологични плащания.

Предлагаме за обсъждане следната схема за екологични плащания:

1) Плащане за замърсяване на околната среда - това е възмездно, неданъчно, компенсационно плащане, неносещо задължителен характер, заплащано се от субектите на икономическата и стопанската дейност, които замърсяват околната среда, събирано за предотвратяването, намаляването или компенсиране на отрицателните последици от това замърсяване.

За определяне на това плащане, под *замърсяване* следва да се разбират всякакви емисии, изхвърляне на отпадъци във всякакъв обем (в това число неводещите до регистриране на отрицателни изменения в качеството на околната среда в района на източника на замърсяване).

2) Екологичен данък – това е безвъзмездно, фискално плащане, имащо задължителен характер, заплащано от физически и юридически лица под формата на прехвърляне на права на собственост, стопанско и оперативное управление на финансови средства за производство или потребление на екологично вредна продукция, а също за продукцията, произвеждана чрез прилагането на екологично опасни технологии, събирано с цел попълване на приходната част на държавния бюджет.

В съответствие с екологичното законодателство, екологичните плащания се събират за замърсяване на околната среда, т.е. за отрицателното въздействие върху нея. Данъкът трябва да се събира от приходите от произведената продукция и услугите, т.е. от положителния резултат от дейността на стопанския субект. Данъчната основа се определя като стойност, обем продукция, обем инвестиции и др. Данъчната основа на екологичния данък се определя като обем емисии, маса на депонирани отпадъци, фактическо ниво на вредното въздействие върху околната среда. Всички изброени елементи нямат потребителска стойност и за тях трудно се прилага общоприетият еквивалент на стойността – парите. А да се събира данък в натура е просто абсурдно.

По тази причина с екологичен данък трябва да се облага продукцията, производството, преработката, съхранението,

транспортирането и потреблението, на която оказва отрицателно въздействие върху околната среда. Ставките по екологичния данък могат да се определят чрез процент от стойността на съответната продукция или чрез абсолютната стойност за мерна единица. Екологичният данък трябва, преди всичко, да доведе до рязък спад в ползването на природни ресурси в производствената сфера и на практика да изключи образуването на всички видове отпадъци чрез многократно последващо използване и преработка.

3) Екологична глоба – принудително събрани средства, осъществимо в съответствие с юридическата отговорност, предвидена от гражданското, административното, наказателното и други отрасли на законодателството.

Към този вид плащания могат да се отнесат следните:

- суми, получени по искове за компенсации за екологически вреди;
- суми, получени от събиране на глоби за екологични правонарушения
- суми, получени от събиране на глоби за данъчни правонарушения;
- средства, получени от реализацията на конфискувани ловни оръжия и риболовни принадлежности, а също от незаконно добитата с тях продукция.

В специализираната литература се среща мнението, че плащанията за замърсяване на околната среда над определените граници също трябва да се отнесат към глобите. Това мнение е семотивира така. Въздействието над допустимите граници е и свръх нормативно. Въздействието върху околната среда над установените стандарти не е разрешено, което значи, че е забранено въздействие и попада в обхвата на признаците на правонарушението. За правонарушение законодателството предвижда юридическа отговорност, например, административните глоби и други принудително събрани средства.

По наше мнение приемането на налагането на глоби за замърсяване над допустимите граници няма да доведе до повишаване на ефективността на механизма за събиране на екологичните

плащания, поради най-малко три причини.

Първо – в съвременните условия при липса на качествена методика за оценка на екологичната щета, липсата на надзорници и природозащитна прокуратура, които би трябвало да осъществяват в съда обосноваването и изискването на обезщетението, приемането на такова решение би довело до снизходително отношение за едни предприятия и до неоснователно строго наказание за други.

Второ – засега не съществува единно мнение на съответните органи за насоката, в която ще се разходват средствата, които ще постъпят от тези плащания. Това означава, че да се осигури разходване на постъпващите средства за компенсации, би било трудно или невъзможно.

Трето – кратковременното (в рамките, примерно, на един месец) незначително превишаване на допустимите граници на въздействие, малкото забавяне за оформянето или продължаването на лицензите и други често срещани се незначителни нарушения, ще създават много работа на служителите на държавния контрол, както и на съда.

Четвърто – *Екологична лицензионна такса* – това е задължителна такса, събирана от физически и юридически лица, плащането на която е едно от условията за предоставяне на платеца от държавните органи, органите на местното самоуправление и други упълномощени органи, на права за използване на асимилационния потенциал на околната среда, събирана с цел компенсиране на разходите, свързани с издаването на съответните екологични лицензи.

Пето – *Екологична вноска* - сума, заплащана от ползвателите на природните ресурси на доброволен принцип в специално създадени държавни екологични застрахователни фондове с цел получаване на инвестиционни кредити при облекчени условия, специален режим на външноикономическа дейност и други икономически преференции от страна на държавните органи.

Средствата от държавните екологични застрахователни фондове трябва да имат строго целево предназначение и да се разходват изключително за реализирането на природозащитна дейност.

Шесто – Екологична глоба за закъснение – сума, заплащана от ползвателите на природните ресурси допълнително към дължимите екологични плащания, в случаи, когато те са направени по-късно от установените срокове.

ТРЕТО – В основата на екологичните плащания да залегне принципът на регламентирането ѝ в различните отрасли на законодателството.

Необходимостта от спазването на този принцип се определя от това, че изграждането на системата за плащане за използването на асимилационния потенциал на околната среда само в рамките на данъчното законодателство има редица съществени недостатъци.

Първо – то не отразява компенсационната същност на екологичните плащания. Плащането за отрицателно въздействие върху околната среда трябва да представлява един вид форма на обезщетение за икономическата щета от емисиите и замърсяването, която компенсира разходите по отстраняване на различните видове отрицателно въздействие върху околната среда, а също и разходите за проектиране и строителство на екологични обекти. Плащането не трябва да има фискален характер, тъй като в противен случай възниква риск от използване на средствата, получени от него, не по предназначение. Целта на събирането на плащанията трябва да не е попълване на бюджета, а изпълнение на приоритетните екологични дейности.

Второ – то не отразява стимулиращата роля на екологичните плащания. Въвеждането на данъчните ставки за един или друг вид отрицателно въздействие не просто фиксира нивото на причинените вреди върху околната среда, но и спомага за увеличаването му, поради липсата на стимул за внедряването на нови ресурсоспестяващи и екологично чисти технологии и производства. Фискалният механизъм за икономическо регулиране, както показва опитът, не е стимулиращ за разширяването или обновлението на производството и води до амортизацията на основните производствени фондове, да снижение на нивото на екологичната безопасност.

Трето - то не може да осигури реализирането на

икономическата функции на екологичните плащания в дългосрочна перспектива. Постъпващите средства от събирането на екологичните плащания не могат да се разглеждат като устойчив източник за попълване на приходната част на бюджета. С усъвършенстването на производствените технологии ще се намали отрицателното въздействие върху околната среда (намаляване на обемите емисии, депонирането на отпадъци и други замърсители). Това означава, че “данъчната основа” постоянно ще се изменя по посока на намаляване, защото това отговаря на перспективите в интересите на обществото. Освен това, както показва практиката, общата сума плащания за замърсяване на околната среда, в сравнение с традиционните данъчни постъпления, се оказва незначителна и следователно не може съществено да повлияе върху попълването на бюджета.

Четвърто – то не е в състояние адекватно да отчете особеностите на дейността на различните субекти, които са източници на отрицателно въздействие върху околната среда. Така е, защото размерът на данъчната основа се определя от законодателството. Освен това нормите на данъчното законодателство, определящи реда и условията за прилагането на обезщетенията, не могат да имат индивидуален характер.

Пето – то не позволява да се създаде гъвкав икономически механизъм, който е необходим за оперативното определяне на степента на замърсяване на околната среда, за установяването на адекватния размер на плащането за отрицателно въздействие, а също и за ефективен контрол върху правилното изчисляване на плащането. Наличието на такъв механизъм дава възможност да се вземат необходимите решения на държавно ниво: да се утвърждават ставките на екологичните плащания, да се индексират според необходимостта, да се издават инструкции и указания за изчисляването на плащанията, да се провеждат екологични дейности, а също да се реализират други мерки, насочени към опазване на околната среда. Нормите на данъчното законодателство не позволяват това да става достатъчно ефективно.

Шесто – като се има предвид, че една от основните насоки на държавната политика е намаляване на данъчната тежест на икономиката, а целта на данъчната реформа – намаляване на данъчното бреме на данъкоплатците и опростяване на данъчната

система, въвеждането на допълнителен данък би противоречало на държавната бюджетна и данъчна политика.

Така, установяването на строги изисквания за изпълнение на задълженията за плащането на данък за дейност, нанасяща вреди на природата, не означава, че това ще позволи да се решат всички спешни проблеми за поддържането на основните параметри за качество на околната среда на необходимото ниво. При разработката и внедряването на икономическия механизъм за плащане за отрицателно въздействие върху околната среда са необходими допълнителни мерки. Това означава, че заедно с екологичния данък, трябва да се разработи система за екологични такси, вноски, глоби и други плащания, които да се регламентират не само от данъчното, но и от другите отрасли на законодателството.

ЧЕТВЪРТО – Да се повиши значително съществуващият размер на плащанията за замърсяване на околната среда.

В настоящия момент е налице явна недостатъчност на плащанията за освобождаване на емисии, за изхвърляне на отпадъци и използване на природните ресурси за пълноценно финансиране на природозащитни дейности и възпроизводство на възобновяеми природни източници в необходимите размери. Размерът на плащанията за замърсяване на околната среда не позволяват нито да се предотврати, нито да се компенсира нанесената екологична вреда. Повишаването на размера на плащанията за замърсяване ще позволи да се създаде механизъм за екологична отговорност за отрицателно въздействие върху околната среда сред субектите на стопанска дейност и ще повиши тяхната заинтересованост за осъществяването на природозащитни мероприятия.

Резкият спад на ролята на екологичните плащания като икономически лост за повишаване на отговорността на ползвателите на природата за запазване на необходимото качество на околната среда и за стимулиране на природозащитните дейности, е обусловен от изоставането на индексацията на плащанията от нивото на инфлацията.

Уважавайки гледната точка на тези, които защитават

интересите на промишлените предприятия, сме длъжни да признаем, че размерът на екологичните плащания трябва да са достатъчно големи, за да изпълняват основните си функции, но не много високи, за да не повлияят зле на икономиката, принуждавайки предприятията да понесат непосилна икономическа тежест.

За постигане на поставените цели, бихме предложили следния компромис. Размерът на плащанията за замърсяване в допустимите норми трябва да се увеличават ежегодно съобразно с реалното ниво на инфлацията. Плащанията за замърсяване в рамките на установените граници трябва да се увеличават ежемесечно на месечна база, която нараства с повишаване на коефициента. Плащанията за свръхнормативно замърсяване да се индексират по същата схема като плащанията за замърсяване в рамките на допустимите норми, но първоначално те да се определят в размер не 25 (както е сега), а 50 пъти по-големи от тях.

За съжаление, въпросът за индексацията на екологичните плащания е много болезнен и все повече или по-малко обосновани конкретни предложения за повишаване на плащанията срещат отказ от страна на съответните компетентни държавни органи.

ПЕТО – Да се преразгледа механизмът за предоставянето на отделни категории ползватели на природните ресурси на преференции при екологичните плащания в посока на чувствителното им намаляване до пълната им отмяна.

Дългият списък с преференции, предоставяни на отделните субекти, ползватели на природните ресурси, е един от сериозните недостатъци на системата за екологични плащания.

Аргументите в полза на предоставянето на преференции при екологичните плащания се свеждат до следното. Във връзка с това, че реализирането на природозащитните мероприятия се затруднява от недостиг на средства или от нежеланието да се разходват тези средства, ключов момент в преодоляването на тези трудности трябва да стане максималната икономическа заинтересованост на субектите, ползватели на природните ресурси, към рационалното ползване на природата и опазване на околната среда. Постигането

на тази цел е възможно чрез отчитането на екологичния фактор по пътя на диференцирането на екологичните плащания както в посока на увеличаване, така и на намаляване. Преференциите трябва да се определят съобразно с проведените от субектите, ползватели на природните ресурси, природозащитни мероприятия или от екологичността на вида на тяхна дейността. В редица случаи е целесъобразно въобще да се отмени събирането на данък от предприятия, чиято основна дейност е събирането, преработката и рециклирането на различните видове отпадъци.

Ние категорично не сме съгласни с подобен род аргументи с оглед на следните причини.

Първо, списъкът на природозащитните мероприятия от гледна точка на възможността те да бъдат компенсирани от екологичните плащания, по наше виждане, може да бъде подложен на сериозна критика. Оказва се, че ако предприятие замърсява околната среда, но заедно с това активно пропагандира екологичните идеи, то напълно законно може да разчита на освобождаване от необходимостта да плаща за замърсяване. Що за прецедент!?

Второ, да допуснем, че едно предприятие се занимава с рециклиране на отпадъци. То е избрало точно тази сфера на дейност. Но нали тази сфера с нищо не е “по-добра”, да кажем, от химическото производство или целулозно-хартиеното, или пък друго, свързано с голямо натоварване на околната среда. И производството на химическа продукция, и производството на хартия не са по-маловажни от гледна точка на обществените нужди, от рециклирането на отпадъци. Явно всички тези отрасли са равни от гледна точка на спазването на изискванията на законодателството, в това число и на екологичното. Тогава защо да се предоставят преференции на предприятията, преработващи отпадъци, т.е. извършващи своята непосредствена дейност (при това, в определена степен замърсяваща околната среда)?

Трето, практиката на компенсиране на разходите за провеждане на природозащитни дейности за сметка на екологичните плащания не е нищо друго, освен една от формите за косвено субсидиране на предприятията. А както е известно, при субсидиране възниква неизбежно отклонение при разпределението на средствата чрез дискриминацията им (различните категории потребители

заплащат различни цени за една и съща стока или услуга). Като резултат, външните разходи не се отразяват напълно в цената на стоките и услугите.

Сложната система за преки и косвени субсидии води до наднормено замърсяване и прекомерна експлоатация на природните ресурси, а също и влияе пагубно на цялата икономика. Субектите на икономическа дейност получават невярна информация от несъвършеното функциониране на механизмите за ценообразуване и в резултат избират енерго- и материалоемък вариант на поведение. Това положение трябва да се промени радикално с цел повишаване на икономическата ефективност.

Четвърто, съществуващият механизъм на предоставяне на преференции крие в себе си още една потенциална опасност. Тя се състои в това, че ако коригирането на плащанията зависи от решението на изпълнителните органи на властта, от териториалните органи на МОСВ и няма задължителен характер, то тези решения се оказват корупционно уязвими.

Допълнително основание в полза на отмяната на преференциите е обстоятелството, че на практика коригирането става само в тази част на плащането, която се насочва към екологичните фондове. Във връзка с това, че тези фондове са премахнати, правомерността на запазване на механизма за коригиране буди съмнение.

Дори и да не се достигне до отмяна на преференциите, е необходимо да се изработи единен подход по въпроса за запазването на механизма за коригиране на плащанията и определянето чрез него на преференции от регионалните органи на изпълнителната власт за отделните категории платци. Затова е необходимо да се постигне намаляване до минимум на вероятността (възможността) за необосновано освобождаване от задълженията да се плаща за ползване на асимилационния потенциал.

Първо, трябва ясно да се определят принципите за предоставяне на преференции и механизмът за прилагането им. **Второ**, трябва да се конкретизира списъкът на природозащитните мероприятия, разходите за които да са за сметка на екологичните плащания.

ШЕСТО – Да се осигури строго целево разходване на средствата, постъпващи от събирането на плащанията за замърсяване на природната среда, екологичните глоби и екологичните вноски.

Постигането на определените цели е възможно чрез възстановяването на системата от държавни екологични фондове, а също и чрез въвеждане на принципа на предварително заявени за изразходване средства.

Дългогодишната практика на съществуването на екологичните фондове показва икономическа целесъобразност на дейността им, чиято роля нараства в условията на дефицит в бюджетното финансиране на мерките по опазване на околната среда.

Липсата на оборотни средства в предприятията е причина, задържаща обновяването на основните производствени фондове, реконструкцията и ремонтването на пречиствателните съоръжения. Резултат от това положение се явява влошаването на екологичната обстановка, независимо че в последните години промишленото производство в страната се сви с повече от 50%. В последно време се наблюдава икономически ръст, който се осъществява в голямата си част на остаряла технико-технологична база. Това е причина за още по-голямо изостряне на екологичната обстановка.

3.1.3. Общи положения и резултати от реформите и приемането на Програмата за действие в областта на околната среда

За периода от началото на реформите у нас до 2000 г. е характерно подобряването на показателите на околната среда. Тези подобрения са свързани с намаляването на емисиите на замърсяващи околната среда вещества, намаляване първоначално случило се стихийно – в резултат на съкращаването и свиването на промишленото производство в началото и средата на 90-те години.

Първоначално причините за подобренията на околната среда са преходни - предимно на спад в икономиката. По-специално става дума бавните стопански реформи, липсващата приватизация, поддържането на губещи предприятия (които обикновено са и замърсители) и изкуствените цени на електроенергия и енергийни

носителите. На свой ред причините за забавените реформа следва да се търси най-вече в натиска за запазване на съществуващите структури в индустрията, като удобна среда за изпомпване на печалба.

Според друго изследване на Световната банка¹⁸, което взема незаконните или полузаконните стопански дейности, както и предприемачеството извън облагаемата данъчно основа, стига до извода, че частният сектор в България добива 90 или повече процента от съвкупната печалба в икономиката. При това следва да се помни, че през 1994 г. този сектор разполага с 5 на сто от съвкупните дълготрайни активи, с по-малко от 10% от общия кредит и с труда на около 1/4 от заетите. Какъв е механизмът на това изпомпване на печалба? Той е свързан с действието на няколко фактора: непрякото финансиране на държавния сектор през банките (включително ДСК и ДЗИ) и опрощаването на лоши кредити¹⁹; безплатното използване на труд, време и дълготрайни активи; субсидираните цени на електричество, вода и горива; несъбирани (или пренебрежимо малки) вземания за нанесени или нанасяни щети върху околната среда и здравето.

В тези цифри е реалното обяснение защо се забавят стопанските мерки по опазването на околната среда, независимо дали става въпрос за премахване на субсидиите или за по-стриктни глоби и такси за замърсяване. Въпреки официално обявената грижа на българските правителства, че промяната на цените и увеличаването на плащанията за екологични щети ще засегне преди всичко населението, действителният мотив за бездействието е натискът, който стопанските деятели упражняват върху властта за задържане на сегашната стопанска структура.

Стратегията за околна среда, фактически, защитава пазарните (икономическите и финансовите) механизми на водене на политиката в областта на опазването на околната среда. Такъв е и патосът на **Програмата за действие в областта на околната среда** в Централна и Източна Европа, официално подкрепена от българското правителство на срещата в Люцерн през 1993 г. Когато обаче, не се посочват причините за неприлагане на тези механизми, ефектът е

18 Виж: Bogetic, Zeljiko and Arye L. Hillman. Privatizing Profits of Bulgaria's State Enterprises. - *Transition*, The World Bank Newsletter, March 1995

19 Виж по-подробно: Avramov, Roumen and Kamen Guenov. *The Rebirth of Capitalism in Bulgaria*, Sofia, Agency for Economic Coordination and Development, 1994

противоположен. Стратегията се оказва документ на Световната банка, който се използва за вътрешноправителствени борби. От тези борби МОС рядко излиза победител. Следователно това е документ на противопоставянето на българската страна и банката, който при случай може да се използва за извинение, че правителството предприема едни или други непопулярни стъпки. Не е трудно да се предвиди, че с препоръките на Стратегията може да се случи същото, което стана с енергийния заем от Световната банка - правителството да вини международните финансови институции (МФИ) за промените в цените на електричеството.

Необходимо е да се отбележи още как споменатите по-горе фактори на изпомпване на печалба влияят върху общественото мнение. Обстоятелството, че частния сектор изпомпва печалба от държавния създава усещането за несправедливост на приватизацията и пазарните реформи. Екологичните неправителствени организации поначало са антипазарно настроени, като правило те не изискват от правителствата да прилагат икономически методи за опазване на околната среда, а по-скоро настояват за директни инвестиции от държавния бюджет.

В обозримо бъдеще (имайки предвид обемът на вътрешния и външния дълг на страната, предстоящите плащания и обстоятелството, че единственият фонд, с който правителството разполага е Държавният фонд за реконструкция и развитие - ДФРР, но той досега не е - и вероятно няма да бъде - използван за финансиране на екологични проекти) директни бюджетни инвестиции едва ли са възможни. Единствената алтернатива са пазарните форми на управление на околната среда.

Прогнозираните разходи за 2013 г., насочени към жилищно строителство, благоустройство, комунално стопанство и опазване на околната среда, са в размер на 2 861,5 млн.лв. (3,5% от БВП) или 9,3% от общите разходи.²⁰

В група "Опазване на околната среда" за 2013 г. са предвидени средства в размер на 1 544 млн.лв., в т.ч.:

- по бюджета на Министерството на околната среда и водите свързани с тази група, са за текущи разходи и са в размер на 30,1 млн.лв.;

20 Доклад към проекта на закон за държавния бюджет на Република България за 2013 г.стр.45

- по бюджета на Министерството на регионалното развитие и благоустройството за тази група, са за текущи разходи и са в размер на 1,8 млн. лв.;
- разходи свързани с извънбюджетната сметка към министъра на финансите за средствата от продажбата на предписани емисионни единици по Закона за опазване на околната среда, са общо в размер на 40,2 млн.лв.;
- за дейности на ПУДООС по опазване на околната среда общо са разчетени 56,9 млн.лв.

Разчетените средства за капиталови разходи на общините по група „Опазване на околната среда” са в размер на 96 млн.лв., които са насочени предимно за закупуване на контейнери за смет и сметосъбираща техника, както и за финансиране на дейности по озеленяването и финансиране на съпътстваща инфраструктура (ел. захранване, пътища, ВиК) на екологични проекти, свързани с модернизирането и изграждането на инфраструктура за третиране на отпадъците. Прогнозираните разходи свързани с усвояването на средствата по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на ЕС са над 900 млн. лв.

Като процент към БВП на България посочената група разходи, в които фигурират и тези за опазване на околната среда са 3.1% от БВП за 2011 г. Сравнение може да бъде направено с Полша, където тези разходи са 3,3 на сто от БВП, с прогноза да стигнат до 5% от БВП. Ако се сравни проектопрегледа за представянето на България в областта на околната среда, изготвен от ОИСР²¹ с тези на Полша, причините за тази разлика се свеждат до следното:

- а)** по-бързо провеждане на стопанските реформи и достигане на стопански растеж;
- б)** достигната реална автономност на стопанските субекти;
- в)** ефективно прилагане на система от такси и санкции за замърсяване²²;

21 Следва да се отбележи, че Полша не можа да приеме общ закон за опазване на околната среда, който да определя правата и задълженията в тази област. Въпросната система бе въведена с подзаконовни актове на правителството след като бе постигнат политически консенсус по нейните параметри.

22 Официалното обсъждане на този документ се очаква в София на 2 октомври 2011г. (прегледът за Полша е завършен от ОИСР в края на миналата година).

- г) ефективна работа на Националния фонд за околна среда и неговите поделения във воеводствата, следваща най-добрата практика на инвестиционните банки;
- д) агресивно търсене на външно финансиране.

Стратегията отбелязва, че макропараметрите на българската икономика все повече налагат “правителството да приложи принципа “замърсителят плаща” и да използва методи за набиране на средства за извънбюджетно финансиране на екологични дейности”(§ 5.16). Този принцип засега не се прилага, макар и да е формулиран като изискване на закона.

Отбелязвайки че МОСВ разчита преди всичко на постъпления от глоби за замърсяване, с които да финансира екологични проекти, Стратегията посочва, че “тази система не е подходяща за България” (§4.31). Нейните пороци са следните:

- а) глобите нямат връзка с увреждането на околната среда и разходите за намаляване на вредните въздействия;
- б) глобите са много ниски в сравнение с разходите за намаляване на замърсяванията;
- в) глобите не се индексират съответно на инфлацията, а върху закъснението с плащанията не се налага никаква лихва (което очевидно стимулира закъсненията)²³.

Препоръките на Стратегията условно могат да бъдат разделени на “политически”, финансови и по области на приоритетно финансиране.

Политиката на фонда би трябвало да се насочи към:

23 Този въпрос има законодателен и институционален аспект: първоначално, ЗООС предвиждаше актуализирането на глобите за ползване на ресурси и замърсяване да става с акт на Министерския съвет (каквато е практиката с цената за ползване на други “естествени монополи” - комуникациите и пощенските услуги, горивата, водата, електричеството и пр.), по-късно този текст бе премахнат от законодателите (декември 1992). Макар и да има аргументи в полза на тази промяна, очевидно е, че Министерският съвет не посяга да поеме отговорност и предпочете да я прехвърли на законодателите. Неотчитането на лихва при забавяне на плащанията е под всяка критика, но вероятно има сходни причини: това е отстъпка пред интересите на индустрията и актуалните и потенциалните замърсители, обстоятелството, че лихва (съответна на дадената част от основния лихвен процент) се начислява за забавени плащания по телефонни сметки е едно от доказателствата, че в различните правителства мястото, например на председателя на Комитета по пощите и далекосъобщенията, тежи повече от това на министъра на околната среда. По-конкретно обсъждане на този проблем не е възможно, поради липса на данни дали някой министър на околната среда изобщо е предлагал нормално решаване на въпроса.

- а)** планиране и приложение на стратегията;
- б)** събиране и разпространение на информация за околната среда;
- в)** определяне и изготвяне на инвестиционни проекти, които осигуряват стопански ползи заедно с ползите за околната среда и здравето;
- г)** поддържане на осведоменост за околната среда (§4.4).

Финансовите препоръки се разпределят спрямо политиката за приходите и разходите и управлението на ФООС (§5.20.).

По отношение на приходите е важно:

- а)** да се подобри събираемостта;
- б)** да се подобри лихвената политика;²⁴

По отношение на разходите е наложително:

- а)** прекратяване на субсидиите;
- б)** стимулиране на инвестициите от частния сектор;
- в)** реални цени и данъци за ползването на “естествените монополи”;
- г)** преориентиране на субсидиите към мониторинг, разработване на нормативна база и нейното приложение.

По отношение на управлението е желателно и наложително следното:

- а)** пълно отделяне на фонда от МОСВ;
- б)** отделяне на надзора върху разходите в подобрен консултативен съвет (с по-широк експертен екип и представящ различни интереси);
- в)** одитиране на разходите на фонда;²⁵

²⁴ Тези препоръки са писани преди определянето на описания в предишната бележка регламент; авторите на настоящия доклад смятат, че те запазват силата си и след август 1995.

²⁵ Досега ФООС не е одитиран от независими експерт-счетоводители, освен всичко друго, този факт затруднява набирането на средства от частни и международни източници.

Приоритетно финансиране по области се предвижда и препоръчва както следва:

- а)** с приоритет следва да се инвестира в евтини или безплатни мероприятия (като облагане на оловния бензин, евтини контролни мерки, подобряване на качеството на твърдите горива и пр.);
- б)** прилагане на правни и икономически стимули за намаляване изхвърлянето на замърсени води от промишлените предприятия;
- в)** обвързване на проблема със замърсяването на водите с решаването на въпроса за техния недостиг;
- г)** генериране на необходимите ресурси за инвестиране в пречиствателни съоръжения от таксите за ползване на води, за изпускане на отпадни води, или пък от двете.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Изхождайки от невъзможността да се решат екологичните проблеми само за сметка на държавния консолидиран бюджет, а също и поради липсата на механизъм за набиране на финансови средства за реализацията на превантивна дейност и рационално ползване на природата, е целесъобразно да се изгради модел на взаимодействие между държавните органи на изпълнителната власт и екологичните фондове.

Икономическият механизъм трябва да привлече в природозащитната сфера достатъчни средства за предотвратяване, локализация и решаване на екологичните проблеми в различни мащаби. Тези средства могат да бъдат само отчасти бюджетни, голяма част от тях трябва да са средствата от извънбюджетни източници.

Неефективната политика в природозащитната сфера определя невъзможността за ежегодно отклоняване на големи средства за ликвидиране на отрицателните социално-екологични последствия от стопанската дейност, води до срив на механизма на държавната

екологична политика.

Повишаването на ефективността на държавната екологична политика е възможно чрез прилагане на *принципа на заявения ефект*. Получателят на средства трябва сам да заяви тяхното целево използване за постигане на количествено измерими социални, икономически и екологични резултати. Този принцип позволява да се осигури, от една страна, прозрачност на отношенията в управлението на финансовите потоци, а от друга – да мобилизира тези средства в приоритетните направления на екологичните дейности.

Отчитането и контролът върху постигнатите заявени ефекти трябва да се осъществява от съответните държавни органи, които ще вземат решения за продължаването или прекратяването на финансирането, за подвеждането под отговорност на стопанските субекти, нарушили договора в частта за заявения, но непостигнат ефект.

Компенсационно-стимулиращият начин за компенсация на екологичните щети чрез предварително заявеното използване от самите платци на начислените плащания за замърсяване на околната среда до голяма степен ще спомогне за решаването на стратегически задачи по преоборудването на производството и привеждането му на ново технологично ниво, отговарящо на съвременните световни изисквания за екологична безопасност.

Законодателното обезпечаване на икономическия механизъм за опазване на околната среда играе ключова роля в условията на пазарна икономика. Предоставената на стопанските субекти свобода на избор за начините на производство - както на екологично опасни, така и на безопасни в условията на пазара, трябва да се ограничава не само чрез командно-административни методи или забрани, но и вследствие на икономическата заинтересованост от спазване на екологичната безопасност на собствената дейност. Пред съвременното законодателство стои задачата да създаде такива условия и правови рамки на икономическа свобода, в които ефективността на дейността на стопанските субекти да зависи пряко то нейната екологичност.

Вече всички предприятия в България, независимо от формата на собственост финансират изцяло сами инвестиционните и

експлоатационни разходи за спазване на изискванията на екологичните стандарти. Практиката от миналото за субсидиране на предприятията от държавата е прекратен.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Байков Б. Основи на екологията за икономисти, 2003
Бауман З., Глобализацията. Последниците за човека, София, 1999 г.
Джеров, Ал. Вещно право, БАН, 1995
2. Захаринов Б., Маринова Н. История на жизнената среда, 2008
3. Иванова, В. Единна екофискална политика в ЕС. Сп. „Икономически алтернативи“, бр.4/2009 г.
4. Илиев, П. и колектив. Недвижима собственост в България в условията на евроинтеграция; Библиотека “Цани Калянджиев”, книга девета, Варна, 2010 г.
5. Наумова, Ст. Екологично право, НБУ, 2003
6. Наумова, Ст. Правно-социологически проблеми на екологичното законодателство, статия, сп. «Правна мисъл» бр.1 на 1999 г.
7. Петров, Ст. Опазване и управление на биологичното разнообразие, Аграрен университет, Пловдив, 2009 г.
8. Порва, Ан. В преддверието на глобалната катастрофа все още имаме шанс, Техника, 2011 г.
9. Христов, М. Основи на финансите. ВУЗФ, 2008
10. Avramov, Roumen and Kamen Guenov. The Rebirth of Capitalism in Bulgaria, Sofia, Agency for Economic Coordination and Development, 1994
11. Bogetic, Zeljiko and Arye L. Hillman. Privatizing Profits of Bulgaria's State Enterprises.- *Transition*, The World Bank Newsletter, March 1995
12. Hoerner, J. and Muller, Fr. Carbon. Taxes for Climate Protection in a Competitive World. A paper prepared for the Swiss Federal Office for Foreign Economic
13. Gechev, R. (2002). Екологични данъци и кономически растеж, В: “Konsolidace Vladnuti
14. a Podnikani v Ceske Republice a v Evropske Unii”, Prague, Matfyzpres, pp.25-43
15. Parry, I. and Bento, Ant. Tax Deductible Spending, Environmental Policy, and the “Double Divident” Hypothesis, Discussion Paper 99-24
16. Конституция на Р България от 1991 г.

17. Доклад на ЕК относно Тематичната стратегия за предотвратяване на образуването и за рециклиране на отпадъци - SEC (2011).
18. Доклад за състоянието на околната среда през 2000 г., Зелена книга, София Закон за опазване на околната среда от 1991 г.-2011 г.
19. Доклад „Изследване на действащите икономически инструменти в подкрепа на устойчивото правление на земите, на очакваните след присъединяване на България към ЕС и идентифициране в тази връзка на нуждите от допълнителни такива”, София, април 2006 г., ПРООН - Проект № 00043507 „Изграждане на капацитет за устойчиво управление на земите в България”
20. Закон за горите
21. Закон за местните данъци и такси
22. Закон за концесиите
23. Закон за опазване на земеделските земи (ЗОЗЗ)
24. Закон за подземните богатства
25. Закон за собствеността и ползуването на земеделските земи
26. Закон за управление на отпадъците
27. Закона за чистотата на атмосферния въздух
28. Наредба за категоризиране на земеделските земи при промяна на тяхното предназначение - ПМС № 261 на МС от 17.10.1996 г., обн., ДВ, бр. 90 от 24.10.1996 г., изм. и доп., бр. 96 от 11.10.2002 г., изм., бр. 31 от 4.04.2003 г., т. 5, р. 4, № 442
29. Наредба за определяне на реда и размера за заплащане на продуктова такса за продукти, след употребата на които се образуват масово разпространени отпадъци по чл. 24, ал.2 от ЗУО - 2008 г.
30. Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 1998-2002 г.
31. Национална програма за управление на дейностите по отпадъците за периода 2003-2007 г.
32. Национална програма за управление на дейностите по отпадъците 2009-2013 г., (НПУДО), 2009 г.
33. Националната стратегия по околна среда 2005 – 2014г. и плана за действие към нея 2005 – 2009 г.,
34. Стратегия за партньорство с България 2011-2013 г. The World Bank

Group. Партньорство в подкрепа на европейското бъдеще на страната.
20.04.2011 г.

35. ПОСТАНОВЛЕНИЕ № 207 от 16 септември 2010 г. за определяне на размера и реда за отчисленията по чл. 71 е от за Закона за управление на отпадъците
36. ТАРИФА за таксите, които се събират в системата на МОСВ, приета с ПМС № 253 от 20.09.2004 г.

Вихра Димитрова

**ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ
И НЕГОВАТА РОЛЯ
В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ**



ГОДИШНИК, ТОМ I



Гл. ас. д-р Вихра Димитрова е завършила Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, специалност „Право“ и Великотърновски университет „Св.св. Кирил и Методий“, специалност „Финанси“. Защишава дисертация в Катедра ППНПМ към ПИФ на ЮЗУ „Неофит Рилски“ през 2011 година на тема: „Стратегическо управление на висшето образование в условията на глобализация“.

Специализирала е Право на ЕС в Университета „Тор Вергата“ – Рим, Италия и Управление на проекти към AICCRE – Венеция, Италия.

Преподава по дисциплините: „Основи на правото“, „Търговско право“, „Основи на ЕС“, „Институции и функции на ЕС“. Има над 20 научни публикации, издадени наръчници и учебни пособия, участия в научно-изследователски, европейски и международни проекти.

Научните интереси на д-р Димитрова са в областта на Правото на ЕС, публичната администрация, стратегическото управление, висшето образование и биологичното земеделие.

ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ И НЕГОВАТА РОЛЯ В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ

Гл. ас. д-р Вихра Димитрова

РЕЗЮМЕ

В настоящето ролята на университетите еволюира от традиционната им сфера – образование и наука – към по-активно участие в процесите на регионално развитие. Статията се занимава с приноса на институциите за висше образование към развитието на регионите. Новият контекст на световна финансова криза и климатични промени се нуждае от глобален подход. Институциите за висше образование следва да се ангажират във външно сътрудничество, за да наложат социалното влияние на иновациите, трансфера на знания и повишаване качеството на образование. Университетите получават главна роля в регионалните иновационни системи. Днес регионалните власти, бизнесът и хората очакват участието на университетите в приложимо развитие.

Ключови думи: висше образование, регионално развитие, университет, глобализация

HIGHER EDUCATION AND ITS ROLE IN REGIONAL DEVELOPMENT

Chief Assist. Vihra Dimitrova, Ph.D.

ABSTRACT

In the present, the role of universities has evolved from their traditional field - education and research - to more active participation in regional development processes. The article deals with the contribution of the higher education institutions to the development of the regions. The new context of global financial crisis and climate changes needs global approach. Higher education institutions need to engage in external collaboration to promote social impact of innovations, transfer of knowledge and increase the quality of education. Universities are also becoming important actors in regional innovation system. Today the regional authorities, the business and the people expect the universities' participation in applied development.

Key words: higher education, regional development, university, globalization

УВОД

Широко разпространено е виждането, че присъствието на университетите в един регион обикновено има благотворно въздействие върху средата. Малко са известни обаче същинската природа и ефектите от взаимодействието между университетите и тяхната околна среда – както на ниво отеделен учен, така и на ниво централно ръководство на университета.

В редица страни проблемите на висшето образование имат важна роля в социалната стратегия, която се насища с нови аспекти в последно време. Прогресът в образованието е свързан непосредствено с потребностите на съвременния етап на научно-техническата революция. Широкото използване на микроелектрониката, биотехнологиите, на все по-съвършените компютри променя характера на труда и мястото на човека в производствения процес, модифицира структурата на съвременното общество и начина на живот на всеки индивид.

Стратегията Европа 2020 подчертава ключовата роля на иновациите за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. Регионите са важни за иновациите, заради възможностите за взаимодействие, които предоставят за бизнеса, публичните власти и гражданското общество. При посрещането на главните обществени предизвикателства, които имат както глобално, така и местно измерение, университетите и другите институции за висше образование играят основна роля при създаването на знания и превръщането им в иновативни продукти и обществени и частни услуги – процес, който може да ангажира представители на социалните науки, както и учени и технолози. Тази роля се подчертава в Програмата за модернизирание на системите за висше образование в Европа¹, приета от Европейската комисия през 2011 година.

Настоящата студия разглежда ролята на университетите в процеса на регионално развитие и различните аспекти на влияние. В процеса на изследването са използвани методите на анализ и синтез, икономико-статистическия и системен анализ и други научни методи.

1 http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/higher/modernisation_bg.pdf

1. ЕВРОПЕЙСКО ИЗМЕРЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ

Европейската Комисия подчертава засилването на обществената роля на университетите в Европа на културните и лингвистични различия. Европейското измерение предлага потенциални ползи от по-голямото многообразие и интелектуалното богатство на ресурсите, включително възможности за сътрудничество и конкуренция между институциите.

В новата рамка на Програма Европа 2020 са поставени пет основни цели, сред които е и образованието. Усилията се насочват към увеличаване на инвестициите в човешки капитал чрез по-добро образование и по-добри умения, като същевременно способстват иновациите и насърчават по-високата предприемаческа култура. На образованието и обучението предстои да играят основополагаща роля за постигане на целите на „Европа 2020“ за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, по-конкретно като дават на гражданите уменията и компетентностите, от които се нуждаят европейската икономика и европейското общество, за да продължат да бъдат конкурентоспособни и новаторски, а също така и като спомагат за насърчаване на социалното сближаване и приобщаването.

ЕС си поставя за цел увеличаване инвестициите в образованието, а делът на специалисти с висше образование във възрастовата група 30-34 години, да е поне 40 % до 2020г. Това предложение е отражение на наблюдаваната понастоящем тенденция за увеличаване на хората с висше образование в тази възрастова група, но се цели насърчаването на политики, които доближават резултатите на ЕС (24 % понастоящем) до тези на ключови конкуренти като САЩ и Япония (процент на участие на възможно най-близката сравнима група – 25-34 години (съответно 39 % и 54 %).

Ключов елемент при изпълнение на целите, поставени в Програма 2020, е сътрудничеството между страните членки и Европейската комисия. Засилването на това сътрудничество е залегнало в Стратегическата рамка за европейско сътрудничество в областта на образованието и обучението /ЕТ 2020². Посочва се, че

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:01:BG:HTML>

всички области на образованието са важни, но в бързоразвиващия се свят, приоритетно значение има обучението през целия живот – то е ключово за икономическото развитие, заетостта и пълноценното участие на хората в обществото.

Някои от дългосрочните стратегически цели на политиката в областта на образованието в ЕС са:

- насърчаване на равенството, социалното сближаване и активното гражданско участие - политиката за образование и обучение трябва да дава възможност на всички граждани, независимо от тяхната възраст, пол и социално-икономическо положение, да придобиват, актуализират и развиват през целия си живот както професионални умения, така и ключови компетенции, необходими за стимулиране на допълнителното учене, активното участие на гражданите и межкултурния диалог;
- насърчаване на творчеството и иновациите, включително предприемачеството, на всички нива на образование и обучение - иновациите и творчеството са фактори от ключово значение за развитието на предприятията, които са също така решаващи за способността на Европа да се изправи пред предизвикателствата на международната конкуренция и устойчивото развитие. Първо предизвикателство представлява гарантирането на възможността всички граждани да придобият универсални ключови компетенции като тази да се научат да учат и да придобият комуникативни умения, чувство за инициативност и предприемачество, цифрови умения (вкл. медийна грамотност), културна осведоменост и изразяване. Горепосоченото, както и използването на новите технологии, трябва да бъде отразено в учебните програми, педагогическите методи и квалификациите. Подобряването на сътрудничеството между университетите и предприятията ще стимулира предприемаческото мислене у студентите и изследователите. Второто предизвикателство представлява осигуряването на пълноценно функциониращ триъгълник на знанието образование—научноизследователска

дейност—иновации. Европейският институт за иновации и технологии може да окуражи и въведе промени за постигане на високи постижения в преподаването и научноизследователската дейност, по-специално като насърчи мултидисциплинарното сътрудничество между учебните заведения и предприятията. Партньорството между бизнес средите и различните степени и сектори на образование, обучение и научноизследователска дейност може да допринесе за по-доброто фокусиране върху уменията и компетенциите, необходими на пазара на труда, и върху стимулирането на иновациите и предприемачеството във всички форми на учене. Създаването на Европейско научноизследователско пространство и формирането на клъстър от световна класа ще улеснят множество такива партньорства.

В Съобщение на Европейската комисия в подкрепа на растежа и създаването на работни места – програма за модернизиране системите за висше образование в Европа³, като основен въпрос на политиката за държавите-членки и институциите за висше образование се посочва насърчаването на систематичното участие на институциите за висше образование в разработването на цялостни планове за местно и регионално развитие и насочване на регионална подкрепа към сътрудничеството между висшето образование и бизнеса, в частност за създаване на регионални центрове за върхови постижения и специализация.

2. ПРОДЪЛЖАВАЩОТО ОБУЧЕНИЕ, МОБИЛНОСТТА И РАВНИЯТ ДОСТЪП ДО ВИСШЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАТО ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

Предвид технологичните и демографските тенденции и неизбежното отражение на икономическия срив върху работните места е налице още по-спешна необходимост от надграждане и актуализиране на уменията на възрастните. Поне 15 % от хората на

3 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:BG:PDF>

възраст между 25-64 години, трябва да участват във форма на обучение през целия живот. Посочва се също, че е важно държавите-членки да намалят неравномерното участие на високо- и нискоквалифицирани зрели хора в обучението през целия живот; следва да се определят национални цели в тази връзка.

България трябва да реформира остарялата си образователна система, за да реши проблема с хроничния недостиг на квалифицирана работна ръка, който спира чуждите инвеститори и развитието на икономиката. Най-бедната страна членка на ЕС има и най-ниска продуктивност на труда и някои чужди компании се притесняват от цената на вноса на работници с необходимите умения, която може да надхвърли ползата от ниските данъци и цената на труда.

В европейски контекст България изостава и по друг важен критерий - достъп на хората до университетите и до висшето образование (данни от 2006 г. от доклада на Световната банка). Единствено частните университети увеличават своя прием, а откриване на нови университети не се случва. Това е насока, в която държавата също трябва да продължи своите размисли и евентуални бъдещи действия.

Новата вълна на научно-техническия прогрес от една страна и демографската криза от друга, доведоха до това, че висшето образование престана да бъде елитарно; в редица страни вече се поставя въпросът за всеобщо висше образование. В същото време, по силата на икономически и социални фактори и индивидуални особености на личността, далече не всички могат и искат да получат фундаментално висше образование. В резултат на това все по-широко разпространение получават по-опростените форми на тристепенното образование, извършва се една тясна специализация, все по-широко разпространение получават бакалавърските програми; расте интересът към докторантската квалификация и израстване.

Увеличените възможности за обучение през целия живот, по-широкият достъп до висше образование за всички, включващо нетрадиционните обучаващи се, и по-големите възможности за намиране на работа в регионите са ключовите цели на политиката за висше образование както на европейско, така и на международно ниво.

Развитието на технологиите, глобализацията и удължаването на периода на активния живот налагат непрекъснато адаптиране на личните умения, свързани с множеството промени, предизвикателства, преходи и решения в професионалното развитие. Вече не говорим просто за избор на професия, а за управление на кариерата през целия живот, което изисква широка съвкупност от умения и знания. Те осигуряват възможността човек успешно да намира работа, да се адаптира и развива на работното място, да се справя с професионалните задачи и да получава удовлетворение и адекватно възнаграждение за труда си.

Една от основните цели на „Меморандума за обучение през целия живот” е да се осигурят „възможности за обучение през целия живот толкова близо до обучаващите се, колкото е възможно, в техните собствени общности и подкрепени от новите информационни и комуникационни технологии, където е подходящо”.⁴

Според документите на Световната асоциация на университетите „равният достъп до качествено обучение допринася значително за развитието на национален човешки ресурс, подкрепя социалната справедливост и кохезия, повишава личностното развитие, възможностите за заетост и съдейства за устойчиво развитие”.⁵

Наблюдавайки тенденциите в развитието на образованието в Европа и по света, можем да видим нуждата от трансформация на образователната система и ролята на университетите, така че да могат да покрият изискванията за устойчив път при новата икономическа парадигма. Ролята на образователната система е да генерира интелектуален, професионален и компетентен човешки капитал, който ще съдейства за развитието на икономиката и на страната като цяло.⁶ Същият този човешки капитал съдейства за развитието на регионите в икономически, социален и културен аспект.

Следващото общество е обществото на „работниците на висшето знание”. Тези професионалисти се нуждаят от две неща: формално образование и квалификация продължаваща през целия живот.⁷ Европейската комисия също подчертава ключовата роля,

4 A Memorandum on Lifelong Learning, 2000. SEC(2000) 1832, Brussels

5 <http://www.iau-aiu.net/>

6 Vuksan M., Delic M., Przulj Z., 2008. The Role of Universities in Knowledge-Based Economy, AUCA Academic Review, p.171

7 Drucker, P., 2006. Managing in the next society, Klasika I Stil, p. 210-212

която университетите играят в бъдещето на Европа и регионите чрез образованието, изследванията и иновациите, както и за успешния преход към икономика и общество базирани на знанието.⁸ Университетите трябва да имат по-голяма автономия и е необходимо да се засили сътрудничеството с предприемаческия свят. Знанието се превръща в основния двигател на икономическото развитие на страни, региони, компании, неправителствени организации и индивиди. Университетите се превръщат във водещ фактор за икономическото развитие – фабрики на знанието и център на информационно базирани икономики. В контекста на глобализацията и икономиките на знанието, висшето образование със своята функция за производство на знание, е признато като съществена движеща сила за национално развитие както на развитите, така и на развиващите се страни.

Подобряването „качеството на образователната система, което ще стимулира развитието на икономиката и обществото базирани на знание, определя ролята на университетите и техните дейности. Университетите следва да допринасят за развитието на качествени, отворени, гъвкави и ефективни образователни системи, което ще създаде интелектуален и работещ човешки капитал, като основна ценност за икономическото развитие.”⁹

Обучението през целия живот е доброволен, самомотивиран и дългогодишен стремеж към знание за лични, граждански и социални цели, както и свързани с намирането на работа. То обхваща всяка целенасочена дейност по обучение, формална или неформална, предприета на текуща основа с цел подобряване на знанията, уменията и компетенциите. Може да се провежда на различни места, както в, така и извън формалното образование и системите за обучение. Целта е да се осигури на хората от всички възрасти еднакъв и отворен достъп до висококачествени възможности за обучение и до различен обогатяващ образователен опит по света. Обучението през целия живот представлява предизвикателство, което изисква университетите да са по-отворени за предлагане на курсове на студенти в по-късните етапи на житейския цикъл. То представлява възможност за университетите, които може в противен случай да наблюдават спад на приетите студенти, идващи направо от училище,

8 Council Resolution on modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy - 15007/07 RECH 358 EDUC 212 COMPET 378

9 Vuksan M., Delic M., Przulj Z., 2008. The Role of Universities in Knowledge-Based Economy, AUCA Academic Review, p.174

поради предстоящите демографски промени. Институциите за висше образование трябва да бъдат насърчени да се отворят към нетрадиционните обучаващи и към възрастните студенти. В САЩ и западноевропейските страни съществуват голям брой корпоративни програми за обучение. Възрастните с недостатъчни езикови и граматични умения са многобройни в редица региони. Те може да включват ранно напускащите училище, по-възрастни обучаващи се, които не са използвали уменията си във времето, или професионалисти, които се нуждаят от преквалификация. Последниците от тези недостатъчни или неподходящи умения засягат икономическото, здравословно и социално благополучие на регионите, индивидите, семействата и общностите. Следователно инвестициите в сектора на образованието за възрастни е от решаващо значение. Придобиването на достъп до образование и успешно участие във висшето образование е от значение за всички. Като резултат, повечето страни са си поставили за цел да увеличат дела на населението с висше образование и/или да разширят достъпа до висше образование за индивиди, които не са достатъчно добре представени, поради социално-икономически статус, етнос, религия или пол.¹⁰

Знанието, от което се нуждаят всички, се увеличава непрекъснато и всичко това повишава значението на образованието и възможностите за придобиването и осъвременяването му през целия живот. Обучението през целия живот предполага инвестиране в хора и знание; насърчаване придобиването на основни умения, включващи дигитална грамотност и разширяване на възможностите за иновативни, по-гъвкави форми на обучение. Всичко това води до икономически, социален и културен разцвет на региона.

Студентите и преподавателите от региона, които провеждат мобилност по Програма Еразъм в чужд университет, обогатяват местната култура и начин на обучение след завръщането си.

Географската и междусекторна мобилност трябва да се увеличи значително. Всички форми на мобилност трябва да бъдат експлицитно оценени като фактор, обогатяващ обучението на всички нива (включително изследователско обучение на докторантското ниво), но и благоприятстващ напредъка в кариерата

¹⁰ Council Resolution on modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy - 15007/07 RECH 358 EDUC 212 COMPET 378

на университетските изследователи и персонал. „Движението на мозъци” трябва да се насърчава сред европейските студенти, преподаватели и изследователи, които са решили да прекарват част от работния си живот извън Европа. Мотивираните и талантиви студенти, преподаватели, изследователи и административен персонал трябва да се възползват от възможностите за мобилност, независимо от социалния и икономическия си произход. Университетите днес са места, където хората от различни страни се срещат и общуват. Границите и езиковите, културни и социални различия вече не са от значение.

3. ИНОВАЦИИТЕ И ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ В ОБРАЗОВАНИЕТО

В миналото изследователските проекти и методи са се фокусирали върху теоретични проблеми и някои практически въпроси, които са били насочени към посрещане нуждите на индустриалното общество. Като последица, университетите по целия свят се изправят пред същия преход – от това да бъдат университети само за малцина към университети, които са отворени и достъпни за мнозинството от хора. Цялостната полза от образователните институции може да бъде получена само ако университетите и обществото са органично свързани. Променящите се нужди на обществото трябва да бъдат в центъра на университетските дейности. Университетите се нуждаят от настройване към модерните демократични и плуралистични общества и в същото време да поддържат стандартите на обучение и нивото на изследванията.

По време на бюджетни ограничения, големи демографски промени и нарастваща световна конкуренция, конкурентоспособността на Европа, капацитета за създаване на милиони нови работни места, за да заместят загубените при кризата, и бъдещия стандарт на живот зависи от способността ни да въвеждаме иновации продуктите, услугите, бизнеса и социалните процеси и модели. Ето защо иновацията е поставена в центъра на стратегията Европа 2020. Иновацията е и най-добрият начин за

успешно справяне с главните глобални предизвикателства, като здравето и остаряването на населението, климатичните промени, недостига на ресурси и енергия. Модерната теория се фокусира върху три области на знание и политика – т.нар. „триъгълник на знание“, както е описан в Съюза за иновации [COM(2010)546]. Постепенното излизане на ЕС от финансовата криза, съчетано с необходимостта от справяне с глобални предизвикателства, прави новаторството по-важно от всякога. Предизвикателства като изменението на климата, енергетиката, продоволствената сигурност, здравеопазването и застаряващото население могат да бъдат преодоленни чрез иновационни решения. Началната точка за Съюза за иновации е да се създаде отлична, модерна образователна система в страните-членки.

В доклада си за България, Световната банка отбелязва, че за да увеличат производителността си, фирмите се нуждаят от иновации, внедряване на съществуващи и нови технологии, продукти и бизнес процеси. Инвестирането в научни изследвания и развойна дейност (НИРД) оказва положително влияние върху ръста на производителността и засилва технологичния трансфер, като помага на фирмите да научат за напредъка в авангардните технологии. Един от стимулиращите фактори това да се случи е силно конкурентната среда, но са необходими също така координирани действия от страна на българските академични, изследователски среди и бизнес общност.

Иновациите следва да се насърчават както на системно, така и на институционално равнище, като същевременно е необходимо финансовите средства да се използват по-ефективно и да се намерят по-разнообразни източници на финансиране. Необходими са също така стимули за създаване на по-добри връзки с външния свят посредством партньорства с предприятия и изследователски структури и за привличане на нетрадиционни учаци се чрез осигуряване на подходящи стимули и чрез поощряване на официалното признаване на образованието, схемите за подпомагане и услугите за професионално ориентиране.

Навлизането на информационните технологии в образованието е новата ключова тенденция през последните три десетилетия. Тенденцията е достатъчно продължителна, за да може да се правят обобщения за настоящето, въпреки че все още предвиждането на бъдещето в тази област граничи със сферата на фантастиката. Новите

информационни технологии позволяват на повече хора да се включат в някаква форма на образование или обучение и приближават университетите до регионите.

Информационните технологии подпомагат индивидуализирането на обучението; достъпа и участието в информационни мрежи като нова форма на социално участие, допринасят за увеличена гъвкавост на образователния процес, който вече не е ограничен във времето и пространството, както и за интернационализиране на образованието. Вероятно точно в образованието ще може най-рано да се осъществи идеята за „световното село“. Новите технологии дават възможност за достигане на възможно най-голям брой хора едновременно и отварят нови перспективи пред идеята за равенството на образователни шансове, намаляват изключително разходите за образователни продукти; постигат невъобразимо досега богатство на илюстрирането и представянето на информация, както и невероятни възможности в областта на симулирането. Важно е да се отбележи, че информационните технологии дават началото на различен тип творчество, свързан с преработването на информация, с общуването в нова информационна среда.

Същевременно с развитието на информационните технологии се наблюдава тенденцията тяхното въвеждане да зависи по-скоро от пазара и да създава нови още по-трудно изкореними неравенства. В това отношение се явява възможността за нова държавна намеса за нормативно структуриране на информационното пространство, за преобразуване на образователните стандарти за работа в това пространство, за изграждане модел и регулиране на сферата на образованието за възрастни. Образователните действия на държавата следва да осигурят зачитане принципите на:

- равенство на достъп до образование за всички на основата на възможностите на всеки, независимо от финансовата ситуация и културната среда;
- качество на образованието, като осигурят снабдяването с необходимото техническо оборудване.

Като центрове на знание, експертиза и обучение, институциите за висше образование могат да бъдат двигател за икономическото

развитие на територията, на която се намират, могат да доведат талантиливи хора в иновативната среда и да извадят регионалните силни страни на световната сцена, могат да насърчат отворен обмен на знания, персонал и експертиза. Те могат също така да работят като център на мрежа или клъстер за знания, обслужваща местната икономика и общество, ако местните и регионални власти прилагат разумни стратегии за специализация, за да насочат ресурсите към основните приоритети и да увеличат максимално въздействието.

4. ЕВРОПЕЙСКИ И НАЦИОНАЛНИ ПРОГРАМИ ЗА РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ И УЧАСТИЕ НА УНИВЕРСИТЕТИТЕ В ТЯХ

Различни регионални образователни и научни проекти се финансират по програми за безвъзмездна помощ. На европейско ниво е създаден Европейски фонд за регионално развитие /ЕФРР/¹¹, който има за цел да засили икономическото и социално сближаване в Европейския съюз, като възстанови нарушеното равновесие между регионите.

ЕФРР може да се намеси по следните три нови цели на регионалната политика:

1. Сближаване

В регионите по цел „сближаване“ Фондът фокусира своята намеса върху модернизацията и диверсификацията на икономическите структури, както и върху запазването или създаването на трайни работни места. Действията, предприети в рамките на ЕФРР, обхващат следните области:

- научни изследвания и технологично развитие (НИТР);
- иновация и предприемачески дух;
- информационно общество;
- околна среда;

¹¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_bg.cfm

- предпазване от рискове;
- туризъм;
- култура;
- транспорт;
- енергетика;
- образование;
- здравеопазване

Всички тези области биха представлявали интерес за висшите училища с възможностите, които предоставят за финансиране на проекти.

2. Регионална конкурентоспособност и заетост

Приоритетите на цел „регионална конкурентоспособност и заетост“ са групирани около три полюса:

- иновация и икономика на знанията: укрепване на регионалните възможности за научни изследвания и технологично развитие, насърчаване на иновацията и на предприемаческия дух и укрепване на финансовата организация, по-специално за предприятията, свързани с икономиката на знанията;
- околна среда и предпазване от рискове: реабилитация на замърсените терени, поощряване на енергийната ефективност, насърчаване на градския обществен транспорт и изготвяне на планове за предотвратяване и управление на природните и технологичните рискове.
- достъп до транспортните услуги и телекомуникациите от общ икономически интерес.

3. Европейско териториално сътрудничество – тук университетите по-трудно биха могли да участват с проект.

На национално ниво се прилага Оперативна програма „Регионално развитие“ , която цели подобряване на социално-

икономическите условия в 6-те региона на планиране, т.е. преодоляване на тяхното изоставане спрямо регионите в ЕС от една страна и ограничаване на между-регионалните различия в България от друга. Висшите училища биха могли да се включат в петата приоритетна ос на Програмата – „Техническа помощ“ и по-специално да съдействат за комуникация, информация и публичност и изграждане на капацитет на бенефициентите на Програмата.

По Мярка 111 „Професионално обучение, информационни дейности и разпространение на научни знания“ по Програма за развитие на селските райони¹² се финансират дейности по обучение. Целите са:

- подобряване на бизнес знанията и уменията за прилагане постиженията на съвременната наука в земеделието и горското стопанство;
- подобряване на достъпа и разширяване на възможностите на хората от регионите, заети в сектора на земеделието и горите, за участие в различни форми на непрекъснато обучение, съобразно техните постоянно променящите се потребности от нови знания и практически умения.

По тази мярка университетите могат да предоставят кратки курсове за обучение, насочени към хора, заети в сектора на земеделието. Допълнителните знания и умения на местното население допринася за цялостното икономическо и социално развитие на региона.

Следва да се насърчава университетското сътрудничество в сферата на регионалното развитие. Децентрализираните университети могат да помогнат за превръщането на изостаналите регионални икономики в центрове за иновации и изследвания. Моделът „тройна спирала“ се базира на партньорството между университетите, бизнеса и публичния сектор.

Друг проблем, който се проявява, е *връзката на университетите с бизнеса*. В цяла Европа той е мотиватор на развитието на професионалното и висшето образование. И това е обяснимо, защото пазарът на труда и бизнесът очакват от висшите училища да подготвят млади, съвременни кадри за тях. До този момент в България, все още държавата определя колко студенти, в

¹² <http://prsr.government.bg/>

какви специалности да бъдат обучавани. А европейската практика в това отношение е обратната - бизнесът да „казва” какви са потребностите от кадри с определни професионални компетенции. Най-нормално е даден бизнес да финансира обучението, “поръчвайки” какви студенти да бъдат подготвени за специалисти, които ще им бъдат нужни след години. Според доклада на Световната банка¹³, у нас с много се различава процентът на разпределение на обучените в дадени специалности, отнесен към европейската тенденция, която е съобразена с развитието на световната икономика. Липсват и центрове за изследвания и открития в университетите.

Необходимо е да се гарантира качеството на образованието в университетите по региони. Възможно е също профилиране на университетите по места според регионалните потребности и специализация.

5. РОЛИТЕ НА УНИВЕРСИТЕТИТЕ В СЪВРЕМЕННОТО ОБЩЕСТВО

Университетите са активни на световната сцена, допринасяйки за иновации и устойчиво икономическо развитие. Двете основни задачи на университетите са да осигуряват *образование и наука*. Прибавя се и една трета задача, която в основни линии се фокусира върху *сътрудничеството с обществото*. В доклад на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие /ОИСР/¹⁴ за задачите на университетите се използват следните термини: *трансфер на знания* (чрез образование и развитие на човешките ресурси), *създаване на знания* (чрез изследвания и технологичен трансфер) и *културно и общностно развитие*. Институциите за висше образование винаги са имали влияние върху регионите си: както създаването на обучен и образован човешки капитал, така и университетските изследвания и иновации често се приемат като мотори на растежа и регионалното развитие.¹⁵

13 Бекхрания, Б. Институт за политики във висшето образование, Оксфорд, Великобритания. ОБЗОРЕН ПРЕГЛЕД НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ (за целите на Министерството на образованието и науката), 2004

14 Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged, OECD, 2007

15 Arbo, P., What the literature tell us, Karlstad University, Sweden, 2005

Относно ролята, която университетите играят в регионалните иновационни системи, съществуват два доминиращи подхода за обяснение: а) моделът на тройна спирала – университет, бизнес и отношения с държавата; б) теорията за ангажирания университет. И двете идейни течения подчертават, че университетите са все по-свързани с мястото, но предлагат различни анализи на движещите сили за това взаимоотношение. Първият модел се фокусира върху ролята на университетите в регионалната икономика, насочвайки към хибридният университет, бизнеса и държавата и включвайки мултиплицирането на ресурсите и проекти за увеличаване на капитала, например развиване на недвижими имоти в научни паркове и инкубатори. Вторият модел се насочва към третата роля на университетите в регионалното развитие, но поставя ударението върху адаптивните отговори на университетите, които включват силен регионален фокус в образователната и научната им мисия. Тези две теоретични направления правят разграничение между генеративната и еволюционната роля на университетите в регионалните иновационни системи.

Университетите играят изключително важна роля в регионалното развитие:

- те имат основен принос към регионалните икономики и регионалното развитие – те често са главните регионални работодатели и потребители на услуги;
- те осигуряват културна, спортна и физическа инфраструктура в регионите;
- те осигуряват лидерство на общността заедно с местните и държавни власти и местния бизнес.

Регионалните университети и тези в селските райони са важни доставчици на образование и услуги в регионите си.

Тези университети, макар че са основно образователни и научни институции, изпълняват роли отвъд тези на обучението. Те са изключително важни финансови и социални институции в регионите, в които функционират, предлагайки образователни, изследователски, икономически, културни и социални възможности за общността, което не би било възможно за региона.

ОИСР наскоро публикува доклад „Висше образование и региони: глобално конкурентоспособни, местно ангажирани“¹⁶. Общата цел на различните регионални проекти е: „да се отговори на местно ниво на глобалното икономическо предизвикателство“.

Следователно докладът изследва и оценява способността на университетите и колежите ефективно да допринесат за регионалното икономическо развитие чрез различни измерения и дейности: създаване на знания чрез наука и технологичен трансфер; трансфер на знания чрез образование и развитие на човешкия потенциал; културно и общностно развитие. Вътрешните и външните бариери и ограничения, които пречат на университетите да задълбочат тази регионална икономическа програма, трябва да се идентифицират и следва да се дадат общи препоръки за институциите за висше образование, както и за местните и държавни власти, за да преодолеят тези препятствия, особено що се отнася да управление, ръководство и капацитет за иновации.

За разлика от други документи за политиката в областта на висшето образование, които се стремят да балансират многобройните мисии на сектора, докладът на ОИСР очертава предназначението на висшето образование като служещо на икономически цели.

Въпреки това, институциите за висше образование трябва да допринасят не само за икономическото развитие, но следва да се включат и социални, културни и екологични съображения. Това изисква по-голямо сътрудничество между институциите и общностите и промени вътре в институциите, отреждайки на дейностите за регионално развитие същото място, каквото имат образованието и науката.

Значителни усилия са посветени на подготовката на регионални икономически стратегии, в които университетите рядко се споменават – фокусът е върху едната страна на триъгълника. Докато университетите предприемат изследвания и могат да допринесат за развитието им, тази дейност се разглежда в контекста на други функции, по-специално обучението.

За да се ангажират ефективно институциите за висше образование, държавните и местни власти трябва да разберат

16 Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged, OECD, 2007

принципите, определящи важната роля на университетите като агенти на регионално развитие. Съществува широк спектър от възможни механизми за подкрепа на ангажирането, много от които вече са приложени. Стратегическото им съчетание в контекста на по-широка политика обаче, ще произведе максимален ефект.

Взаимодействието между университетите и регионите е двустранно. Висшето образование и главните му действащи лица трябва да се възползват от всички възможности, предлагани от този процес на съкращаване на разстоянията и изтриване на граници – от използването на интернет до възможността за свободно движение на хора по света, улеснявайки достъпа до висококачествено висше образование. На европейско ниво се разработват проекти, които изследват как различни модели за висше образование могат да подпомогнат регионалното икономическо развитие. Сътрудничеството между университетите, бизнеса и публичния сектор може да помогне за превръщането на западните и периферни райони в центрове с отлични постижения в сферата на иновациите и проучванията. Следва да се развие модел за регионално развитие, който да се интегрира в местните, регионалните, националните и европейските структурни политики. Висшето образование може да се разглежда като движеща сила за регионално развитие.

Според проучване на ОИСР приносът на университетите може да се обособи в четири области – *бизнес иновации*, което е тясно свързано с изследователската функция на университетите; *развитие на човешкия потенциал*, свързано с обучителната функция и *развитие на общността*, свързано с общественото предназначение на университетите. Четвъртата област е приносът на университетите към *институционалния капацитет на региона* чрез ангажимента на ръководството и служителите му към местното гражданско общество.

6. ПРИНОС НА УНИВЕРСИТЕТИТЕ КЪМ РЕГИОНАЛНИТЕ СИСТЕМИ ЗА ИНОВАЦИИ

Съществуват различни начини, по които университетите допринасят за развитието на регионалните си стратегии за иновации, растеж и устойчиво развитие. Висшето образование има влияние в много области, но най-важните са:

1. *Икономическо развитие* – институциите за висше образование допринасят за: включването в местни и регионални партньорства; връзки с местния бизнес и индустрия чрез целево обучение и консултантски услуги; работни места за студенти в местни фирми и обвързване на студентските проекти с нуждите на бизнеса и местната общност; създаване на изследователски инкубатори, научни паркове, изследователски и развойни компании и комерсиализация на продукта на научните изследвания; чрез по-голяма роля на университетите като част от мрежа на индустрията на знанието – характеристика, която сама по себе си се използва в популяризирането на региона за привличане на инвестиции. Университетите имат най-голям принос към регионалната икономика и регионалното развитие. Университетите често имат офис или център за работа с бизнеса, където фирмите могат да поискат подкрепа на специалист, обикновено при преодоляването на краткосрочен проблем, който изисква незабавно решение. Механизмите за регионално, национално и европейско финансиране могат да се използват за субсидиране разходите по интервенцията. Предприемаческите програми насочени към студентите носят редица възможни ползи за региона. При някои фокусът е върху обучението на студентите да бъдат по-предприемчиви, което им помага да развият житейски и неформални умения, които ще ги направят по-продуктивни и иновативни в бъдещите им кариери. Това е добре за региона, независимо от сектора, в който работят. За региона са важни и хората, които имат знания и могат да работят както в академичната сфера, така и в света на бизнеса. В допълнение към развитието на предприемачески умения и осигуряването на възможност за студентите да приложат предприемаческия си „опит“, институциите за висше образование често допринасят за развитието на бизнес основите в региона чрез подкрепа на служителите и студентите да започнат бизнес. Университетът може да действа и като

катализатор или фасилитатор за създаването на мрежи или клъстърни организации. Чрез присъствието им в региона и изследователските им дейности университетите могат да стимулират развитието на интелектуалната собственост сред бизнеса в региона като емпирично доказателство, показващо положителна връзка между броя на хората с висше образование и заявленията за патенти.

2. *Социално развитие* – очевидно е, че обществата, където пропагандата между заможените и социално слабите е най-малка и където участието във висшето образование и културните дейности е над средното, е най-вероятно да изпитат стабилен и устойчив икономически растеж. Университетите играят главна роля в този процес, защото намират начин да отключат интелектуалните и финансови ресурси на регионите за полза на цялото общество. Работейки с регионите си, университетите могат да съдействат да се разрешат съществените проблеми на безработицата и ниската квалификация сред населението, основно чрез дейности насочени към разширяване на достъпа – увеличаване участието на местното население във висшето образование. Регионалното развитие се отнася до социалното, както и до икономическото сближаване вътре и между регионите. Университетите могат да играят ключова роля в тази област чрез достъп до програмите, насочени към разширяване на участието във висшето образование. В този процес те могат да увеличат предлагането на квалифицирана работна ръка, тъй като местните хора по-скоро биха останали да работят в региона, за разлика от други, които идват от друг регион, за да учат във висшето училище. Понеже бизнесът преминава през технологични трансформации, днешните служители и работници могат да усъвършенстват уменията си чрез програмите за продължаващо обучение в университета и да придобият нова квалификация. Населението на региона може да бъде „жива лаборатория“ за изследователите и за бизнеса, за да се идентифицират новите пазарни възможности и да се оценят продуктите иновации и услугите. Никъде това не е по-вярно, отколкото при иновациите отнасящи се до устойчивото развитие. В тази област, както и във всяка друга, академичните инициативи трябва да обхванат както социалната, така и технологичната сфера. Съществуването на регионални университети предлага на студентите в регионите възможността да се обучават близо до своите семейства и структурите за подкрепа. Възможностите и работните места, които

създават тези институции помагат да се поддържат живи регионите.

3. *Развитие на човешкия капитал* – традиционната роля на университетите е да създава знание и да развива човешкия капитал чрез образование и наука. Дори днес основната функция на университетите е да развиват човешкия капитал чрез обучение на студентите и изследователите. Развиването на умения и знания у работната сила е, за много региони, един от най-важните инструменти в постигането целите на регионалната иновационна стратегия за интелигентна специализация. Университетите могат да играят ролята на силни магнити за привличане на талантиливи студенти и служители в региона от други части на страната или света. Популяризирането на обмените сред служители, студенти и различни предприятия може да бъде много ефективен начин не само за запознаване на компаниите с ползите от наемането на дипломирани студенти, но и за установяване на връзки и разрушаване на бариерите между университетите и частния сектор, което може да доведе до бъдещо сътрудничество в други области /напр. изследвания, консултантска дейност/. В допълнение, чрез обучението на студенти в бакалавърска и магистърска степен, университетите имат потенциала да добавят към човешкия капитал чрез наемането на работа на дипломирани студенти от фирмите в региона, назначавайки ги като част от обучението за получаване на образователно-квалификационна степен. По-специално, дипломираните студенти могат да осигурят портал или връзки, чрез които може да се състои обмена на знания между изследователите и бизнеса. Учебните програми обаче, отговарят само на студентското търсене и на националния пазар на труда за завършили студенти, особено когато няма ясно изразено търсене от страна на бизнеса, движено от нуждата от регионални иновации. Последиците често са емиграция на дипломирани студенти към по-динамични региони. Съществуват също и проактивни програми, целящи задържането на завършилите студенти в региона, нещо, което е от изключителна важност в регионите, където има недостиг на по-висококвалифицирани специалисти. Университетите могат да са агенти при привличането на бивши студенти обратно в региона чрез техните мрежи на завършили студенти /Алумни клубове/.

4. *Културно развитие* – университетите осигуряват културна, спортна и материална инфраструктура в регионите.

„Културната мисия“ се включва като индикатор за оценка на „новата роля“ на университетите. Университетите могат да имат значително влияние върху регионите си чрез предоставянето на учебни програми с културна насоченост, инфраструктура /напр. музеи, галерии, музикални зали/ и изграждайки инфраструктура, която подобрява местната среда и я прави по-привлекателна за населението. Доколкото тези дейности може да се предприемат като част от главната мисия на институциите – образование и наука – особено в по-слабо развитите региони, където публичното и частно финансиране е ограничено, университетите могат да привлекат инвестиции по начин, който да има благоприятен ефект за цялото население.

5. *Опазване на околната среда* – университетите играят ключова роля в екологията и влиянието върху околната среда трябва да се управлява на всички нива. Схеми като „Зелено въздействие“ признават и награждават устойчивото поведение на работното място. Целта им е да насърчат индивидите и факултетите да ограничат въздействието си върху околната среда, отбелязвайки и поощрявайки практическите устойчиви подобрения. Следните цели трябва да се постигнат от университетите: намаляване на отпадъците и увеличаване на рециклирането; увеличаване на енергийната ефективност и намаляване въглеродните емисии в атмосферата; увеличаване на устойчивите доставки в региона; увеличаване на устойчивия транспорт; подобряване комуникацията във връзка с устойчивостта; популяризиране на устойчивото пътуване чрез отстъпки за градския транспорт и осигуряване на условия за велосипедисти; задоволяване на по-голямата част от енергийните нужди на университетите от устойчиви източници. Изследователи от различни университети работят заедно, за да ограничат замърсяването на околната среда и да се справят с климатичните промени и обновяемите енергийни източници. Регионалните изследователски центрове в областта на екологията се създават с цел да стимулират и подкрепят приложните и стратегически изследвания в екологичното направление чрез интердисциплинарни обмени и сътрудничество. Устойчивостта трябва да бъде един от водещите принципи във всеки университет в дейностите по обучение, преподаване, научни изследвания, поддръжка и управление. В университетите се предлагат и различни специалности и дисциплини в областта на екологията, биологичното земеделие, запазване на биологичното разнообразие и устойчивото

развитие. Подготвените кадри могат не само успешно да се реализират в тези области, но и да стимулират регионалното развитие и да съдействат за успешното разработване и изпълнение на екологични проекти. Някои университети също работят по международни проекти в областта на биологичното земеделие или екологичното равновесие и устойчивостта.

Таблица 1 обобщава въздействието на институциите за висше образование в различни области.

Области на развитие	Принос на институциите за висше образование
Икономическо развитие	Местни и регионални партньорства; връзки с местния бизнес и индустрия чрез целево обучение и консултантски услуги; работни места за студенти в местни фирми и обвързване на студентските проекти с нуждите на бизнеса и местната общност; създаване на изследователски инкубатори, научни паркове, изследователски и развойни компании и комерсиализация на продукта на научните изследвания; използване на механизмите за регионално, национално и европейско финансиране; развитие на предприемачески умения и осигуряване на възможност за студентите да приложат предприемаческия си „опит“; катализатор или фасилитатор за създаването на мрежи или клъстерни организации; развитие на интелектуалната собственост.
Социално развитие	Отключване на интелектуалните и финансови ресурси на регионите; съдействие при разрешаване проблемите на безработицата и ниската квалификация сред населението; разширяване на достъпа до висше образование; увеличаване предлагането на квалифицирана работна ръка; усъвършенстване на уменията чрез програмите за продължаващо обучение.

<p>Развитие на човешкия капитал</p>	<p>Създаване на знания и умения; привличане на таланти студенти и служители в региона; обмени между служители, студенти и различни предприятия; сътрудничество между университетите и частния сектор; обмен на знания между изследователите и бизнеса; програми, целящи задържането на завършилите студенти в региона.</p>
<p>Културно развитие</p>	<p>Осигуряване на културна, спортна и материална инфраструктура в регионите; предлагане на учебни програми с културна насоченост.</p>
<p>Опазване на околната среда</p>	<p>Схеми „Зелено въздействие“; намаляване на отпадъците и увеличаване на рециклирането; увеличаване на енергийната ефективност и намаляване въглеродните емисии в атмосферата; увеличаване на устойчивите доставки в региона; увеличаване на устойчивия транспорт; подобряване комуникацията във връзка с устойчивостта; популяризиране на устойчивото пътуване чрез отстъпки за градския транспорт и осигуряване на условия за велосипедисти; задоволяване на по-голямата част от енергийните нужди на университетите от устойчиви източници; изследователски екипи, които се занимават с глобални проблеми; изследвания в областта на околната среда; устойчивостта като водещ принцип; специалности и дисциплини в областта на екологията, биологичното земеделие, запазване на биологичното разнообразие и устойчивото развитие.</p>

Таблица 1. Принос на институциите за висше образование към регионалното развитие

Населението в селските райони може да изпитва някои или всички от следните неудобства. Те може да са:

- изолация или известно разстояние от основните големи градове;

- нисък социално-икономически статус;
- недостатъчна или недобра инфраструктура - материална и технологична;
- традиционно ниско участие във висшето образование или заминаване за обучение в по-голям град или в чужбина;
- намаляващо население, тъй като възможностите за работа са повече в големите градове;
- трудности в привличането на висококвалифицирани служители в някои части;
- малко възможности за студентите за работа на непълнен работен ден, с което биха могли да се издържат по време на обучението си.

За да се задържат студентите в региона, е важно да им се осигурят необходимите умения за намиране на подходяща работа след завършването. Като резултат, днес много чуждестранни университети канят регионалните заинтересовани лица да участват при разработването на учебните планове и програми; например, да участват в настоятелствата, чрез проблемно базирано обучение или като лектори и доценти. За да се повиши положителното отношение към висшето образование, много западни институции са включени в развитието на по-голяма регионална образователна инфраструктура, варираща от гимназиалното образование до продължаващото или професионално обучение. Що се отнася до научните изследвания, много университети са обединили фундаменталните с приложните изследвания в специфични области, често в сътрудничество с големите индустриални компании.

Университетите могат да се превърнат в основни институции за местните икономики като главния работодател, предоставящ разнообразни работни места, закупуващ местни продукти и услуги и допринасящ за развитието на културния живот и опазването на околната среда. Регионалните инвестиции в инфраструктурата на университета, насочени към подпомагане на основните му дейности по обучение и научни изследвания, могат да имат значителен *пасивен* регионален мултипликационен ефект, дори ако университетът не

подкрепя *активно* регионалното развитие.

Институциите за висше образование, които работят заедно с регионалните власти, имат потенциала да преминат от „разположени в регионите“ към „част от регионите“, чрез принос към създаването и прилагането на стратегии за интелигентна специализация в местното обучение и процеса на изграждане на капацитет. Университетите могат да играят ключова роля в подпомагането на публичните власти при създаването на тези стратегии, чрез повишаване на знанията и компетенциите у персонала, работещ в сферата на икономическото развитие, и чрез консултантски услуги и обучение на вече дипломирани студенти. Това ще включи различни университетски факултети в сферата на: икономика, география, планиране, публична администрация и стопанско управление, здравеопазване, земеделие, екология и култура. Специално звено може да обединява заедно тези академични умения.

Механизмите, по които университетите допринасят за регионалното развитие са изброени по-долу:

- повишаване на регионалната иновация чрез изследователски дейности – ролята на университетите в регионалната иновация еволюира през последните двадесет години. Тази еволюция е свидетел на възникването на трета роля на университетите, която преоформя и трансформира техните две традиционни функции по преподаване и научни изследвания;
- увеличаване на предприемачеството, развитието на бизнеса и растежа;
- принос към развитието на регионалния човешки капитал и умения;
- подобряване на социалното равенство чрез обновление и културно развитие.

В процеса на създаване на стратегии за регионална специализация университетите имат важната роля да подпомагат иновациите чрез осигуряване на знание, човешки капитал и глобални връзки. Все по-важен за университетското управление става балансът

между търсенето на международна репутация за високо академично качество в преподаването и науката и участието в регионалните предприемачески и иновационни дейности. От перспективата на регионалната политика, това може да бъде подкрепено чрез формирането на регионални партньорства, стимулирането на клъстерно развитие, предприемането на регионални дейности и мултисекторни инициативи. Изглежда, че университетите може да са важни катализатори за регионалното развитие, понеже регионален център с университет е по-добър от гледна точка на заетостта и демографското развитие, отколкото регионален център, в който липсва подобна структура.

Разглежда се въпросът как да се допринесе към местната общност, докато цялата заобикаляща университетите среда се променя основно, заедно с икономическата глобализация, развитието на информационното общество, намаляването на раждаемостта и застаряването на населението. Съществуват огромни икономически, социални, технологични и културни различия между регионите и сред индивидите. Следователно от всеки от университетите се очаква да работи по различни програми за социален принос, в зависимост от отделния случай, както и да се разработи стратегия за подновяване на „културната мисия“ в обществото. Университетите днес трябва да се легитимират чрез вдъхване живот на собствените си ресурси: административна мощ, финансови източници, информация и култура, както и да идентифицират „новите“ роли, които са необходими на национално, институционално, регионално и местно ниво.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Висшето образование играе централна роля в развитието на личността, обществото и регионите, тъй като засилва социалното, културното и икономическото развитие и насърчава активната гражданска позиция и етичните ценности. Днес, освен приноса на висшето образование към развитието на умения във висока степен, широко се признава и ролята на университетите в преобразуването на социално-икономическата среда, по-специално в регионален

контекст. За да бъдат повишени компетентностите на гражданите и по този начин да им бъде осигурено по-добро бъдеще, е необходимо също така системите на образование и обучение да станат по-отворени и по-релевантни по отношение на външния свят. Затова е важно да се подобри управлението и ръководството на институциите за образование и обучение и да се разработят ефективни системи за осигуряване на качеството.

На европейско и световно равнище, висшето образование, чиято история има столетия зад себе си, убедително е доказало своята жизнеспособност и способността за промени, за съдействие на преобразованията и прогреса в обществото. Обществото все повече се изгражда на знанията. Затова висшето образование и науката в наши дни са най-важните компоненти на културното, социално-икономическото, екологически защитеното развитие на човека и обществото. Пред висшето образование се откриват нови хоризонти, свързани с технологиите, които съдействат за създаването на знания, тяхното управление и разпространение, достъп до тях и контрол върху тях. Световната общественост осъзнава, че без адекватно висше образование и научно-изследователска дейност, нито една страна не е в състояние да осигури реално устойчиво развитие на ендегенна основа.

За да бъдат конкурентоспособни в новите условия, висшите училища трябва да приложат нов стратегически подход при разрешаване на поставените от глобализацията проблеми и предизвикателства. Съвременният пазар на труда и икономиката на знанието изискват подготовката на нов тип професионалисти, притежаващи широк кръг от умения и иновативно мислене, които да допринасят за социалния и икономически просперитет и устойчиво развитие. Необходими са и решения за глобални проблеми като климатичните промени, възобновяемите източници на енергия, нанотехнологиите и др., които могат да бъдат предложени от научно-изследователските среди. За да изпълнят тези задачи, университетите трябва да реформират системите си управление, да повишат и гарантират качеството на обучение, да се насочат към допълнителни източници за финансиране, да работят в тясно сътрудничество с бизнеса и обществото и да допринасят за тяхното развитие.

Страните-членки на ЕС следва да вземат необходимите мерки за модернизацията на висшите училища, като им предоставят автономия и по-голяма отчетност, за да се подобрят управленските практики, да се развие капацитета за иновации, да се засили готовността за модернизиране на учебните програми, така че те в по-голяма степен да отговарят на потребностите на пазара на труда и на учащите се в регионите и да се разшири достъпа до висше образование, отговаряйки по този начин на изискванията за икономическа и технологическа конкурентоспособност и на по-широките цели на обществото.

Развитието на страната ни като съставна част на Европейския съюз и на основата на знанието, изисква специално държавно отношение към висшето образование и самите висши училища, защото тяхната ангажираност със създаването, запазването, оценката, разпространяването и използването на знанията е от изключително значение. Можем да констатираме, че на българската система за висше образование са присъщи такива проблеми, които са признати като общи за XXI в. на Всемирната конференция на ЮНЕСКО за висшето образование: финансиране, създаване “на справедливи условия на достъп до учебните курсове и самото обучение в тези курсове”, съдействие за повишаване на квалификацията, повишаване на качеството на преподаване, на научните изследвания и като цяло на услугите в тази сфера, възможностите за постъпване на работа на завършилите студенти, осигуряване на адекватността на програмите, сключване на действени спогодби за сътрудничество и осигуряване на равен достъп до благата на международното сътрудничество. Намирането на адекватни решения по посочените проблеми и модернизирането на системата за управление на висшите училища ще гарантира ползотворното им участие в процеса на регионално развитие, способността за иновации и ефективното изпълнение на новите обществени роли.

Системата на висшето образование трябва да изгради гъвкава и адекватна иновационна система за управление, осигуряваща ефективно и дългосрочно развитие на всяка конкретна образователна институция в съответствие с изискванията на икономиката и обществото като цяло. Всяка иновационна система трябва да отчита тенденциите и реалностите в развитието на световната образователна

система, чиято отличителна черта е постоянното усъвършенстване на сферата на висшето образование. Ето защо, усъвършенстването на системата на висшето образование е не само начин за решаване на социално-икономическите проблеми на регионите, но е една реална възможност да се заемат устойчиви позиции на пазара на световните високотехнологични и прогресивни образователни продукти.

Институциите за висше образование имат потенциално ключова роля в икономическото и социалното развитие на регионите си. Те са важен „актив“ за региона, особено за по-слабо развитите области. Успешната мобилизация на ресурсите на университета може да има по-голям положителен ефект върху регионалните икономики и постигането на регионалните стратегии.

Днес университетите се превръщат все повече в основен фактор за регионално развитие. Ролята на образователните институции вече се простира отвъд традиционните функции по образование и наука. Самите университети се трансформират в средища на култура и социално споделяне, като в същото време играят ролята и на иновационни звена и консултантски центрове за бизнеса в регионите. Вярно е също, че университетите са увеличили приноса си към регионалното развитие и могат да продължат да го правят, обаче подобен принос не трябва да се ограничава до икономическото развитие, а трябва да включва и социално, културно и екологично направление.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Arbo, P., What the literature tell us, Karlstad University, Sweden, 2005
2. Garlick, S., Creative associations in special places: enhancing the partnership role of universities in building competitive regional economies. Department of Employment, Education, Training and Youth Affairs, Canberra, Australia, 1998
3. Higher Education and Regions: Globally Competitive, Locally Engaged, OECD, 2007
4. Connecting Universities to Regional Growth: A Practical Guide, EU Regional Policy, 2011
5. Braczyk, H, Cooke, P & Heidenreich, M (eds), Regional Innovation Systems: The role of governance in a globalized world, UCL Press, London, 1998
6. Goddard, J., Universities and Regional Development: An Overview, Universities and Regional Engagement, Southern Cross University Press, Lismore, 1999
7. Feldman, M. & Desrochers, P., Research universities and local economic development: Lessons from the history of the John Hopkins University, Industry and Innovation, vol. 10, 2003
8. Florida, R., Toward the Learning Region, Futures, vol. 27, 1995
9. Farrant, R., Pulling Together in Lowell: The University and the Regional Development Process, European Planning Studies, vol. 9, 2001
10. Vuksan M., Delic M., Przulj Z., 2008. The Role of Universities in Knowledge-Based Economy, AUCA Academic Review, p.171
11. Бекхрания, Б., Институт за политики във висшето образование, Оксфорд, Великобритания. ОБЗОРЕН ПРЕГЛЕД НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В БЪЛГАРИЯ /за целите на Министерството на образованието и науката/, 2004
12. A Memorandum on Lifelong Learning, 2000. SEC(2000) 1832, Brussels
13. Council Resolution on modernising universities for Europe's competitiveness in a global knowledge economy - 15007/07 RECH 358 EDUC 212 COMPET 378
14. http://ec.europa.eu/education/pub/pdf/higher/modernisation_bg.pdf
15. <http://www.iau-aiu.net/>

16. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2009:119:0002:01:BG:HTML>
17. http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_bg.cfm
18. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0567:FIN:BG:PDF>
19. <http://prsr.government.bg/>

ГОДИШНИК, том I
българска
първо издание



АКАДЕМИЧНО ИЗДАТЕЛСТВО
НА ВИСШЕ УЧИЛИЩЕ ПО АГРОБИЗНЕС И РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ

ГОДИШНИК
ТОМ I

Пловдив • 2013