Предварителна оценка на Националния план за икономическо развитие

30 Април 2001 г.

Настоящият доклад е изготвен от консорциума "ЕКОДЕС", със значителен принос от страна на "Икономисти Асочиати" (Италия) и "Агриконсултинг" (Италия).

Експертите изготвили оценката са Алберто Болонини, Майк Доудън, Галина Карамочева и Розалина Козлева.

Логистичната подкрепа в София бе оказвана от "Ню-Ай" ООД и "ЕРИД Кънсалтънтс" ООД. Екипът, изготвил оценката, бе подпомаган от Петя Кадийска и Андрей Стойчев.

Списък на съкращенията

АМСП	Агенция за малки и средни предприятия
БВП	Брутен вътрешен продукт
ДФЗ	Държавен Фонд Земеделие
ЕС	Европейски съюз
ИСПА	Инструмент за структурна политика за присъединяване
МВФ	Международен валутен фонд
МФИ	Международни финансови институции
МЗГ	Министерство на земеделието и горите
МСП	Малки и средни предприятия
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
МРРБ	Министерство на регионалното развитие и благоустройството
МО	Министерство на отбраната
НПО	Неправителствени организации
НСИ	Национален статистически институт
НПИР	Национален план за икономическо развитие
НПРР	Национален план за регионално развитие
НППЕЗ	Национална програма за приемане на европейското законодателство
НПРЗСР	Национален план за развитие на земеделието и селските райони
ОИСР	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
ППИ	Предприсъединителни инструменти
ПЧИ	Преки чуждестранни инвестиции
РЧР	Развитие на човешките ресурси
САПАРД	Специална програма за присъединяване в областта на земеделието и селските райони
ЦКЗ	Централно координационно звено
ЦНБ	Център за насърчаване на бизнеса
SWOT	Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите
ФПКБ	Фонд за професионална квалификация и безработица

Резюме

Централното координационно звено (ЦКЗ) към Министерството на регионалното развитие и благоустройството възложи тази оценка на Националния план за икономическо развитие (НПИР или План) преди неговото представяне на Европейската комисия. Заданието на оценката включва следните задачи:

- Оценка на целесъобразността на целия План и избраните приоритети, и техния принос за преодоляване на проблемите на развитието;
- Оценка на вътрешната и външна съгласуваност на Плана;
- Оценка на индикаторите, използвани в НПИР и техния принос за дефиниране на реалистични цели;
- Оценка на адекватността и качеството на процедурите за прилагане, оценка и мониторинг на Плана.

Оценката беше осъществена в съответствие с изискванията на заданието по методология, традиционно използвана при оценяване на програмни документи за структурните фондове на ЕС. Въпреки че НПИР първоначално е бил замислен като документ за подготовка на България за прилагането на Европейските структурни фондове, той постепенно получава все по-широк обхват, превръщайки се в цялостен документ за развитието на страната. За съжаление, този подход е довел до известно объркване в терминологията, използвана в Плана и тя не винаги съвпада с тази на структурните фондове на ЕС. Такъв е случаят със значението на термините "програма" и "мярка" или тези, използвани във финансовите таблици. В някои случаи това затруднява извършването на предварителната оценка по методологията на ЕС. Това, по-специално, се отнася за възможността да се поставят количествено измерими цели. В предварителната оценка е отделено специално внимание на пътищата за подобряване на общата съгласуваност на Плана и обосновка на държавната финансова подкрепа. Оценката няма за цел да прави препоръки за разпределението на финансовите средства.

Процес на оценяване и същност на Плана

Процесът на оценяване се оказа по-сложен, отколкото предварително се очакваше. Поради закъснение в завършването на Плана, съвместно с ЦКЗ и Делегацията на Европейската комисия, беше взето решение за промяна в графика за извършване на оценката. Новите срокове не бяха точно спазени и различни варианти на финансовите таблици бяха получавани в началото на м. март. По тази причина оценката бе завършена три месеца по-късно, отколкото беше първоначално планирано.

В новия вариант на Плана, българските власти са постигнали значителен прогрес, в сравнение с предишните. Макроикономическите и политическите последствия на Плана са по-добре разбрани. Въпреки това, Планът все още не отговаря на общоприетите стандарти на Европейските документи за програмиране по структурните фондове.

1. Забелязва се липса на умения за програмиране чрез поставяне на цели, като все още се прилага подходът на програмиране на основаната на проекти. Така Планът неминуемо отразява ориентирания към институциите подход, използван при неговата подготовка. Това води до повторение, припокриване и известна непоследователност в някои части на Плана.
2. Планът не може да се разглежда като самостоятелен документ. Някои важни елементи от Плана често се приемат за дадени или не са експицитно разгледани. Затова е необходимо да се правят справки с други документи или да се изискват уточнения, за да може да се разбере логиката на предлаганите дейности.

Анализ на опита, натрупан в миналото

България няма опит в подготовката на Национални планове за икономическо развитие в условията на пазарна икономика и затова много малко може да се поучи от предишния си опит. През 1998 г. е подготвена Национална инвестиционна програма като предварително условие за подписване на споразумение с МВФ. В нея обаче не се прави опит да се определят цели, програми и мерки. Проектите включени в нея, са предложени от различни агенции и са били проверявани за съвместимост с бюджетните ограничения.

Опитът, натрупан в страните от ЕС при прилагането на проекти, особено по Фонда за сближаване, може само в известна степен да бъде използван в България. Важният урок за България е, че децентрализацията често води до значителни забавяния в изпълнението на програми, прилагани на регионално ниво, в сравнени с тези на национално ниво. Това може да е сериозен проблем в България, тъй като плановите райони са нови структури и е вероятно да се появи проблем с усвояването на фондовете.

В Плана няма анализ на предишния опит на секторно равнище. В някои случаи е даден списък на проектите, финансирани от ЕС или други донори. Тъй като този аспект е подценен в Плана, са направени предложения за това как оценката на предишните проекти би могла да подобри качеството на документа. Това, по-специално, се отнася до препоръките от оценката на активните мерки на пазара на труда, която е извършена наскоро по поръчка на българското правителство, а също и оценките на проектите по ФАР в областта на развитието на частния сектор и МСП. Има известни поуки, които могат да се извлекат и за инфраструктурните проекти, на базата на предишния опит по ФАР и Световната банка.

Анализ на силните и слабите страни, възможностите и заплахите

Анализът на силните и слабите страни, възможностите и заплахите (SWOT анализът) е най-слабата страна на Плана. Там, където е включен SWOT анализът не е достатъчно задълбочен. Планът като цяло няма ясна аналитична част, свързваща макроикономическите прогнози с предлаганите мерки. Във въвеждащата част на Плана след описанието на макроикономическата рамка се прави скок към резюме на SWOT матрица, в която има редица твърдения за силните и слабите страни, възможностите и заплахите, изложени доста схематично. Всеки един от тях е накратко описан, но не и анализиран на следващите страници. Описанието на цялостната стратегия на Плана е сведено до една страница. Експертите, осъществяващи предварителната оценка, са реконструирали стратегията на Плана на основата на ред официални документи и доклади. Посочени са областите, в които е необходим по-нататъшен анализ. Там, където е възможно, на основата на реконструираната стратегия, са дефинирани средносрочни цели и индикатори.

На секторно равнище качеството на анализа е по-добро, въпреки че липсата на SWOT анализ често затруднява разбирането и оценката на Плана и неговите цели. Понякога въобще не е ясно защо определени програми и мерки се предлагат. Програмите и дейностите не се извеждат от анализа на сегашното състояние, който понякога е просто механично добавен. При формулирането на дейностите, повечето институции просто изброяват своите програми вместо да се задълбочат в избора на приоритети на основаната на ясни критерии. По друг начин казано, те прилагат подход, който е по-подходящ за подготовка на стратегия, отколкото за план. Истинският избор на приоритетите като че ли е оставен за по-късен етап.

Оценка на целесъобразността и съгласуваността на стратегията

Планът е вътрешно съгласуван от стратегическа гледна точка, въпреки посочените по-горе слабости и необходимостта от по-нататъшно уточняване на отделни негови аспекти. Там където има несъгласуваност тя се дължи на факта, че документът е подготвено от ред български министерства и агенции, всяка от които е искала да включи в него своите

приоритети. Това води до ред повторения и припокривания. Те, обаче, само частично са включени във финансовите таблици и могат лесно да се избегнат при по-добра "редакция" на текста.

По-важните забележки се отнасят до липсата на яснота за обхвата на Ос 1, а също и до обосновката на включването на мерките, свързани със здравеопазването – в Ос 4 и до причините за отделянето на регионалното развитие, като специална ос за интервенция. Разбираме, че са били предприети действия за отстраняване на тези слабости. Обосновката на използването на обществените фондове е в съответствие с общоприетите принципи в ЕС. Необходима е по-ясна обосновка на дейностите в областта на телекомуникациите. Така както те са дадени сега в Плана, държавното подпомагане може да се оправдае само със съображения за осигуряване на всеобщ достъп до телекомуникационни услуги. За целите на по-доброто представяне и структуриране, селското стопанство и развитието на селските райони биха могли да се отделят в отделна ос. Програмите за развитие на човешките ресурси изискват определено опростяване. Секторните стратегии са като цяло подходящо и уместно съгласувани. Енергетиката е единствената секторна политика, по която няма консенсус за нейното съответствие на нуждите на страната. Световната банка и МВФ в ред документи посочват, че стратегията, предлагана от българското правителство не е добре обоснована.

По-трудно е да се оцени външната съгласуваност на Плана. Българският Национален план за регионално развитие (НПРР) няма достатъчно ясни цели. НПРР изглежда като териториално измерение на НПИР, но двата документа имат доста различни процедури за разработване и нямат общ механизъм за координация. Предвид техните различия, предлаганото обединяване на двата документа в средата на 2002 г. е възможно да не е най-подходящото решение. Новата средносрочна инвестиционна програма 2002-2005 г. е в процес на подготовка и ще бъде готова след завършването на НПИР. Този момент трябва да се подчертае. Инвестиционната програма трябва да е инструмент за управление на имплицитния фискален риск, свързан с финансирането от ЕС. Българската администрация все още работи на принципа на реалните разходи и финансовите таблици са разработени в съответствие с тези принципи. Финансирането обаче се осъществява на принципа на финансовия ангажимент и съществува риск фондовете да се оттеглят, ако не се изразходват за определен период от време. Това може да създаде сериозни проблеми в управлението на финансовите потоци и да доведе до необходимостта от осигуряване на временни фондове, което изисква тясна координация между инвестиционната програма и РПИР. Планираните финансови средства за изпълнението на НПИР са като цяло в съответствие с макроикономическите ограничения. Накрая трябва да се посочи, че в плана не се споменава за необходимостта в бъдеще да се спазват регламентите за държавни субсидии.

Количествена измеримост на целите

Финансовите таблици дават информация само за разпределението на фондовете по оси и програми, които са определено хетерогенни, за да позволят поставянето на количествени показатели за измерване на целите. Това е пречка за изпълнение на част от задачите, поставени в заданието за предварителната оценка на Плана. Само в програмите свързани с развитието на човешките ресурси, където е дадена информация на равнище под-програма, може да се направи по-детайлен анализ. В други, малко на брой случаи, планиращите органи са дефинирали количествени показатели за целите, но тяхната достоверност не може да се провери, поради липса на информация за размера на финансирането. Само в отделни части на Плана са включени данни за сегашното състояние, с които да се сравняват прогреса и постиженията, в изпълнението на Плана. Въпреки това към всяка програма е даден списък на възможните индикатори, който е прекалено дълъг в някои случаи. Индикаторите като цяло са добре разработени, но понякога не съответстват на целите на програмата. Може също да се посочи, че са включени прекалено много индикатори, което би затруднило разработването на програма за мониторинг и оценка.

Освен това индикаторите са разработени без отчитане на необходимостта от разработване на методология за събиране на информация. Необходимо е по-нататъшно подобряване на включените в Плана индикатори и тяхното опростяване, за да се постигне по-добро съответствие с целите на програмите. Този процес трябва да се съгласува с институциите, които осигуряват статистическа информация.

Оценка на очакваното социално-икономическо въздействие и обосновка на разпределението на средствата

Оценката на макроикономическото въздействие в голяма степен зависи от наличието на макроикономически модел, който да позволява по-точно отчитане на ефекта върху предлагането на структурните интервенции. За съжаление такъв модел в България на този етап няма. За да се направи тази оценка бе потърсена подкрепа от Агенцията за икономически анализи и прогнози. Оценката, извършена от Агенцията, трябва да се разглежда като предварителна и приблизителна. Резултатите от един по-задълбочен анализ могат да бъдат доста по-различни. Ако се отчете само ефекта върху съвкупното търсене, може да се очаква, че Планът ще повиши равнището на БВП за периода 2001-2006 г. с около 3% над равнището, което би съществувало, ако не се направят планираните инвестиции. Това, обаче, е една консервативна оценка и могат да се очакват по-високи стойности при усъвършенстване на методологията. Поради липса на подробна информация за мерките не е възможно да се направи анализ на ефекта върху заетостта на макроравнище. Също така не съществува надеждна методология за оценка на въздействието на Плана върху съвкупното предлагане. На основата на аналогията с други страни от ЕС, може да се очаква, че ефектът върху предлагането би довел до увеличаване на БВП с около 1 процентен пункт. Тази стойност може значително да подценява действителното въздействие на Плана, поради протичащите промени в икономиката.

Разпределението на финансовите средства от ЕС са като цяло в съответствие с практиките в страните членки, получаващи финансиране от Фонда за сближаване. На този етап не може да се направи надеждна оценка на разпределението на всички обществени фондове, тъй като Планът не съдържа информация за инвестициите, правени в миналото и за спазването на принципа за допълняемост. Нещо повече, финансовите таблици на Плана са разработвани отделно от формулирането на програмите, включени в различните оси, което допринася до известна неяснота за това, какви дейности са включени във всяка бюджетна линия. Съответствието и достоверността на някои от финансовите данни в отделни случаи са съмнителни. Може да се постави под въпрос доколко е възможно правилно прогнозиране на частните заеми и двустранната помощ за шест годишния период. Накрая трябва да се посочи, че данните за частните инвестиции може да се окажат особено обърквaщи, тъй като те смесват: а) държавни субсидии за частни фирми; б) частно съ-финансиране за мерките в Плана; в) оценка на общия ефект на Плана върху частните инвестиции; г) оценка на частните инвестиции, които биха се осъществили и без всякаква държавна намеса. При по-нататъшните корекции на Плана е препоръчително да се направи значително опростяване на финансовите таблици.

Въздействие върху равнопоставеността на половете и околната среда

В Плана липсва задълбочено описание на сегашното състояние в страната по отношение на равенството между половете. Въпреки че заетостта на жените е ниска, разликите между половете по отношение на заетостта не са големи. Разликата в равнищата на безработицата на двата пола е малка, като през последните години се наблюдава малко по-висока норма на безработица сред мъжете. В България няма бариери по полов признак, свързани с достъпа до образование и обучение и образователното равнище на заетите жени е по-високо от това на мъжете. В страната се наблюдават разлики в заплащането на труда по полов признак, хоризонтална и вертикална сегрегация на пазара на труда, но техните причини не са достатъчно добре проучени. Не може да се очаква, че Планът ще има съществено въздействие върху съществуващия баланс между половете. Известен

положителен ефект върху положението на жените може да се очаква само от програмите, включени в Ос 4.

Като се има предвид, че България е наследила и продължава да страда от значително замърсяване на околната среда, може да се направи изводът, че мерките, предвидени в НПИР, ще доведат до подобряване на положението в областта на околната среда и ще бъдат стъпка към прилагането на европейските стандарти за защита на околната среда. Необходимо е по-нататъшно развитие на стратегията за енергетиката по отношение на нейното влияние върху околната среда. Един от проблемите може да е свързан с капацитета на частният сектор да отговори на предлаганите реформи, особено като се имат предвид високите разходи за спазване на законодателството в областта на опазване на околната среда. Този проблем не е разгледан достатъчно задълбочено.

Качество на механизмите за мониторинг и прилагане

Механизмите за прилагане са схематично описани в Плана и към тях имаме определени резерви. Основната рамка за функциониране на структурните фондове като че ли е изградена, но повечето свързани с нея законодателни процедури не са. Някои важни въпроси или не са засегнати, или са разгледани повърхностно. Например, процедурите за финансово управление и контрол, и механизмите за избор на проекти. В Плана не е предвидено финансиране за мониторинт и оценка, а също и за информиране на обществеността. Може само да се съжалява, че структурите и механизмите за прилагане на Плана са изградени на равнище НПИР и финансиране, вместо на равнище ос/програма. По наша преценка, проблем също е и предвидената структура на секторни мониторингови подкомитети, която ще продължи да ограничава постигането на съгласуваност и допълняемост в програмите на НПИР. Някои от предлаганите мониторингови комитети могат да станат неуправляеми. В Плана няма доказателство, че при неговото разработване е спазен принципът на партньорство, с изключение на регионалните програми, включени в Ос 5.

Раздел 1: Въведение

1.1 Обхват и задание на оценката

Централното координационно звено (ЦКЗ) към Министерството на регионалното развитие и благоустройството възложи тази оценка на Националния план за икономическо развитие (НПИР или План) преди неговото представяне на Европейската комисия. Въпреки че целите и обхвата на българския План не съвпадат напълно с тези на документите за рамка на помощта от ЕС (Community Support Framework), заданието на оценката изисква прилагането на методологията на ЕС за предварителна оценка на програмните документи по структурните фондове[1]. В заданието за предварителна оценка са поставени следните задачи:

- Оценка на целесъобразността на целия План и избраните приоритети, и техния принос за преодоляване на проблемите на развитието;
- Оценка на вътрешната и външна съгласуваност на Плана;
- Оценка на индикаторите, използвани в НПИР и техния принос за дефиниране на реалистични цели;
- Оценка на адекватността и качеството на процедурите за прилагане, оценка и мониторинг на Плана.

Структура на доклада. Докладът има следната структура: в първите два раздела се описва методологията на предварителната оценката. В третият раздел се прави оценка на Плана като цяло. В този раздел се анализира също и вътрешната и външната съгласуваност на Плана и се разглежда целесъобразността на разпределението на финансовите средства. В четвъртия раздел на доклада е направена оценка на макроикономическия ефект на Плана. Този раздел е подготвен в сътрудничество с Агенцията за икономически анализи и прогнози, която предостави своя макроикономически модел и осъществи макросимулациите.

В следващата част на доклада се разглеждат подробно петте оси на развитие, формулирани в Плана. В раздел V се оценява Ос 1 "*Изграждане на институционална система, хармонизирана със законодателството на ЕС*", групираща мерките, свързани с институционалното изграждане. Раздел VI разглежда Ос 2 "*Повишаване конкурентността на българската икономика*", раздел VII е посветен на Ос 3 "*Ускоряване изграждането и развитието на основна инфраструктура и на околната среда*" обхващаща мерките в областта на инфраструктурата и в раздел VIII вниманието е насочено към Ос 4 "*Подобряване на качеството на живота и адаптиране на човешките ресурси към пазарните изисквания*", включваща дейностите насочени към развитие на човешките ресурси и здравеопазването. Накрая в раздел IX се оценява Ос 5 "*Балансирано и устойчиво развитие*", резюмираща стратегията за регионално развитие. Във всеки от изброените раздели се прави кратък преглед на сегашното състояние, описва се секторната стратегия и натрупания опит, анализира се съгласуваността и уместността на избраната стратегия, а също и капацитета за мобилизиране и усвояване на ресурсите и индикаторите за изпълнение. Накрая на всеки раздел се представя очаквания секторен ефект и се правят изводи и препоръки.

Третата част на доклада включва три раздела, които са задължителни при оценката на програмни документи по структурните фондове. Това са оценка на въздействието върху околната среда (Раздел X), оценка на въздействието върху равнопоставеността на половете (Раздел XI) и оценка на процедурите за прилагане на Плана, включително структури и отговорности по управлението на Плана, партньорство и качество, ефективност и прозрачност на финансовото управление и контрол (Раздел XII). В последния раздел са резюмирани основните изводи и препоръки.

---

[1] The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds interventions The New Programming period 2000-2006**:** M*ethodological working papers* – Working Paper 2. European Commission DG XVI REGIONAL POLICY AND COHESION Co-ordination and evaluation of operations.

Раздел II: Методология и процес на оценка

В този раздел се разглежда накратко начинът, по който бе осъществена оценката. Тук се описва също и методологическият подход за предварителна оценка на плана, следващ общоприетата практика при оценяване на програмни документи по структурните фондове на ЕС.

2.1 Процесът на оценка

Тази предварителна оценка беше извършена паралелно с разработването на Плана от ЦКЗ. Процесът на оценяване беше изключително труден и отне много време, за да се отразят последните фази от приключването на Плана. Още в началото на оценката стана ясно, че разработването на плана изостава донякъде от графика, посочен в заданието на оценителите. По-конкретно липсваха финансови данни, нямаше количествено измерими резултати, регионалните планове все още бяха в процес на разработване и цялостната макроикономическа рамка подлежеше на промяна. Освен това липсваше добро описание на механизмите за прилагане на Плана.

Ето защо, съвместно с ЦКЗ и Делегацията на ЕС, беше решено да се направи нов график за оценка. Беше определен нов краен срок за получаване на финансовите таблици, допълнителните документи и коригираните части на Плана[2]. Оказа се невъзможно да се получи новия текст в уговорените срокове, поради продължаващото междуведомствено съгласуване на Плана. Когато крайният текст беше получен, възникнаха допълнителни усложнения с финансовите таблици. Те бяха дефинирани от Министерството на финансите на базата на критерии, които не съответстваха на използваните такива в програмните документи на ЕС и имаше несъответствие с програмите, споменати в текста на НПИР. Да обобщим, три съществено различни версии на финансовите таблици бяха получени в рамките на период от две седмици. Освен това, връзката между това, което беше включено в текста и "индикативните" регионални планове оставаше неясна, тъй като тези планове не бяха завършени.

В резултат на това, оценката беше завършена три месеца по-късно от очакваното. На практика точно навреме, за да може да бъде бързо разгледан от българските власти преди предаването на Плана в Комисията за коментари. Това представляваше сериозно натоварване за екипа от оценители, който беше принуден да повтаря едни и същи дейности отново и отново и въпреки това за някои части, най-вече онези, изискващи информация за финансирането, бяха определени изключително кратки срокове. Такава беше ситуацията и с раздела за макроикономическото въздействие на Плана, разработен в сътрудничество с Българската агенция за икономически анализи и прогнози, която имаше малко време и възможности да извърши симулациите и прогнозите. След като ние получихме текста за оценка, процесът на разработване на Плана продължи и бяха направени сериозни промени, особено във финансовите таблици. Бяха направени и първите стъпки, на основата на текста да се извлече програмен документ по структурните фондове. Тези последващи промени не бяха взети под внимание. Вариантът на текста, използван за оценката и свързаните финансови таблици са приложени за сравнение.

В сравнение с предишните варианти, може да се каже, че е постигнат значителен напредък в изготвянето на НПИР. Забавянето при завършването на документа и особено дискусиите

---

[2] Особено беше налегнато на това, че Планът продължава да се нуждае от: 1) по-добра количествена измеримост на очакваните крайни резултати; 2) по-ясен анализ на SWOT таблиците; 3) рационализация на индикаторите; 4) изясняване на механизмите за прилагане; 5) препратки към другите оси; 6) доказателство за участието на гражданското общество; и 7) по-точно дефиниране на мерките.

за разпределението на фондовете също представлява в известна степен подобряване на предишната ситуация. Те могат да се разглеждат като индикатор за това, че макроикономическите и политически последствия на Плана са били напълно разбрани на най-високо политическо ниво и че Планът вече не се разглежда просто като "бюрократично упражнение", както това понякога изглеждаше при предишните варианти. Въпреки това, текстът на Плана не отговаря изцяло на общоприетите стандарти за програмните документи на ЕС по отношение на качеството, има някои вътрешни противоречия и неясни части, и изисква съществена редакция. България все още няма опит в целевото програмиране и полученият текст отразява главно използвания и до днес подход, ориентиран към институциите. Това до голяма степен беше неизбежно. НПИР все още не е документ, който може да се оценява сам по себе си, тъй като някои важни елементи са били приемани за даденост и са оставени на имплицитно ниво. Ето защо, въпреки много строгите крайни срокове, беше решено, че е необходимо да се проведат разговори и консултации с редица представители на държавната администрация за получаване но допълнителна информация. Бяха проучени и редица други документи, за да се разбере смисъла на предложените мерки.

2.2 Методология на оценката

Избраната методологията на оценяване се основава на Ръководството на ЕС за предварителна оценка на програмни документи по структурните фондове на ЕС. Освен това са използвани и специфичните методологическите указания, включени в ръководствата MEANS[2]. Процесът на оценката включваше няколко етапа:

Анализ на натрупания опит в България. Тъй като България няма опит в прилагането на планове за развитие, подобни на тези в страните на ЕС, бяха събрани документи за опита на страни със сходни условия, доклади за оценка на отделни проекти и политики, осъществявани в България. Специално внимание бе отделено на опита натрупан при изпълнението на проекти по програмата ФАР. Събрани и разгледани бяха също и документи на Световната банка и нейната политика в България. Допълнителна информация бе събрана от прегледа на опита на страните, финансирани от Фонда за сближаване на ЕС (Испания, Португалия, Ирландия и Гърция).

Проверка на анализа и приоритизация. Описаните в отделните части на Плана социално-икономически потребности бяха внимателно разгледани, за да се провери дали те дават достатъчно добра обосновка на предложените дейности. Там, където беше възможно, анализът беше сравняван с този, даден от външни (международни финансови институции, ОИСР и ЕС) и вътрешни източници (документи и интервюта с представители на българската администрация). Освен това беше направен анализ на качеството, наличността и надеждността на статистическата информация, използвана при подготовката на Плана.

Преглед на SWOT анализа. SWOT анализът е метод за разкриване на пропуски в аргументите и често се използва от тези, които носят отговорност за политическите решения. Не е ясно дали SWOT анализът е действително използван при разработването на мерките по Плана. Трябва да се посочи, че на много места той липсва. Затова беше необходимо оценителите да го реконструират.

Обосновка на държавната намеса. Тази обосновка цели да провери дали държавната намеса може да се оправдае със съществуващи и трайни пазарни дефекти или свързани с дадена дейност публични блага.

---

[2] Програмата MEANS на Европейската Комисия имаше за цел да подобри методологията за оценка на структурната политика. Тя включваше провеждане на изследване на натрупания опит и се осъществи от група експерти под ръководството на Регионална ГД. Резултатите бяха публикувани от ЕК в т.н. сборници MEANS.

Каре 1.1 Обосновка на мерките

Една от целите, които традиционно се поставят на предварителната оценка на Плана, е обосновката на държавната намеса или разкриването на пазарни дефекти, водещи до необходимост от държавна намеса. С други думи, въпросът, който се поставя, е защо е необходима държавна намеса в дадената област или сектор? Какъв пазарен дефект трябва да се коригира с държавна намеса? Тъй като обществените фондове имат висока алтернативна цена, държавната намеса може да се оправдае само ако ползата от премахването на пазарния дефект е поне толкова голяма, колкото очакваните разходи.

Възможни са различни пазарни дефекти. Чисти пазарен дефект има тогава, когато пазарът просто не може да осигури дадена стока или услуга, но е възможно при пазарни дефекти да има доставка на дадена стока или услуга, но тя да не е оптимална от гледна точка на количеството, времето на доставка и разпределението. Наличието на пазарен дефект обикновено е причина за намеса в областта на регионалното развитие. Пазарните дефекти могат да се разпределят в следните групи:

Обществени блага. Това са такива блага, които частният сектор не може да осигури на оптимално равнище, тъй като не е възможно да се изключат от потреблението онези хора, които не са готови да платят за тях; обикновено инфраструктурата се включва в тази категория.

Корективни субсидии са интервенции, целящи да изменят относителните цени, така че при взимането на икономически решения да се отчитат външните ефекти (ползи или разходи за трети страни, за които те не заплащат или не им се компенсират). Например субсидии за създаване на работни места.

Целеви субсидии, насочени към преодоляване на специфични външни ефекти като информационни бариери или промяна в поведението. Типични примери са инвестициите на фирми в обучение и научни изследвания.

Преразпределение, свързано със съображения за равенство: жилища за социално слаби, разходи за здравеопазване и др.

Източник: Адаптирано от предварителната оценка на Ирландския национален план за развитие

Оценка на вътрешната съгласуваност. Този анализ цели да определи дали целите на отделните мерки в Плана са изведени и логически свързани със специфичните цели на Осите и подпрограмите. Това изисква целите на мерките и подпрограмите да са ясно дефинирани, което в българския План не винаги е налице.

Анализ на външната съгласуваност. В тази част се проверява дали планираните дейности не са в противоречие или не дублират други мерки и политики. Това обикновено се постига чрез използването на матрица на взаимния ефект. Тук се прави и анализ на съгласуваността на Плана с другите политики на ЕС и макроикономическата и бюджетната рамка. При този анализ се използвани източници от ЕС, Световната банка и МВФ.

Преглед на индикаторите. В тази част се разглеждат индикаторите и тяхното съответствие на поставените цели. Отново трябва да се посочи, че за да се извърши този преглед, е необходимо резултатите да са ясно посочени. Критериите за оценка на качеството на използваните индикатори, са: релевантност, наличност на информация, чувствителност към външни фактори и сравнимост с другите части на Плана.

Количествено измерими цели. Оценката трябва да допринесе за поставянето на реалистични цели и задоволително ниво на квантификация на целите. Възможността да се извърши това зависи до голяма степен от наличността на информация за очакваните продукти, измерени във физически единици (такива в Плана рядко са давани).

Събиране на информация и система за мониторинг. Тази част на оценката има за цел да провери дали са предвидени достатъчно мерки за мониторинг на изпълнението на програмата и да даде предложения за по-добро събиране на информация.

Анализ на въздействието. Тази част включва анализ на очакваното въздействие на Плана върху постигането на различните секторни цели.

Макроикономически анализ. В сътрудничество с българската Агенция за икономически анализи и прогнози експертите, извършващи оценката, направиха прогноза за въздействието на Плана върху БВП и заетостта.

Обосновка на разпределението на финансовите ресурси. Предварителната оценка допринася за изясняване на обосновката на разпределението на финансовите ресурси между различните цели на политиката и избрани приоритети. За да се извърши това, е необходимо да има добре разработени финансови таблици, разкриващи областите, в които е необходимо финансиране от ЕС или други външни източници.

Качество на процедурите за мониторинг и прилагане на Плана. Това включва преглед на механизмите за управление и отговорностите по прилагане на Плана, партньорството с гражданското общество и на ефективността и прозрачността на финансовото управление и контрол.

Въпреки че първоначално НПИР е разглеждан като средство за подготовка на България за прилагане на Структурните фондове, постепенно той е придобил много по-широк обхват и се е превърнал в документ, обхващащ всички важни области на развитието на страната. Възприемането на този по-широк подход е отразявало както желанията на българските власти, така и, поне в някои случаи, препоръките на Комисията. Изборът на такъв подход едва ли е бил най-подходящият, тъй като е довел до объркване на използваната терминология, проблеми с прогнозирането на финансовите средства и на областите, покривани от различните ведомства. Такъв е по-специално случаят с нееднозначния смисъл, вложен в термините "програма" и "мярка" в различните части на документа и със съдържанието на финансовите таблици, в които на места е включена обща прогноза за инвестициите в сектора вместо само частното съфинансиране на публичните мерки.

Каре 1.2 Значение на понятията "програма" и "мярка"

Понятията "програма" и "мярка" имат ясно и общоприето значение.

Програма е съвкупност от финансови, организационни и човешки ресурси, мобилизирани за постигането на определена цел или група цели за даден период от време. Програмата трябва да има ясно дефиниран график на изпълнението и бюджет. Целите на програмата трябва да са предварително определени и да са вътрешно съгласувани. Трябва да са определени органите, отговорни за изпълнението на програмата.

Мярка е основна единица на програмата, състояща се от съвкупност от входни проекти с точно определен бюджет.

Необходимо е точно съответствие между целите и дейностите на дадена програма. За да се разглеждат дадени дейности като мерки, е необходимо те да са свързани с влагане на организационни и бюджетни ресурси и да са под общо управление (приемането на закон не може да се разглежда като мярка, а като подкрепяща политика). Накрая трябва да се посочи, че няма мярка (програма или подпрограма) без предварително определен бюджет.

Тази предварителна оценка ще се фокусира главно върху традиционните за Структурните фондове аспекти на Плана, доколкото тя е първа стъпка в мониторинга и оценката, традиционно използвани при такива документи. Затова екипът, извършващ оценката, концентрира вниманието си върху критериите, важни за Структурните фондове, като например концентрация на ресурсите и вътрешна съгласуваност. Като се има предвид характерът на документа, една от основните цели на предварителната оценка беше тя да допринесе за подобряване на вътрешната съгласуваност и качество на програмирането, главно чрез по-тясно обвързване на приоритетите и целите с анализа на социално-икономическите проблеми. Освен това са дадени препоръки за възможностите за концентрация на ресурсите към приоритети и мерки с голям ефект, като по този начин се повиши ефективността и видимостта на приноса на ЕС.

Накрая, в съответствие със заданието за оценката, в този доклад не се правят препоръки за разпределението на фондовете, тъй като се приема, че тези отговорности са единствено на българското правителство. Задачата на оценителите е по-скоро ограничена до задаване на въпроси, разкриване на проблемни области и когато е възможно – формулирането на изводи. Като се има предвид, че по време на оценката Планът беше в процес на разработване, специално внимание беше отделено на идентифицирането на областите, в които може да се постигне значително подобрение на предложените програми.

Част I – Общ анализ

Раздел III: Общ анализ на плана

3.1 Общ преглед

Планът има за цел да формулира основните стратегически приоритети и визията за развитието на България през периода 2000-2006 г. На основата на анализа на сегашното състояние на икономиката и на прогнозите за развитието и в плана са определени ред цели, програми и мерки за тяхното постигане. Йерархията на целите на плана е структурирана по следния начин: мерките са групирани в подпрограми, подпрограмите в програми и програмите в оси. В плана е дадена и финансовата рамка за неговото изпълнение и индикативните фондове от държавния бюджет, очакваните частни инвестиции и заеми. В частност планът съдържа детайлна разбивка на финансирането по предприсъединителните инструменти на ЕС и е изпълнява целите документ, за програмиране на подкрепата от фондовете на ЕС, подобен на Community Support Framework На този етап планът не съдържа разбивка на финансирането само по оси и програми. Това затруднява възможността да се изпълнят всички задачи, поставени в заданието за предварителната оценка на плава и по прави невъзможна определянето на количествени показатели за целите на плана

Планът е разделен на пет оси и седемнадесет програми. Йерархията на целите на плана, на неговите програми и подпрограми е дадена в резюмето на плана. В Ос5 на плана са включени шест регионални програми, а също и четири програми за трансгранично сътрудничество. Строго погледнато, Ос5 не включва не програми, а стратегията и финансова рамка на документите, които по-късно ще бъдат разработени. Затова в Ос5 е дадена разбивка на финансирането по програми. В съответствие с по-широките цели на плана, не всички програми на плана включват финансиране от ЕС. В определени случаи това е обърквашо. Така например Програма 5 на Ос 2 “Насърчаване на чуждестранните инвестиции” не предвижда финансиране от ЕС. Очевидно тя е включена в плана поради нейната връзка с другите предложени мерки. Вероятно това се отнася също и за някои от под-програмите, при които финансирането от ЕС не е експлицитно посочено.

Планът има следната структура:

- Резюме и въвеждаща част , в която е дадено описание на процеса на подготовка на плана, анализ на силните и слабите страни, опасностите и възможностите, описание на стратегията на плана;
- Пет оси: Ос 1 е посветена на дейностите за институционално укрепване, Ос 2 на мерките за различни икономически сектори, Оси 3 на развитието на инфраструктурата, Ос 4 – на политиката за развитие на човешките ресурси и Ос 5 – на регионалното развитие;
- Последната част е посветена на механизмите за прилагане на плана и включва описание на институционалната рамка за прилагане и контрол и процедурите за осигуряване на прозрачност и публична подкрепа. Тази част е включена за да се спазят изискванията на ЕС.

Планът е амбициозна и първа в условията на пазарната икономика стъпка за програмиране на използването на ресурсите в различните социално-икономически области. От таблицата, дадена по-долу се вижда, че за шестгодишния планов период се предвиждат изпълнението на програми за 15 000 млн. евро, включително над 6 000 млн. евро от обществени фондове и 1 800 млн. евро помощи от ЕС. Частните фирми се очаква да вложат 4 800 млн. евро и над 2 000 млн. евро се очакват от заеми от различни източници. Финансовите таблици на плана на надхвърлят изискванията на тези по структурните фондове на ЕС. В известна степен те са прогноза на всички инвестиции в БВП, включително брутните части инвестиции. Тъй като не е дадена достатъчно информация е

трудно да бъде проверено дали изискванията за съфинансиране и допълняемост са спазени.

В частност данните за частните инвестиции са особено подвеждащи. В много случаи се установи, че те са сума от:

(а) обществени фондове, получени от частни фирми за изпълнение на мерките по плана, т.е. има повторно броене;

(б) частни инвестиции(съфинансиране) за прилагане на мерките, което е правилно и е в съответствие с практиката в ЕС;

(в) оценка на ефекта на мерките на плана върху частните инвестиции, включително на тези за подобряване на общата бизнес среда и в този смисъл те за показател за ефекта на плана.

(г) прогноза за инвестициите, които биха се направили в икономиката и без намеса от страна на държавата.

Нещо повече не е ясно какви част от изброените по-горе елементи са включени в отделните програми на плана. Във финансовите таблици на Програма 2 на Ос 2 (Земеделие) включва само (а) и (б), докато Програма 1 (Индустрия) включва всичките елементи от (а) до (г). При по-нататъшните изменения на плана е препоръчително да се направи значително опростяване на финансовите таблици и доближаване до практиката в ЕС. В частност прогнозите за общите частни инвестиции, частните заеми и помощите изглежда да са доста произволни и не се основават на здрава методологическа основа.

Таблица 3.1 НПИР по източници на финансиране

(млн. евро)

Ос	**Общо**	**Държавен бюджет**	**Частни**	**Външни заеми**	**Предприсъе-динителни фондове**	**Други помощи**
Ос 1	574,58	298,43	-	84,91	189,34	1,90
Ос 2	2 502,73	186,46	1 653,78	278,85	383,63	-
Ос 3	9 793,07	4 506,84	2 829,71	1 503,52	937,50	15,50
Ос 4	967,64	634,85	121,30	112,90	91,15	7,44
Ос 5	1 110,82	539,12	247,60	27,50	250,60	46,00
Общо	**14 948,84**	**6 170,70**	**4 861,39**	**2 017,68**	**1 863,22**	**85,84**

3.2 Преглед на досегашния опит

България няма опит в разработването и прилагането на национални планове за икономическо развитие в условията на пазарна икономика. През 1998 г. е разработена Национална инвестиционна програма (НИП) за периода 1998-2001 г., която е едно от изискванията по споразумението с МВФ. Тази програма е пръв опит за разработване на многогодишен план за инвестициите в условията на пазарна икономика. Документът, които бе показан на оценителите се състои от дълъг списък от финансови таблици, с кратък обяснителен текст. Причината за тази форма е, че НИП е по-скоро финансова прогноза необходима за спазване на тавана за държавните инвестиции по споразумението с МВФ, отколкото документ определящ приоритетите и стратегията на развитието. При разработването на НИП не е правен опит да се определят цели, програми и мерките. Проектите, включени в НИП, са представени от различни държавни институции и са съвместими с бюджетната рамка.

Една година след приемането на програмата, нейната рамка се е оказала прекалено негъвкава и ред държавни агенции са сменили своите приоритети/проекти. През 1999 г. на базата на НИП е разработена програма, включваща само основните инвестиционни проекти, която дава повече свобода за действие на прилагащите органи. В момента се подготвя нова инвестиционна програма, която ще отчете изискванията на НПИР. Като цяло НИП няма особено влияние върху определяне на приоритетите на страната и е използвана главно като средство за финансов контрол на държавните разходи. Доколкото държавната администрация не е друг опит същият подход на програмиране на основата на проекти е приложен и при подготовката на финансовите таблици на НПИР. Това води до несъответствия между финансовите таблици и текста на плана.

В стратегическо отношение опитът натрупан при прилагането на планове по структурните фондове в страните-членки на ЕС и особено в тези, които получават финансиране от Европейския фонд за сближаване може само частично да бъде приложим и за България. В тези страни прилагането на структурни интервенции започва след тяхното присъединяване към ЕС и те са се възползвали в пълна степен от членството в ЕС и са можели да се справят с изискванията на европейското законодателство, освен това те не са срещали проблеми на прехода към пазарна икономика и значителни проблеми с околната среда. Въпреки това има известни прилики на условията в страните по цел 1 на структурните фондове и България. Финансирането от ЕС като дял към БВП не се различава съществено (3,3% в Португалия, 3,3% в Гърция, 2,4% в Ирландия и 1,5% в Испания сравнено с 2% в България). Като цяло за инвестиции в инфраструктура са насочени около 35% от фондовете, за развитие на човешките ресурси - 25%, в производствени инвенции около - 25%. За опазване на околната среда са насочени около 10% от фондовете. Ако се разгледат само средствата от Фонда за сближаване процент от инвестициите са насочени към защита на околната среда, отколкото за транспорта (Таблица 3.2).

Таблица 3.2 Разходи по цел 1 по вид на инвестициите

(%)

Вид	**1989-1993**	**1994-1999**	**2000-2006**
Инфраструктура	35,2	29,8	34,3
Човешки ресурси	29,6	24,5	23,9
Производствени инвестициите	33,6	41,0	34,8
Други	1,6	4,7	7,0
Общо	**100,0**	**100,0**	**100,0**

Източник: European Commission, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 2001.

Проблеми по усвояването на фондовете е имало във всички страни. Усвоените средства са около 75% от наличните фондове, въпреки степента на усвояването на фондовете в изоставащите страни е била малко по-висока. Усвояването на средствата от Фонда за Сближаване е достигнало 92% с едно изключение – Гърция, където са усвоени 65% от средствата. В повечето страни по цел 1 интервенциите по структурните фондове не са оказали влияние върху безработицата. Оценката на ефекта върху растежа на БВП варират между 3,1% в Испания и 9,9% в Гърция. Само в Гърция интервенциите по структурните фондове са имали положителен ефект и върху безработицата.

На транспорта са се падали около половината от инвестициите в инфраструктурата. Средствата в Испания и Ирландия са били концентрирани върху инвестиции пътища. Времето за пътуване е намалено с около 20% в Испания, а в Португалия с около 70%. Въпреки това е установено, че подобряването на достъпа не е достатъчен индикатор за успеха на проектите, и че ефектът от инвестициите в инфраструктура в голяма степен зависи от паралелните мерки, насочени към стимулиране на икономическата активност.

Оценката на проектите за насърчаване на МСП, показват значителен ефект. Около 70% от проектите не биха били предприети без помощ от ЕС. Помощта обаче е била насочена главно към отпускане на безвъзмездно финансиране, вместо на заеми и рисков капитал (Таблица 3.3). Схемите за финансов инженеринг макар и малко на брой са имали добър ефект, въпреки че в районни със слабо развитие на финансовите услуги се е изисквало време за тяхното формиране. Също така е установено, че за подобряване на услугите за МСП е по-добре да се използват частни посредничи, отколкото държавната администрация. Има данни макар и нееднозначни, че проектите за научно-техническо развитие, са нямали особен успех в изоставащите райони.

Таблица 3.3 Разпределение на средствата за производствения сектор по вид (%)

Вид	*%*
Финансова подкрепа (пряка)	31,9
Финансов инженеринг	2,7
Бизнес услуги	12,6
Иновации, технологичен трансфер	11,7
Подкрепяща инфраструктура	10,0
Обучение	16,9
Секторни мерки	5,6
Други	8,7
Общо	**100,0**

Източник: European Commission, *The SME Development Policy Evaluation*, Brussels, 2000

Програмите за развитие на човешките ресурси са били насочени към активни мерки и посредничество на пазара на труда, образование и системи за квалификация. Общата тенденция е за съчетаване на обучението с други мерки и насочване на програмите към групите в неравностойно положение.

Инвестициите в екологични проекти са били главно за такива облекчаващи спазването на европейското законодателство и намаляване на ограниченията за развитие на производствения сектор и особено в Гърция на повишаване на екологичното съзнание. Проектите са били успешни за постигането на тези цели.

На основата натрупания опит в ръководството за структурните фондове за периода 2000-2006 са включени следните принципи:

- Подобряване на пътната инфраструктура е приоритет за страните от Фонда за сближаване, а прехода към железопътен транспорт за останалите страни;
- Намаляване на преките помощи за фирмите;
- Увеличаване на разходите за научно-приложни проекти и технологически трансфер;
- Свързване на проектите за развитие на човешките ресурси с Европейската стратегия за заетост;
- Интегриране опазването на околната среда във всички области на политиката.

Според изследване на ОИСР опитът на ЕС в стратегическото планиране е показал ред слабости. Сред тях са недостатъчната степен на отчитане на мненията на местните партньори, лош анализ на местните силни и слаби страни, възможности и заплахи, и прекалено акцент върху отделни проекти вместо на интегрирани програми. Прекалено много проекти са били разработени от външни консултанти и тяхната единствена цел е била усвояването на средствата. Освен в ЕС се отбелязва, че процедурите за управление са прекалено усложнени и, че е необходимо по-голямо насочване към стратегическите цели. Регионите по цел 1 са имали недостатъчен административен капацитет за успешно

управление на фондовете. Често поставените цели не са били квантифицирани, което е пречело на тяхното оценяване. Въпреки че партньорството се е разглеждало като важен аспект, то е било ограничено. В случаите, когото партньорството е било на задоволително ниво, формулираната политика е била по-кохерентна, особено регионалната политика и политиката за развитие на човешките ресурси. Накрая трябва да се посочи, че опитът показва, че разпределението на фондовете е отнемало прекалено дълго време обезкуражавайки потенциалните бенефициенти и намалявайки общия положителен ефект.

3.3 Икономическа среда

В тази част се разглежда макроикономическият сценарий, даден във Въведението на Плана. Тази част от плана е разделена на две части – описание на развитието в миналото и очаквани макроикономически показатели, на които са базирани финансовите таблици.

Аналитична част. Тя съдържа кратко описание на наследството, оставено от командната икономика и трудното начало на процеса на преход. Тя накратко очертава основните стълбове на българската икономическа политика: фискалната политика, реформата в общественото осигуряване, платежния баланс и неговите ограничения, и валутния борд. Планът съдържа информация, помагаща за разбирането на сегашната икономическа среда. В аналитичната част на плана обаче има пропуски в три важни области, които са в основата на предлаганата стратегия и имплицитно се приемат в по-нататъшния анализ: 1) динамика на инвестициите в БВП (в Раздел IV на този доклад се съдържат данни за тази променлива); 2) приток на чуждестранни инвестиции и влияние на приватизацията върху държавния бюджет; 3) анализ на кредитния и капиталов пазар, за слабостите на които в текста се споменава, но няма систематизиран анализ.

Макроикономически сценарий. В плана има преглед сегашните тенденции в макроикономическото развитие на страната. Разгледана е уязвимостта на страната на външни шокове и тяхното въздействие върху макроикономическите променливи. Прави се преглед на ангажиментите в макроикономическата политика на правителството: валутният борд, продължаващото преструктуриране на частния сектор и балансираният бюджет. В плана е посочено, че един от стълбовете на политиката ще продължи да бъде валутният борд и свързаният с него фиксиран курс на лева към Еврото, което може да доведе до изравняване на лихвените равнища с тези в еврозоната. Таза част имплицитно съдържа три важни индикатора за плана: ангажимента за задържане на бюджетните разходи за инвестиции в рамките на 3,5% от БВП, дефицит по текущата сметка не по-голям от 3% от БВП и растеж от 4-5%, близък до сегашния. Приема се, че безработицата ще остане постоянна или леко ще намалее.

В текста не разгледано как тези индикатори са включени във финансовите таблици и доколко те са станали основа на финансовата съгласуваност на плана. В плана има таблица резюмираща основните макроикономически показатели за периода 2001-2006. Финансовата прогноза се гради на един сравнително оптимистичен сценарий и допускането за сравнително висок растеж. Такава обикновено е практиката при плановете по структурните фондове. Въпреки това трябва да се отбележи, че не са разгледани последствията за българската икономика от евентуални външни шокове. Прогнозираният икономически растеж изглежда разумен, особено като се има предвид стремежът на България за членство в ЕС. Обаче реализмът на макроикономическия сценарий би се подобрил, ако в плана се съдържаше анализ на рисковете, и особено на тези, изброени по-долу:

- Отчитаната през напоследък *по-висока от очакваната инфлация*, която се свързва с влиянието на външни фактори и води до риск за неравновесие във валутния курс и влошаване на конкурентноспособността на износа. В плана се приема, че равнището

на инфлация, ще се изравни с това в евро зоната, като се използват аргументи, които не са общо приети в икономическата литература3.

- *Търговският баланс и дефицитът по текущата сметка се влошават*, въпреки подобряването на експорта. В прогнозата тези променливи се разглеждат като стабилни. Изследвания на международни финансови институции, обаче показват, че има вероятност големият приток на инвестиционен капитал да доведе до нарастване на вноса и по-нататъшно влошаване на платежния баланс. Затова е необходимо специално внимание да се обърне на концентрирането на инвестициите в експортно-ориентирани производства4.
- *Сегашната структура на държавните разходи не е гъвкава.* Задължението да се спазват финансовите ангажименти по плана може да породи значителен фискален риск. Има риск също за неусвояване и оттегляне на фондовете от ЕС. Това излага на морален риск както българското правителство, така и Европейската комисия.
- *Правителството е изправено пред дилемата дълг или инвестиции.* От една страна то има намерения да намали дълга до 60% от БВП, за да отговори на Маастрихските критерии, от друга страна подготовката за членството в ЕС изисква значителни инвестиции.

3.4 Стратегия на плана

В плана няма аналитична част, която да свързва макроикономическия сценарий с предлаганите мерки. Във уводната част на плана след разглеждането на макроикономическия сценарий се прави скок към SWOT таблицата. Ред констатации са схематично представени като силни и слаби страни, заплахи и възможности. Всяко от тези твърдения е накратко описано, но не е анализирано в следващите части, като някои текстовете са доста неуместни. Описанието на стратегията е направено само на една страница. По тази причина, екипът, извършващ оценката реши да реконструира стратегията, на основата на преглед на официални документи и доклади. На основата на този анализ се посочват областите, в които е необходим допълнителен анализ. Доколкото това беше възможно при ограничено време, с което разполагаше екипа, на основата на реконструираната стратегия бяха изведени средносрочни цели и показатели за мониторинг.

Анализ. В аналитичната част на плана липсва разглеждане на три проблема, които винаги се споменават в прегледите за икономическото развитие на България на международни организации: неефективната дейност на банковия сектор и свързаните с това трудности за вътрешните инвестиции, негъвкавостта на пазара на труда, и разходите за спазване на законодателството на ЕС в областта на околната среда. Анализът на тези проблеми е необходим за правилното формулиране на средносрочна стратегия на развитието. По-долу е дадено най-общ анализ на посочените три проблема.

- *Неефективност на банковия сектор.* Банковото кредитиране на частния сектор е неразвито, особено ако се сравни с международните стандарти. На финансовия сектор се падат по-малко от 15% от БВП, което по-ниско отколкото в останалите страни в преход. Неблагоприятен е и фактът, че напоследък се увеличават потребителските кредити, вместо кредитите за фирмения сектор. В такива условия достъпът на МСП до инвестиционно кредитиране е изключително труден. Това положение се дължи на ред

---

[3]Интересно е да се отбележи, че ЕС е изправен също пред предизвикателството да се справя с проблема на единната валута при различни равнища на инфлация. При фиксирания валутен курс, България може да се окаже още една страна, в която е необходима координация на фискалната политика.

[4]Виж например, World Bank-European Commission, *European Union Accession Opportunities and Risks in Central European Finances*, Washington, 2000

фактори: последствията на банковата криза от 1996-1997 г, законодателството изискващо гарантиране на всички заеми, ниската конкуренция в банковия сектор. Вероятно по-добрият анализ на проблемите с банковото кредитиране би позволил по-добра обосновка на мерките, насочени към производствения сектор, включително на използването на безвъзмездно финансиране вместо на финансови схеми.

- *Негъвкавост на пазара на труда.* Пазарът на труда в България е един от най-лошо функциониращите пазари в Европа, въпреки че има малко структурни проблеми, които обикновено се наблюдават при неефективните пазари. В страната има висока безработица, дългосрочна безработица, младежка безработица и изключително висок процент на обезкуражени хора, които са напуснали пазара на труда. Трудно е да е намерят данни за трудовата емиграция. Тези проблеми са до известна степен разгледани в раздела на плана, посветен на човешките ресурси, но не са включени при дефиницията на общата стратегия, където акцентът е поставен на растежа, вместо на намаляването на безработицата.
- *Разходите за спазване на европейското законодателство.* Спазването на законодателството на ЕС ще е свързано със значителни разходи за България. Това с особена сила важи за законодателството в областта на опазването на околната среда. През последните години разходите (включително текущите разходи), свързани с опазването на околната среда са се повишили от 1% на 2% от БВП. Изискваните разходите за спазване на законодателството на ЕС обаче са далеч по-високи. В зависимост от това дали се покриват само изискванията за присъединяване или всички директиви на ЕС необходимите разходи се оценяват на 6 до 9 милиарда евро (без разходите за ядрена безопасност). Дори ако се допусне 20 годишен преходен период, това би означавало разходи в размер между 10% - 15% от сегашния БВП или 5%-7% от БВП в края на периода. Очевидно е, че инвестиции от такъв размер ще представляват голямо бреме за страната и ще изместят, някои от инвестициите в другите икономически области. От друга страна, има данни, че България е специализирана в износа на екологично "мръсни" продукти, което води до "екологичен дъмпинг" 5. В стратегията не е посочено какъв е разумният компромис на тези две тенденции.

Реконструираната стратегия. За да се разбере НПИР трябва да се започне с неговата обща цел, която до известна степен ясно е дадена в стратегическите приоритети, а именно присъединяването към ЕС. Достигането на тази обща цел изисква поставянето на две други условия, които са извън обхвата на плана: ниска инфлация и макроикономическа стабилност (а вероятно и трето – либерализация на търговията). Целите на плана могат да се резюмират по следния начин:

Изравняване с икономическите, социалните и административните стандарти на ЕС, което да направи интеграцията възможна.

За мониторинг на изпълнението на тази цел могат да се използват ред приблизителни индикатори. В някои международни издания се публикуват индекси на присъединяването. Възможно е да се конструира и интегрален индекс на базата на постигането на междинните цели. Освен това успоредно могат да се наблюдават и показателите, включени в макроикономическия сценарий например инфлация или някои индикатори за ранно сигнализиране на финансови кризи, включително и такива съгласувани със Световната банка и МВФ.

Изпълнението на общата цел на плана изисква постигането на 3 междинни цели:

1. Икономически растеж;
2. Спазване на законодателството на ЕС;
3. Известна степен на социално сближаване.

---

[5] World Bank, Bulgaria – The Dual Challenge of Accession and Transition, Washington, 2001.

Икономическият растеж очевидно е необходим за да се намали разликата на доходите в България и страните от ЕС. За да се постигане висок икономически растеж в плана се предвижда делът на инвестициите в БВП да достигне равнището на това най-бързо развиващите се страни от Източна Азия и Ирландия. В Плана се поставя имплицитно цел инвестициите да достигнат 30% от БВП, при сегашни около 16%. Постигането на такава амбициозна цел изисква значителен приток на чуждестранни инвестиции. В резюмето на плана се поставя цел за чуждестранни инвестиции в размер на 1 350 млн. евро годишно, което представлява около 10% от сегашния БВП. През 2000 г. под влияние на приватизацията на някои големи фирми чуждестранните инвестиции достигат до 6% от БВП. При сегашните условия в страната има бюджетни ограничения за държавните инвестиции и по-нататъшното увеличаване на инвестициите в обществена инфраструктура е възможно само при използването на схеми с частно съфинансиране.

Възможните индикатори за тази цел са: растеж на БВП, дял на инвестициите в БВП, приток на преки чуждестранни инвестиции. Тази стратегия обаче има едно важно условие: притокът на чуждестранни инвестиции да не води до влошаване на платежния баланс[6]. Индикатори, които да предупреждават за нежелани странични ефекти могат да са: внос на инвестиционни стоки, износ, баланс по текущата сметка. Освен това може да се наблюдават и общите инвестиции по проекти, свързани със финансови споразумения.

Спазването на законодателството на ЕС е друго услови за интеграция. В плана се разглеждат въпросите на приемането на достиженията на европейското законодателство, но няма достатъчно убедителен анализ за тяхното вграждане и координиране с цялостната стратегия на плана. В този смисъл най-лесно би било този аспект да остане извън плана и те да се разглеждат само в Националната програма за приемане на Европейското законодателство и в документа "Партньорство за присъединяване". Вярно е обаче, че редица аспекти на предлаганата стратегия са обвързани с приемането на acquis. Например има ясна връзка с достигането на определени административни и законодателни стандарти и капацитет за привличане на чуждестранни инвестиции или по-общо частни инвестиции. Това в Плана често се нарича "благоприятна бизнес среда". Освен това някои от предлаганите мерки с преобладаващ инвестиционен компонент са свързани с целта за спазване на законодателството на ЕС. Такъв е случаят с мерките в областта на околната среда и енергетиката. Ако се разгледа по-широко, основната част на Ос 5 на плана е свързана с главно с институционално укрепване, насочено към изграждане на функциониращи планови райони на равнище НУТС II в края на плановия период.

Тази междинна цел не може да се оценява със стандартните показатели. Може да се приеме, че изводите от Доклада на Комисията за напредъка на България могат да се използват като добър качествен показател за постигнатите резултати по тази цел.

Постигането на *известна степен на социално сближаване* е третата междинна цел на плана. Тя вероятно е най-неясно поставената цел на плана и се споменава само на няколко места в плана при това завоалирано. Аргументите за нейното включване в стратегията са свързани с това, че присъединяването към ЕС ще породи значителни социални тежести за някои прослойки от българското население. Въпреки че може да се очаква че положението на българското население като цяло ще се подобри, различията в доходите ще се увеличат както по географски региони така и по социални групи. Погледнато от тази гледна точка една от целите на плана следва да бъде процесът на диференциация на доходите и жизненото равнище да не надхвърли определени допустими граници и да не се допусне прекалено голяма част от населението да "изостане", докато страната се опитва да догони ЕС. Разбираемо е, че сега на тази цел се обръща малко внимание. Тя е подценена в ред части на Плана, където акцентът правилно е поставен на растежа и на изграждането на административния капацитет. Въпреки това съображенията за социално сближаване

[6] World Bank-European Commission, European Union Accession Opportunities and Risks in Central European Finances, Washington, 2000.

имплицитно се подразбират в Ос 2 (насърчаване на МСП, и земеделие) и Ос 4 и експлицитно, макар и объркано, се поставят в ОС 5.

В тази насока Планът поставя два стратегически показателя: таван на населението, живеещо под границата на бедността и под определен процент от средните за страната доходи. Специално внимание следва да бъде отделено на малцинствата и групите в неравностойно положение (хора с увреждания, младежи, жени), за които трябва да се поставят специални показатели. Една от възможните реалистични цели е да се запазят сегашните нива на социално неравенство. Подобна цел следва да се постави също и в географски разрез: максимален процент от общата територия на страната на НУТС III с равнище на доходи под 75% процента от средния, или с равнище на безработица надвишаваща средната за страната с определен процент. Критериите на ЕС по цел 2 могат да се използват за дефинирането на такива граници. Необходимо е внимателно наблюдение на регионалните разходи, за да се предприемат компенсаторни мерки, когато се появят данни за прекалено голямо нарастване на регионалните различия. Подобно на това могат да се определят специални условия за прилагането на мерките в повечето оси, които да дават предимство на групите в неравностойно положение.

На основата на реконструираната стратегия, по-долу се дава по-точна дефиниция на целите на отделните оси.

Ос 1 Изграждане на институционална система, хармонизирана със законодателството на ЕС ще има пряк принос за постигане на междинната цел за спазване на законодателството на ЕС. В тази Ос са включени всички дейности за институционално укрепване, свързани с останалите оси на плана. Двете взаимосвързани програми на тази Ос са разпределени по предмет: едната покрива правосъдието и вътрешните работи, докато втората разглежда всички останали области на политиката. Тази Ос се очаква да допринесе също за постигането на целта за икономически растеж, като осигури благоприятна бизнес среда за вътрешните и чуждите инвеститори.

Количествените индикатори включени в редовните Доклади на Комисията за напредъка на България могат да се използват за измерване на прогреса в изпълнението на тази цел. Друг индикатор за наблюдение на резултатите биха могли да бъдат представителните проучвания на мнението на бизнесмените и потенциалните инвеститори за законовите, юридическите и административните прегради за развитието на бизнеса в България и степента на тяхната удовлетвореност от административните условия за развитието на бизнеса в България.

Ос 2 *Повишаване конкурентността на българската икономика* групира мерките, които целят насърчаване на икономическия растеж чрез стимулиране на допълнителни частни инвестиции в производствения сектор. В сравнение с това, което е дадено в плана по-голямо внимание следва да се отдели на дейностите за привличане на чуждестранни инвестиции, а също и на стимулиране на вътрешните инвестиции. Предлаганите мерки, частично облекчават проблемите, породени от неефективната дейност на кредитния пазар, и могат да служат като стимул за увеличаване на конкурентноспособността. Ако се наблюдава по подходящ начин географското разпределение на средствата, тази Ос може да допринесе също и за постигане на социално сближаване. При търговете за проекти може да се дава приоритет на определени географски райони или на групи в неравностойно положение.

Очевидно основните количествени показатели за мониторинг на прогреса в изпълнението на целите на тази Ос са общите частни инвестиции – външни и вътрешни. Допълнително може да се използва и информация за частните инвестиции в отделни сектори: МСП, туризъм, земеделие и др. Като се има предвид обаче специфичното положение в България тези показатели трябва да са съпроводени с информация за експорта. Ако не са съпроводени с нарастване на постъпленията от експорта мерките включени в тази глава биха могли да доведат до нежелателно влошаване на платежния баланс. Трябва внимателно да се обмисли възможността да се включат фактическите и очакваните

експортни постъпления като условие да при избора на проекти. Показател за мониторинг на изпълнението на целите на тази Ос от плана би следвало да бъде и достъпът на МСП до дългосрочно финансиране.

Ос 3 *Ускоряване изграждането и развитието на основна инфраструктура и на околната среда* също пряко или косвено води до постигане на ускорен икономически растеж. Прякото е въздействие зависи от степента, в която ще се привлекат частни инвестиции в развитието на обществената инфраструктура. Непрякото въздействие е свързано с оценката, която бизнесът дава на средата в България и по-специално на състоянието на инфраструктурата и околната среда. Тази Ос също допринася да достигане на междинната цел за възприемане на законодателството на ЕС (мерките в областта на опазването на околната среда и в по-малка степен за целта за социалното сближаване (телекомуникации и пощи). Някои от предлаганите инвестиции фактически целят осигуряване на спазването на европейското законодателство.

Предлаганите индикатори включват привлечени частни инвестиции и редовно проучване на мнението на бизнеса за състоянието на инфраструктурата в страната. Тези основни индикатори могат да бъдат допълнени с качествените показатели, съдържащи се в докладите на Комисията за напредъка на България и с показатели за регионално разпределение на разходите за инфраструктура с оглед отчитане на социалното сближаване.

Ос 4 Подобряване на качеството на живот и адаптиране на човешките ресурси към пазарните изисквания има за цел увеличаване на човешкия капитал на България, т. е . това е по-широка цел, отколкото намаляването на безработицата, която традиционно се включва в програмните документи на ЕС по Цел 3. Тук се включват активни мерки на пазара на труда и някои инициативи в областта на здравеопазването. Ос 4 е насочена към постигане на междинната цел за икономически растеж и социално сближаване. Освен това са включени цели, свързани с равните възможности.

Показателят за качеството на човешките ресурси и тяхното съответствие на пазарните изисквания е по-подходящ като основен показател за постигане на целите на тази Ос, отколкото традиционно използваните безработица и заетост, които трябва да бъдат използвани главно като индикатори за средата. Обратно, коефициентите на заетост и на безработица на групите в неравностойно положение трябва да се наблюдават, за да се следи постигането на целта за социално сближаване. По същата причина следва да се наблюдават различията в безработицата на равнище НУТС III.

Ос 5 Балансирано и устойчиво развитие се обосновава по-скоро с различията в методите на програмиране, отколкото с ясно обособени цели. Тя обобщава инициативите, породени в резултат на консултациите с местните партньори на регионално равнище. Нейната главна цел не е достатъчно добре изяснена. Тя трябва да допринася главно да постигане на социално сближаване на регионално равнище, но в текста се посочва предимно целта за икономически растеж. Ако случаят е такъв, трудно е да се намерят причини за отделянето на специална Ос в Плана, освен за разпределение на ресурсите на различните региони. Но това би могло да се постигне много по-лесно с разпределение на средствата във финансовите таблици. Фактически тази Ос като че ли цели главно институционално укрепване за изграждане на функциониращи региони на равнище НУТС II в края на плановия период.

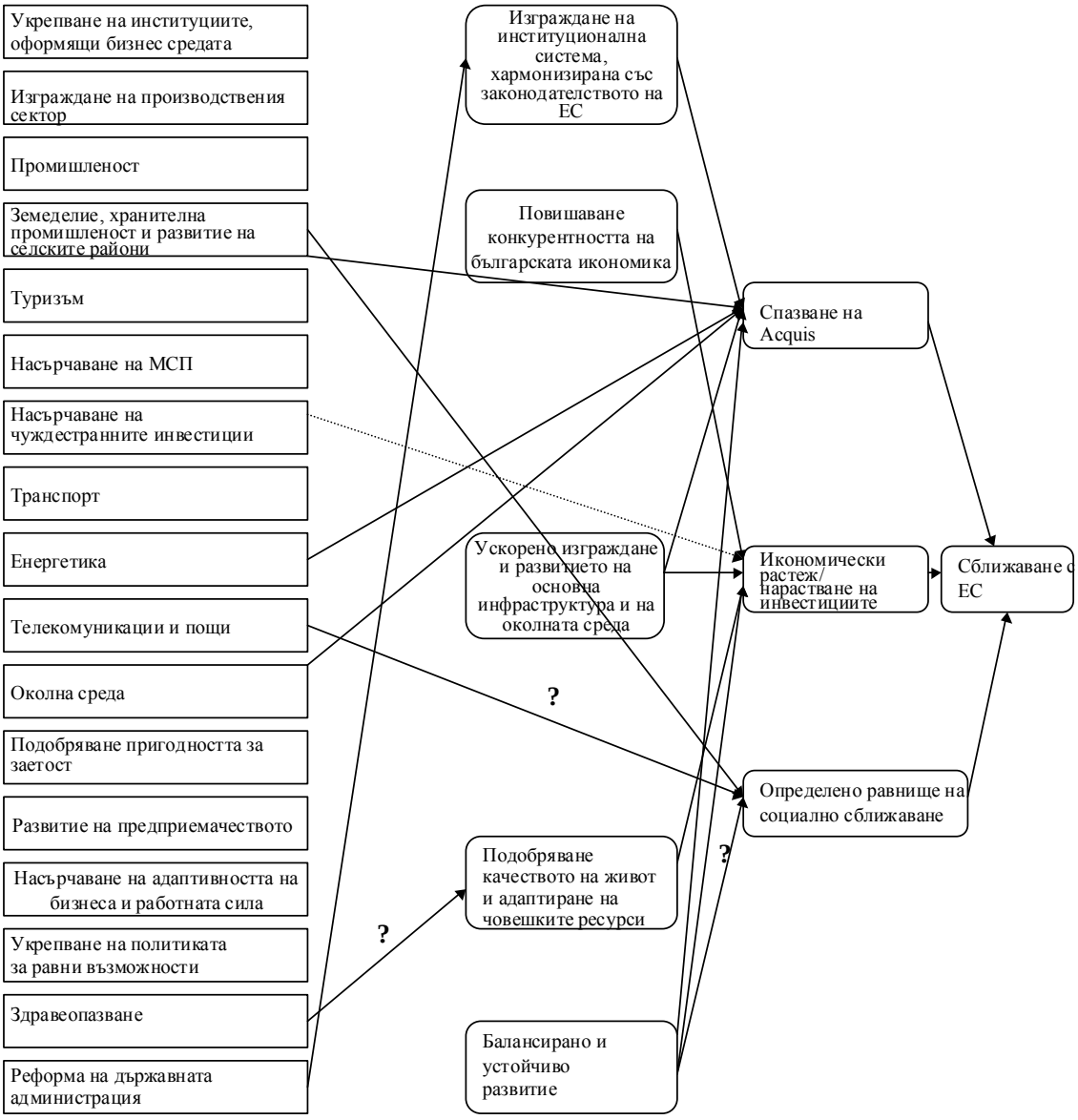
Ако социалното сближаване е основната цел на тази Ос, както би трябвало да бъде, тогава индикаторите следва да са свързани с регионалните различия в доходите, безработицата и инфраструктурата. За постигането на целта за възприемане на законодателството на ЕС може да се използва качествена информация от докладите на Комисията за напредъка на България.

3.5 Анализ на вътрешната и външната съгласуваност на Плана

Преглед на вътрешната съгласуваност. Анализът на вътрешната съгласуваност на Плана е осъществен чрез матрица на ефекта, представена на Фигура 3.1, на която със стрелки са показани логическите връзки, които трябва да бъдат обосновани от планиращите органи. Реконструираната стратегия е използвана като рамка за анализа на вътрешната съгласуваност. Този анализ показа, че Планът като цяло е съгласуван, но някои негови аспекти изискват по-нататъшно уточняване, а именно:

- Общият обхват на Ос 1 е неясен. Очевидно тя трябва да групира всички дейности, свързани с административното укрепван, включително обучението на държавната администрация. Такива програми обаче са включени и в другите Оси на Плана (Ос 3 и вероятно Ос 3).
- Програмата за земеделието е насочена както към икономически растеж, така и към социално сближаване. Тъй като в следващите години растежът се очаква да обхване главно в урбанизираните региони на страната, социалното сближаване може да се разглежда като една от основните цели на тази програма. Това е една от причините да препоръчаме земеделието да се разглежда в отделна Ос на Плана.
- Някои програми очевидно нямат връзка с логическата структура на Плана. Така например не е ясно как мерките, насочени към здравеопазването, се вписват в цялостната стратегия. Очевидно те са били включени в Плана само за да се покаже държавният ангажимент за реформа в здравеопазването, подкрепян от Световната банка. Освен това, доколкото се отнася до финансирането от ЕС, в тази програма не е спазен принципът на концентрация.
- Някои аспекти на Ос 4 също са неясни и се изисква преформулиране на целите на подпрограмите. По-специално Програмата за обучение на държавата администрация отговаря на целите на Ос 1
- Целите на Ос 5 са неясни. Ако тя е ориентирана главно към растеж, не би трябвало да се отделя в самостоятелна Ос. Същото е препоръчано в коментарите на Европейската комисия: "Финансовите таблици на НПИР отделят регионалното развитие като отделно бюджетно перо. Това едва ли е полезно. Перото за регионално развитие трябва да се премахне и съответните суми да се разпределят между останалите пера". И обратно, ако основната цел на Ос 5 е социалното сближаване, това трябва ясно да се посочи.
- Целта на Програмата за телекомуникациите и пощите, включена в Ос 3, е неясна. По начина, по който тя е формулирана сега, тя е по-скоро насочена към намаляване на регионалните различия, отколкото към икономически растеж. Затова тя трябва да бъде преместена в Ос 5.
- Програмата за насърчаване на чуждестранните инвестиции има цели, които съвпадат с по-високо йерархично поставени цели на Плана.

Фигура 3.1 Национален план за икономическо развитие – Диаграма на съгласуваността на целите



Преглед на съгласуваността с други документи. Планът е свързан с други два стратегически документи: Националния план за регионално развитие (НПРР), определящ многогодишната рамка за регионално развитие и Националния план за развитие на земеделието и селските райони (НПРЗСР), който е програмен документ по САПАРД.

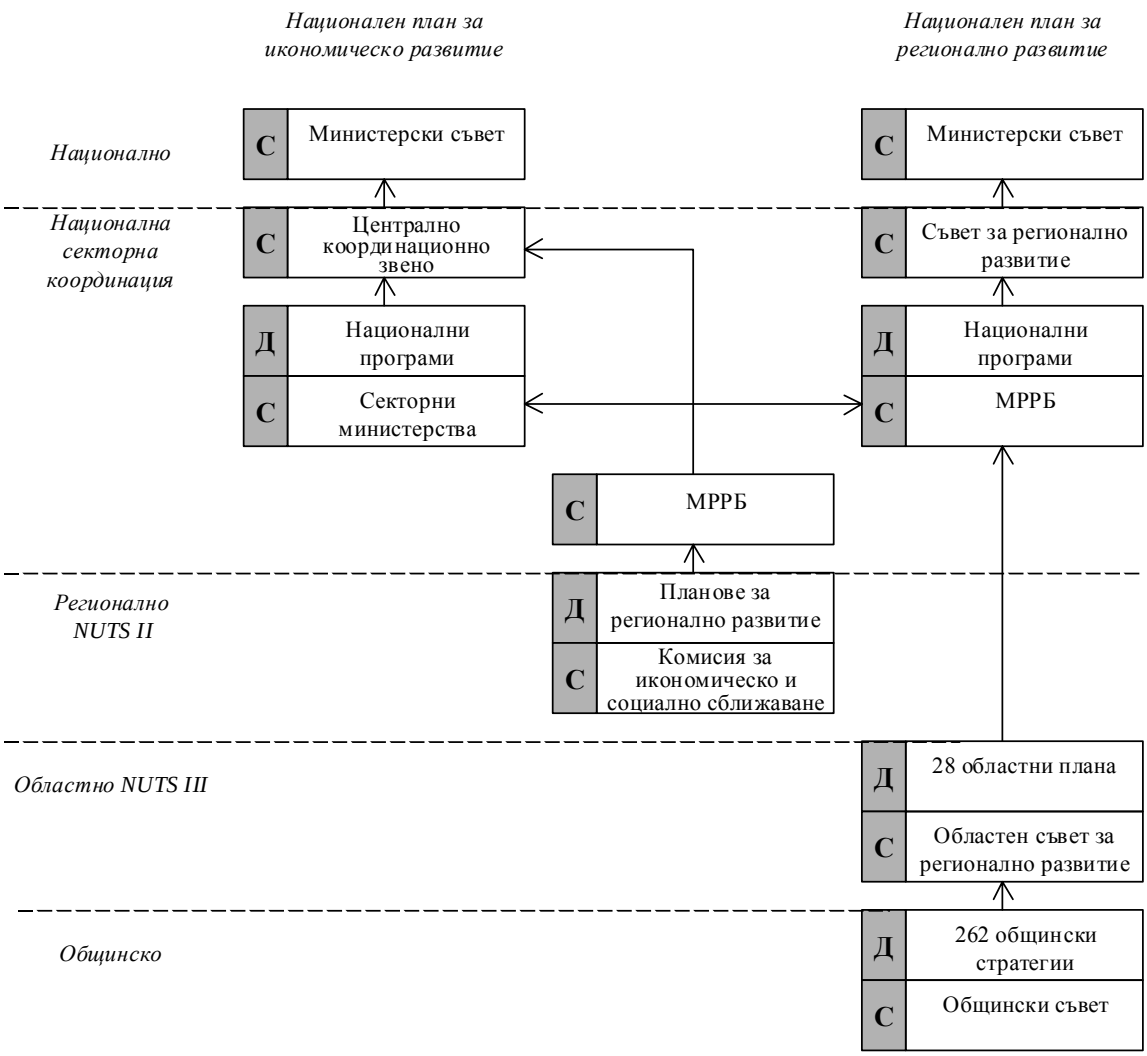
Националният план за регионално развитие е подготвен през 1999 г. в съответствие с изискванията на Закона за регионално развитие. Неговата последна актуализация е от м. март 2001 г.[7]. По дефиниция НПРР е основният инструмент за определяне на цялостните дългосрочно и ресурсно осигурени цели на регионалното развитие, насочени към

[7] Държавен вестник, No 24, 13.02.2001.

постигане на баланс между националните, регионалните и местните интереси и приоритети[8]. НПРР интегрира общинските и областните инициативи за развитие.

Подготовката на НПРР преминава през различни етапи. Първо общините подготвят техните общински стратегии и на тяхна основа се разработват областните планове. Общинските стратегии и областните планове са основа за разработването на НПРР и на подготовката на национални секторни програми и подпрограми, които след това се координират със секторните министерства. След това НПРР се разглежда от Света за регионално развитие и се внася за одобрение от Министерския съвет (вж. Фигура 3.2).

Фигура 3.2 Структури за планиране и координация на НПИР и НПРР



Одобрената през м. март 2001 г. актуализация на НПРР въвежда секторни програми. В актуализирания план са посочени 9 приоритетни области и са формулирани секторни програми. Както може да се види от Таблица 3.4, приоритетите и програмите на НПРР са различни от тези на НПИР.

[8] Национален план за регионално развитие, 2000-2006, р.1.

Целта на НПРР не е съвсем ясна. Той включва проекти от различни сектори и с различна степен на готовност с различно значение – международно, национално, местно. Това че проектът е включен в плана, не означава, че той ще бъде финансиран[9]. Част от проектите, включени в НПРР за 2001 г. например нямат осигурено финансиране и "търсят" финансиране дори от такива източници като държавния бюджет и ЕС. Това подсказва, че координацията между държавните агенции не е на необходимото ниво. Като цяло изглежда, че НПРР е сбор от проектите, включени в областните планове и една от неговите основни цели е да осигури на националните планови органи информация за планираните общински и областни проекти. Не е ясно в каква степен тази информация оказва влияние върху формулирането на целите и приоритетите на българската регионална политика.

Таблица 3.4 Приоритети и програми в Националния план за регионално развитие

Приоритетни направления и програми	**Приоритетни направления и програми**
I. Икономическо развитие	*IV. Благоустройствени дейности*
1. Промишленост	1. Геозащита
2. Селско стопанство	2. Благоустрояване на населените места
3. Туризъм	*V. Опазване на околната среда*
4. Бизнес инфраструктура	1. Канализация и пречиствателни станции за отпадни води
5. Малки и средни предприятия	2. Третиране на твърдите отпадъци
6. Технологични паркове	3. Консервация, ликвидация и рекултивация на минно-добивни дейности
II. Техническа инфраструктура	*VI. Трансгранично сътрудничество*
1. Транспортна система	1. Трансгранично сътрудничество с Република Гърция
2. Водоснабдителна система	2. Трансгранично сътрудничество с Румъния
3. Електроснабдителна система	3. Трансгранично сътрудничество с Република Македония
4. Телекомуникации	*VII. Човешки ресурси*
III. Социална инфраструктура	1. Обучение, квалификация и преквалификация
1. Образование	2. Етнически проблеми
2. Здравеопазване	*VIII. Изследвания и проектиране*
3. Социални грижи	1. научноизследователска дейност
4. Жилищно строителство	2. Стратегии, програми, планове
5. Културни институции	3. проекти
6. Културно-историческо наследство	*IX. Информационно обслужване*
7. Спорт и младежки дейности	

НПРР изглежда като териториално измерение на НПИР, но двата документа имат различни процедури за разработване и нямат общ механизъм за координация, както това може да се проследи на Фигура 3.2. В текста на Ос 5 на плана се посочва, че двата документа ще бъдат интегрирани в средата на 2002 г. При сегашните условия това може да не е най-подходящото решение. Във всеки случай в плана не се споменава по какъв начин ще се интегрират двата документа. На този етап изглежда, че актуализираният регионален план вместо да допринася за сближаване на двата документа и на процедурите за разработването им, създава допълнително объркване.

Националният план за развитие на земеделието и селските райони (НПРЗСР) е интегриран като отделна програма в Ос 2 на НПИР. Това води до известна вътрешна несъгласуваност, доколкото не всички мерки, включени в плана по САПАРД, отговарят на целите на Ос 2, а

[9] Във финансовите таблици на НПРР за 2001 г. са включени проекти на обща стойност 2597 млн. лв. Проектите, които имат осигурено финансиране, са за 1682 млн. лв., а тези, за които се търси финансиране, са за 915 млн. лв.

една част от тях са по-скоро свързани с Ос 4 и Ос 5. Освен това има известни несъответствия между двата документа, що се отнася до финансирането. В Ос 1 е включено финансиране от САПАРД, без да се предвидени някакви мерки. Посоченото общо финансиране от САПАРД в двата документа е различно: 298 млн. евро в НПИР срещу 312 млн. евро в НПРЗСР. Освен това в Ос 2 се споменават дейности, за които ще се търси финансиране от ФАР, тъй като тяхното финансиране от САПАРД е недопустимо. Въпреки това във финансовите таблици на НПИР такова финансиране не е предвидено.

Накрая трябва да се посочи, че на този етап не е възможно да се оцени съгласуваността на НПИР със Средносрочната инвестиционна програма (СИП), която е в процес на подготовка и ще бъде завършена след приемането на НПИР. Това е съществен момент, който трябва да се подчертае. СИП трябва да е инструмент за управление на фискалния риск, свързан с финансирането от ЕС. Българската администрация все още е свикнала да работи на основата на реалното изразходване на средствата и финансовите таблици на Плана са изработени на основата на този принцип. Финансирането то ЕС обаче е на базата на принципа на финансовия ангажимент и има сериозен риск фондовете да се изтеглят, ако не се изразходват за определен период от време. Опитът от другите страни показва, че преводът на фондовете от ЕС рядко съвпада по срокове с нуждите на съответните проекти. Това изисква много добро управление на финансовите потоци и осигуряване на временно финансиране, което от своя страна изисква точно координиране между Министерството на финансите и органите, прилагащи НПИР. България трябва да реши какви финансови връзки да се установят между националния бюджет и фондовете от ЕС. Мнението на екипа, оценяващ Плана е, че предприсъединителните фондове са извънбюджетни средства и трябва да се добавят към ресурсите от националния бюджет на годишна основа.

Преглед на външната съгласуваност с европейските разпоредби и политики. В плана не се споменава за необходимостта да се спазват разпоредбите, свързани с държавните помощи, договорени с Комисията. Това е важен елемент, доколкото Планът съдържа ред мерки, които включват преки или непреки субсидии. Това се отнася за всички Оси с изключение на Ос 1. Понастоящем държавните помощи се регулират от чл. 64 от Споразумението за асоцииране, който изисква взаимно информиране. Освен това се изисква одобрение от Министерството на финансите. Земеделието и риболовът са изключени от разпоредбите на този член.

Планът предвижда значително финансиране от ИСПА и е необходимо да се включи декларация, че ще се спазват разпоредбите на Регламента за ИСПА, най-вече че ще се извършва анализ на ползите и разходите и анализ на въздействието върху околната среда на всички осъществявани проекти. Освен това се изисква спазване на принципа за "заплащане от замърсителя", който ще бъде дефиниран в специално споразумение с Комисията.

Преглед на съгласуваността с финансовата рамка. Оценката са съгласуваността на Плана с общата макроикономическа и бюджетна политика е важна, като се имат предвид макроикономическите ограничения, валутния борд и ангажиментите към МВФ. Прието е, че валутният курс лев-евро е 1,9558 и че държавните инвестиционни разходи не трябва да надхвърлят 3,5% от БВП. Резултатите са показани в Таблица 3.5. Анализът показва, че Планът отговаря на макроикономическите ограничения. Тъй като финансовите таблици са дадени в номинални величини, тежестта на прогнозираните бюджетни разходи намалява от 60% в началото на периода на 50% през 2006 г.

Таблица 3.5 Съвместимост на Плана са бюджетните ограничения

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
БВП в текущи цени (млн. лв.)	28 210,0	30 685,9	33 347,8	35 895,6	38 600,7	41 509,7
Бюджетни инвестиционни разходи – 3,5% от БВП	987,4	1 074,0	1 167,2	1 256,3	1 351,0	1 452,8
Бюджетни инвестиционни разходи (млн. евро)	250,5	268,4	312,0	313,5	336,6	316,6
Бюджетни инвестиционни разходи (млн. лв.)	490,0	525,0	610,2	613,1	658,4	619,2
% от допустимите инвестиционни разходи	49,6	48,9	52,3	48,8	48,7	42,6

3.6 Обосновка на политиката и разпределението на финансовите средства

Като се има предвид сложността на документа, предварителната оценка на финансовото разпределение на средствата премина през няколко етапа. Първоначално беше решено да се анализира само разпределението на фондовете от ЕС. Цялостното финансиране на Плана зависи от частните инвестиции, чиято оценка може да се приеме с големи резерви. Освен това няма здрава основа, на която може да се оцени разпределението на общите публични фондове, доколкото в Плана няма никаква информация за инвестициите в предишни периоди и спазването на принципа за допълняемост.

Анализът на разпределението на фондовете от ЕС беше направен, като се отчитаха изискванията на ЕС за използването на фондовете. Едва след това бяха разгледани съображенията за концентрация на ресурсите и капацитета за усвояване на средствата. Най-накрая се направи оценка на връзката на стратегията с предлаганото финансиране.

ИСПА. Планът предвижда общи разходи от 775,7 млн. евро, от които 55% за транспорт и 45% - за опазване на околната среда. Това разпределение на средствата като цяло отговаря на практиката в страните от Фонда за сближаване. Предвид на големите инвестиции, които България трябва да направи в областта на околната среда, би могло да се очаква делът на околната среда да е по-висок от този на транспорта, но това би противоречало на целта за икономически растеж, поставена в стратегията на Плана.

Разпределението на фондовете във времето е като цяло съвместимо с прогнозираните тенденции (Таблица 3.6). Максимумът на финансирането, който се достига през 2003 и 2004 г., може да стане трудно управляем. Общото годишно финансиране е в съответствие с прогнозите. През 2000 г. България има одобрено финансиране за 104 млн. евро, но то не е отразено във финансовите таблици, които са построени на принципа на реално изразходваните средства. Въпреки това общите суми са реалистични. Проблеми с управлението на реалните разходи могат да възникнат през 2006 г.

Таблица 3.6 Разпределение на фондовете от ИСПА по години

Година	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Общо
ИСПА	-	73,7	135,5	178,83	150,87	124,3	112,5	775,7

САПАРД. Фондовете по САПАРД вече са одобрени и тяхното разпределение не е необходимо да се коментира тук. Финансирането е на равна годишна основа, въпреки че сумите са малко по-различни от посочените в НПРЗСР. Този план е минал предварителна

оценка и докладът за тази предварителна оценка може да се ползва за допълнителна информация.

ФАР. Общото разпределение на средствата по ФАР е дадено в Таблица 3.7. Трябва да се има предвид, че тези данни включват също така и 100 млн. евро, които са безвъзмездна помощ за затварянето на Атомната електроцентрала в Козлодуй.

Таблица 3.7 Разпределение на финансирането от Фар по сектори и години

Година	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**Общо**	
	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	%
Укрепване на институциите, формиращи бизнес-средата	-	10,34	13,14	13,07	12,97	13,6	11,59	74,7	9
Изграждане на производствения сектор	6,85	16,7	29,03	15,67	11,85	11,99	10,55	102,64	13
Институционално изграждане	*6,9*	*27,0*	*42,2*	*28,7*	*24,8*	*25,6*	*22,1*	*177,3*	*23*
Промишленост	1,75	6,22	6,22	6,27	6,46	6,16	5,52	38,6	5
Туризъм	-	3,5	3,7	3,6	2,5	2,9	2,7	18,9	2
Насърчаване на МСП	-	5,97	7,42	7,61	7,04	6,33	5,63	40	5
Инвестиции в производствения сектор	*1,75*	*15,69*	*17,34*	*17,48*	*16*	*15,39*	*13,85*	*97,5*	*12*
Транспорт	-	6,8	-	-	-	-	-	6,8	1
Енергетика	-	23	22	27,5	27,5	-	-	100	13
Телекомуникации и пощи	1	1,9	3	2,5	0,6	1,7	1,3	12	2
Околна среда	-	7	7	7,5	7,5	7	7	43	5
Инвестиции в инфраструктура	1	38,7	32	37,5	35,6	8,7	8,3	161,8	21
Подобряване възможностите за заетост	7,63	7,63	7,63	7,63	7,63	7,63	7,63	53,4	7
Развитие на предприемачеството	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,58	30,4	4
Насърчаване на адаптивността на бизнеса и работната сила	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	6,2	1
Укрепване на политиката за равни възможности	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	4	1
Здравеопазване	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	2,15	0
Реформа в държавната администрация	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	3	0
Развитие на човешките ресурси	*14,17*	*14,17*	*14,17*	*14,17*	*13,88*	*13,88*	*14,41*	*99,15*	*13*
Регионални програми	-	3,52	14,42	17,6	16,91	17,78	16,37	86,6	11
Трансгранично сътрудничество	10	14	28	28	28	28	28	164	21
Изравняване на регионалните различия	*10*	*17,52*	*42,42*	*45,6*	*44,91*	*45,78*	*44,37*	*250,6*	*32*
Общо	**33,77**	**113,12**	**148,10**	**143,49**	**135,21**	**109,34**	**103,07**	**786,39**	**100**

На основата на данните в Таблица 3.7 може да се направят следните коментари:

- Общото финансиране като цяло съответства на средствата, които се очаква да бъдат получени от програмата ФАР (в рамките на 110-120 млн. евро). Максимумът на финансирането, който се очаква през 2002-2004 г., може да се обясни с оценката на очакваното реално изразходване на средствата и не позволява да се направи пълна оценка на съвместимостта с прогнозираното отпускане на средствата от ЕС.
- За институционално укрепване са отделени 23% от фондовете на ФАР, което е малко по-ниско от 30% минимум, даден в разпоредбите на ЕС.
- За програмите за трансгранично сътрудничество са отделени значителни средства, което е в съответствие с очакваното нарастване на тяхното значение и обхват.

Значителни средства са отделени и на регионалното развитие, но това всъщност е необходимият минимум за изграждане на административния капацитет.

- Редица програми нямат необходимия минимален размер на финансирането, за да постигнат осезаем ефект и затова при тях не е спазен принципът за концентрация. Това се отнася най-вече за последните четири програми на Ос 4, за които финансирането е много малко. Това налага преструктуриране на Ос 4 и намаляване на програмите й.
- Спазването на принципа за концентрация е вероятно да не се постигне при Програмата за телекомуникациите и пощите в Ос 3 (при която също така е възможно разходите да не отговарят на разпоредбите на ФАР) и Програмата за туризма в Ос 2. Доколкото и двете програми имат и други слабости, главно в икономическата обосновка на държавната намеса и в съответствие на стратегията на Плана, те или трябва да се изключат, или да се разгледа възможността те бъдат включени в регионалните програми на Ос 5.

Ако от данните се изключат компонентите за институционално изграждане и за регионално развитие, може да се направят някои интересни изводи за разпределението на средствата (Таблица 3.8).

- Общото разпределение на фондовете не се различава значително от практиката в регионите по Цел 1. Наблюдават се по-високи инвестиции във физическата инфраструктура за сметка на по-ниската подкрепа за производствения сектор. Това може частично да се обясни с риска за усвояване на средствата, доколкото в страната няма капацитет за бързо изграждане на схеми за безвъзмездно финансиране или на финансови инструменти.

Таблица 3.8 Разпределение на фондовете

Година	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**Total**	
	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	Млн. евро	%
Промишленост	1,75	6,22	6,22	6,27	6,46	6,16	5,52	38,6	11
Туризъм	-	3,5	3,7	3,6	2,5	2,9	2,7	18,9	5
Насърчаване на МСП	-	5,97	7,42	7,61	7,04	6,33	5,63	40	11
Инвестиции в производствения сектор	*1,75*	*15,69*	*17,34*	*17,48*	*16*	*15,39*	*13,85*	*97,5*	*27*
Транспорт	-	6,8	-	-	-	-	-	6,8	2
Енергетика	-	23	22	27,5	27,5	-	-	100	28
Телекомуникации и пощи	1	1,9	3	2,5	0,6	1,7	1,3	12	3
Околна среда	-	7	7	7,5	7,5	7	7	43	12
Инвестиции в инфраструктура	1	38,7	32	37,5	35,6	8,7	8,3	161,8	45
Подобряване възможностите за заетост	7,63	7,63	7,63	7,63	7,63	7,63	7,63	53,4	15
Развитие на предприемачеството	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,34	4,58	30,4	8
Насърчаване на адаптивността на бизнеса и работната сила	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	0,89	6,2	2
Укрепване на политиката за равни възможности	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	0,57	4	1
Здравеопазване	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	2,15	1
Реформа в държавната администрация	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	0,43	3	1
Развитие на човешките ресурси	*14,17*	*14,17*	*14,17*	*14,17*	*13,88*	*13,88*	*14,41*	*99,15*	*28*
Общо	**16,92**	**68,56**	**63,51**	**69,15**	**65,48**	**37,97**	**36,56**	**358,45**	**100**

- За опазването на околната среда са отделени 12% от наличните фондове, което като цяло отговаря на практиката в страните по Цел 1. Другата основна област е енергетиката, на която се падат 28% от фондовете за сметка на по-ниското финансиране за транспорт.
- Енергийната политика е една от областите, в които анализът, направен от българското правителство, не съответства на този от ЕС или международните финансови институции. Тъй като те предлагат различна стратегия за развитие, това е една от областите, в които ще е необходимо да се направят допълнителни уточнение в процеса на преговорите. Програмата за енергетиката включва различни мерки, някои от които са свързани с опазването на околната среда и в нея не е дадена разбивка на фондовете по подпрограми. Затова на този етап не е възможно да се извърши оценка на целесъобразността на разпределението на средствата.

3.7 Изводи и препоръки

- В плана не е дадена разбивка на финансирането на равнище подпрограма. Това пречи да се изпълнят част от задачите по оценка и по-специално квантифицирането на целите.
- В част от програмите не е предвидено финансиране от ЕС, например Програма 5 на Ос 2 "Насърчаване на чуждестранните инвестиции".
- Финансовите таблици са разработени при използването на принципи, различни от тези, използвани при структурните фондове. Това затруднява проверката на изискванията за съфинансиране и допълняемост. При бъдещата актуализация на Плана е необходимо финансовите таблици да се опростят.
- Данните за частните инвестиции са особено объркващи, доколкото те са смесица от а) държавно финансиране, получено от частни фирми; б) частно съфинансиране за прилаганите мерки; в) оценка на въздействието на Плана върху частните инвестиции и г) оценка на инвестициите, които биха се осъществили и без никаква държавна намеса.
- Макроикономическият анализ, включен в Плана, дава интересна информация за развитието на страната, но има следните по-важни пропуски: 1. Динамика на инвестициите в БВП; 2. Приток на чуждестранни преки инвестиции; 3. Анализ на кредитния и капиталови пазари.
- Предлаганият макроикономически сценарий е реалистичен и целесъобразен, но някои от потенциалните рискове не са разгледани, а именно: очакваната динамика на инфлацията, възможността за криза в платежния баланс, предизвикана от притока на капитал, фискалният риск, свързан с приемането на Плана и дилемата дълг-инвестиции.
- В Плана липсва аналитична част, която да свърже макроикономическия сценарий с предлаганите мерки. Много части от стратегията са неясни, поради което тук бе направен опит за реконструиране на стратегията и нейните междинни цели и свързани с тях индикатори.
- Резултатите от оценката на вътрешната съгласуваност на Плана показаха, че Планът е като цяло съгласуван, макар че обхватът и целите на Ос 1 са неясни. Програмата за земеделието е по-добре да бъде отделена от отделна Ос, някои мерки не съответстват на логиката на Плана. Обосновката на Ос 5 е неясна.
- На този етап не е възможна оценка на съответствието на НПИР с Националната инвестиционна програма. Има малки несъответствие между НПИР и Плана по САПАРД.

- Необходимо е по-добро изясняване на необходимостта да се спазват разпоредбите за държавните помощи и принципа за заплащане от замърсителя, които ще бъдат по-добре дефинирани при бъдещите преговори с Комисията.
- Планът е като цяла съгласуван с макроикономическата и бюджетна рамка.
- Планът не съдържа достатъчно информация, за да се оцени разпределението на публичните фондове, доколкото не съдържа информация за инвестициите в предишни периоди и спазването на принципа на допълняемостта. Включените в Плана средства от ЕС като цяло отговарят на очакваните ангажименти на Комисията. На този етап не може да се направи по-точен анализ, тъй като финансовите таблици са изготвени на принципа на реалното изразходване на средствата.
- Разпределението на средствата по ИСПА в двете възможни области – транспорт и колона среда, е балансирано.
- Планът по САПАРД е преминал предварителна оценка и докладът за оценката може да бъде използван за допълнителна информация.
- За институционално изграждане са отделени 23% от фондовете на ФАР, което е малко по-ниско от 30%-ния минимум, определен в документите на ЕС.
- На програмите за трансгранично сътрудничество са отделени значителни средства в съответствие с очакванията за увеличение на тяхното значение и обхват. Средствата за регионално развитие също не са малки, но те са необходимият минимум, за да се изгради административният капацитет. Някои от включените в Плана подпрограми са много малки по размер и едва ли ще имат осезаем ефект, поради което при тях не е спазен принципът за концентрация. Такива са последните четири подпрограми на Ос 4, чието финансиране е много малко. Спазването на принципа на концентрация е вероятно да не се достигне и при Програма за телекомуникациите и пощите в Ос 3 и Програмата за туризма в Ос 2. Тъй като последните две подпрограми имат и други слабости: тяхната икономическа обосновка и съгласуваност със стратегията са неясни, те трябва или да отпаднат, или да се включат като елементи от регионалните програми на Ос 5.
- Разпределението на средствата не се различава съществено от установената практика в регионите по Цел 1.
- Енергетиката е секторът, на който е отделена най-голяма част от фондовете, главно поради включването на помощите за затварянето на централата в Козлодуй. По енергийната политика анализите на българското правителство и тези на ЕС и международните финансови институции съществено се различават. В периода на преговори ще е необходимо значително уточняване на стратегиите. Тъй като тази програма включва различни мерки, включително такива за опазване на околната среда, но във финансовите таблици не е дадена достатъчно подробна информация, на този етап не е възможно да се направи оценка на целесъобразността на разпределението на средствата.

Раздел IV: Въздействие на НПИР върху икономиката

(в сътрудничество с Мариела Ненова от Агенцията за икономически анализи и прогнози)

4.1. Обща оценка

Въведение. Заданието за настоящата предварителна оценка включва изискване за анализ на очакваното въздействие на Плана върху социалното и икономическото сближаване и по-специално въздействието върху БВП и заетостта, приноса на предприсъединителните инструменти (ППИ) върху динамиката на тези променливи. С оглед на конкретната ситуация в България, бе преценено, че интерес ще представлява оценката на потенциалното въздействие на безвъзмездната помощ от страна на ЕС върху платежния баланс и кредитоспособността на страната.

Оценката на макроикономическия ефект изисква използването на макроикономически модел на икономиката. Тези модели могат да бъдат или матрици ресурси-производство като модела "Beutel", използван от "Евростат" и ГД "Икономически и финансови въпроси", или макроикономически модели, базирани на набор от уравнения. Съвременният опит и най-добрата практика в оценката включват използването на макроикономически модели като "*QUEST II"* или "*HERMIN"*. Моделът "*HERMIN"* най-често се използва за оценката на подкрепата на ЕС за страни в процес на сближаване, като Испания, Ирландия и Португалия. В сравнение с другите модели, "*HERMIN"* дава възможност за по-точна оценка на ефекта на структурните фондове върху предлагането.

Каре 4-1. Макроикономически модели и оценка на ефекта върху търсенето и предлагането

Макроикономическият ефект на структурните фондове може да се раздели на ефект върху търсенето и върху предлагането. Ефектът върху съвкупното търсене се анализира като разходите по структурните фондове се приемат като екзогенно увеличение на държавното потребление, както и на публичните инвестиции. Тези разходи обаче предполагат и нарастване на производството и може да се допусне, че в дългосрочен план те изменят производствената функция, което представлява ефект върху предлагането. Различните макроикономически модели дават различни оценки на тези ефекти. Матриците ресурси-производство като " Beutel " отчитат само ефекта върху съвкупното търсене. Макроикономическите модели се различават по степента, в която отчитат ефекта върху предлагането. В "*QUEST II*" се приема, че всички видове разходи имат сходно въздействие върху производствения потенциал. Напротив, "*HERMIN*" - това е съкратеният вариант на модела "*HERMES*", създаден от Ирландското правителство за оценка на Рамката за подкрепа от общността за периода 1989-1993 г. - дава възможност за по-подробен анализ на ефекта върху предлагането.

Един модел от типа "*HERMIN*" би бил особено подходящ за българския опит, тъй като той взема под внимание въздействието на структурните фондове върху привличането на чужди инвестиции и повишаването на конкурентоспособността на експорта. Освен това очакваното увеличение на производителността се включва в производствената функция. За съжаление не разполагаме с такъв модел за България. За да изпълни тази част от своята задача, екипът, изготвящ оценката, потърси подкрепата на Българската Агенция за икономически анализи и прогнози, която разполага с макроикономически модел на страната, макар той да не е напълно подходящ за оценка на въздействието на структурните фондове. Оценката, изложена на следващите страници, стана възможна главно благодарение на помощта, получена от Агенцията. Макар че данните бяха предоставени от Агенцията, основната отговорност за текста носи екипът, изготвил оценката.

Трябва да се отбележи, че представената количествена оценка на ефекта е приблизителна и предварителна, предвид ограничената налична информация, краткото време и отсъствието на истински макроикономически модел. При нормални условия един пълен анализ се изготвя за няколко месеца. Затова настоящият доклад е изготвен въз основа на доста схематичен преглед. Възможно е резултатите от един по-задълбочен анализ да бъдат доста различни.

Допускания. Макроикономическият сценарий, разработен от българското правителство и включен в Плана, се основава на два стълба: валутния борд и поддържането на почти балансиран бюджет. Друго ограничение е фактът, че се предвижда съотношението между общия държавен дълг и БВП - което в момента е 80% - в средносрочен план да спадне на 60%.

Макроикономическата стратегия се съсредоточава върху инвестициите, които са се превърнали, в известен смисъл, в основната макроикономическа цел на Плана. От началото на 80-те години българската икономика страда от рязък спад на общите инвестиции - от над 30% в края на 70-те години на 10,8% през 1997 г. Всички сектори на икономиката са засегнати от този процес, но най-тежко той се отразява върху инфраструктурата. Кризата в началото на 90-те години силно намалява бюджетните ресурси и предизвиква преструктуриране на държавните разходи. Държавните разходи за инвестиции спадат до 1 – 1,5% от БВП. Едва през 1997 г. настъпва обрат в този процес. Благодарение на структурните реформи (ускорена приватизация, реформа на пенсионната система, реформа в здравеопазването и т.н.) и на стабилната макроикономическа среда, създадена от валутния борд, темпът на растеж на държавните инвестиционни разходи достига до около 4% от БВП, а общите брутни разходи се повишават до 16% (виж таблица 4.1 по-долу).

Таблица 4.1 Брутни инвестиции като процент от БВП

(%)

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
18,2	16,2	13,0	13,8	15,3	13,6	10,8	13,2	15,9

За да постигне сближаване с икономиките на страните от ЕС, българското правителство е заложило годишен ръст на ВВП от 4-5% като основен икономически приоритет на страната. Разчетите за периода 2001 – 2006 г. показват, че делът на инвестициите в основен капитал от БВП ще нарасне от 16% на 21%, в подкрепа на очаквания реален ръст на БВП. Макроикономическата рамка, изложена в Националния план за развитие, предвижда значителни инвестиции в областта на инфраструктурата - транспорт, водоснабдяване, комуникации и енергоснабдяване, което в съвкупност съставлява над половината от инвестиционната програма на Националния план за икономическо развитие (таблица 4.2).

Таблица 4.2 Разбивка на финансирането на Плана по оси

(млн евро)

Ос	Общо	Държавен бюджет	Частни	Външни заеми	ЕС	Други и помощи
Ос1	574,58	298,43	-	84,91	189,34	1,90
Ос 2	2 502,73	186,46	1 653,78	278,85	383,63	-
Ос 3	9 793,07	4 506,84	2 829,71	1 503,52	937,50	15,50
Ос 4	967,64	634,85	121,30	112,90	91,15	7,44
Ос 5	1 110,82	539,12	247,60	27,50	250,60	46,00
Общо	**14 948,84**	**6 170,70**	**4 861,39**	**2 017,68**	**1 863,22**	**85,84**

Въздействие върху макро-променливите. Бяха разиграни два различни сценария въз основа на заменяемостта на помощите от ЕС с други външни източници на кредити.

Първи сценарий: ресурсите от предприсъединителните фондове на ЕС не са на разположение. За да изпълни планираната инвестиционна програма, правителството взема допълнителни средства като кредит от частни финансови институции. Непосредственият ефект върху текущата сметка на платежния баланс е даден в Таблица 4.3.

Таблица 4.3 Въздействие на Плана върху платежния баланс

(% от БВП)

Година	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
С предприсъединителните фондове на ЕС	4,5	4,0	4,0	3,7	3,2	3,0
Без ресурси от предприсъединителните фондове	6,0	6,0	6,0	5,4	3,6	3,4

Влошаването на дефицита в текущата сметка на платежния баланс би могло да има и други косвени негативни последици за икономиката. Първо, то би могло да се тълкува като неприемливо състояние на платежния баланс и да влоши условията за получаване на кредити за правителството и за частния сектор. Второ, то би могло да причини изтичане на средства от страната, което при съществуването на валутен борд може да доведе до намаляване на валутните резерви на Централната банка, свиване на паричната маса и рецесия.

Ако допълнителните ресурси, заместващи предприсъединителните фондове на ЕС, могат да се набавят чрез кредити, тогава общият дълг ще бъде с от 2 до 5 процентни пункта по-висок от очакваното през различните години. Коефициентът на обслужване на дълга също ще се повиши. Ако приемем лихвен процент по новия дълг от 10%, допълнителната тежест за лихвените плащания ще бъде около 0,4 процентни пункта от БВП.

Втори сценарий: във втория сценарий ресурсите от предприсъединителните фондове не са на разположение и не могат да бъдат заменени с кредити, което води до намаляване на инвестициите. Прякото въздействие върху растежа (от намаляването на съвкупното търсене) се оценява на средно 0,5 процентни пункта годишно, поне през първите три години (2001 - 2003). По-трудно е да се оцени дългосрочното въздействие.

Съвкупно търсене. Ако се отчете само въздействието върху съвкупното търсене, за периода 2001-2006 г. Планът би повишил равнището на БВП с около 3 на сто над равнището, на което той щеше да бъде, ако не беше направена нито една от планираните инвестиции. Това, обаче, е една много консервативна оценка и по-нататъшното уточняване на допусканията би могло да доведе до по-високи стойности.

По-трудно е да се оцени въздействието върху заетостта. Според източници от Министерството на труда, само активните мерки на политиката по труда би трябвало да намалят безработицата с три процентни пункта. Тази оценка, обаче, не изглежда реалистична, тъй като подобни резултати изобщо не са постигани с намесата на структурните фондове в рамките на ЕС. Не беше възможна макро-оценка на влиянието върху заетостта, а методите за оценка на общия брой работни места отдолу нагоре не могат да се прилагат поради липсата на достатъчно подробна информация за мерките.

Съвкупно предлагане. Поради липса на надежден модел не е възможно да се оцени въздействието на структурните фондове върху съвкупното предлагане в България. Една много консервативна оценка, основана на аналогията с други случаи в ЕС, показва, че в края на периода ефектът, свързан с предлагането може да достигне до малко под 1 процентен пункт от БВП. Поради променливия характер на икономиката обаче, твърде възможно е действителният ефект да е значително по-висок.

4.2 Изводи

- За да се изпълни заданието, за предварителната оценка беше направена приблизителна оценка на очакваното въздействие на плана върху БВП и безработицата. Приносът на Плана за нарастването на БВП през периода се оценява на 4%, от които около 1% - от промени в предлагането. Очаква се ефектът върху безработицата да е незначителен.
- Може да се допусне, че ефектът на предлагането е значително подценен. Има вероятност възвръщаемостта от големите инфраструктурни инвестиции да бъде много по-висока, като се има предвид настоящия ограничен капацитет. При оценката на ефекта на търсенето се допуска, че българската икономика има свободен капацитет да произвежда допълнителната продукция. В противен случай инфлационното въздействие би било по-високо от показаното, а обемът на инвестициите, финансирани от Плана, в реално изражение би бил много по-малък. Това, разбира се, би довело до корекция надолу на дадените тук цифри за растеж и заетост. Счита се, че този сценарий не е вероятен при сегашните условия.
- За да може значително да се повиши качеството на представените тук оценки и особено оценката на дългосрочното въздействие върху предлагането на инфраструктурните инвестиции, се препоръчва Агенцията за икономически анализи и прогнози да получи техническа помощ за използването на моделите "HERMIN" чрез двустранни проекти с държавни агенции за прогнозиране от страните, получаващи подкрепа от Фонда за сближаване и Комисията на ЕС.

Част II – Секторни анализи

Раздел V: Първа Ос: Изграждане на институционална система, хармонизирана с европейското законодателство

5.1 Общ преглед

Първата ос се състои от две програми: *Укрепване на институциите, формиращи бизнес-средата* и *Изграждане на производствения сектор.* Първата програма е съставена от три различни подпрограми, а втората от шест. Всички програми предвиждат финансиране от ЕС. Първата ос има дълга встъпителна част, където накратко се обобщават административните и законодателните реформи - вече проведени, в ход или в процес на подготовка - а именно: правосъдието, вътрешните работи, финансите, застрахователното дело, пазара на ценни книжа, система на плащане (включително електронната търговия), митниците, качеството, защитата на потребителя, туризма и търговията, земеделието и горското стопанство, транспорта, енергетиката, пощите и телекомуникациите, околната среда, пазара на труда, социалната помощ, социалното осигуряване, образованието, здравеопазването, културата. Тези секторни описания не са отразени непременно в секторите, към които са насочени предложените мерки. Оста има общата цел да постигне административна реформа и институционално укрепване на онези държавни органи, които имат връзка с изпълнението на другите части на Плана. В известен смисъл, тази Ос може да се разглежда като начин за обединяване на всички инициативи, които са необходими за възприемането на *acquis communautaire* в редица области на държавната политика. Ето защо тя може да се счита за кратко повторение на онова, което вече е посочено в Националната програма за приемане на Европейското законодателство и в Партньорство за присъединяване. В текста не се правят препратки към съдържанието на другите оси. Двете предложени програми почти не се различават, с изключение на потенциалните бенефициенти. Само отчасти може да се разбере кои са ведомствата, които ще изпълняват тези програми.

В Оста накратко се споменава за постигането на четири хоризонтални цели: 1) издигане на статута на националните органи; 2) овладяване на корупцията и въвеждане на прозрачност в администрацията, 3) усъвършенстване на институционалната структура и повишаване на ефективността, и постигане на по-тясно междуинституционално сътрудничество, 4) създаване на интегрирана правителствена информационна система - тези цели не са подкрепени от анализ на сегашното състояние и не са конкретно отразени в предложените след това програми. Хоризонталните мерки за постигане на тези цели са доста неясно определени и цялостната структура на оста има силна вертикална ориентация и *de facto* може да се счита за повторение на онова, което е включено в Националната програма за приемане на *Европейското законодателство* и в Партньорство за присъединяване. Във всеки случай, не се посочват нито приоритетните въпроси, нито разположението на дейностите във времето.

Както се вижда от таблица 5.1, в Оста се предвижда значително финансиране от Програмата ФАР - по същество се очаква по-голямата част от институционалното изграждане да се финансира от ФАР и малка част от САПАРД. Поради естеството на инициативите, не е предвидено финансиране от ИСПА, а по очевидни причини и от частния сектор. Прогнозира се и вземането на значителни кредити от външни кредитори - равно на, грубо казано, половината от подкрепата на ЕС. Приносът от други източници на безвъзмездна помощ изглежда много ограничен.

Таблица 5.1 Програми в Ос 1 по източници на финансиране

(млн. евро)

Програма	Общо	Национално финансиране			Външно финансиране	
		Държавен бюджет	Частни	Външни заеми	ЕС	Други
Укрепване на институциите, формиращи бизнес-средата	229,30	138,70	-	15,90	74,70	-
Изграждане на производствения сектор	345,28	159,73	-	69,01	114,64	1,90
Общо	**574,58**	**298,43**	**-**	**84,91**	**189,34**	**1,90**

Таблица 5.2 Фондове на ЕС по предприсъединителни инструменти за Ос 1

(млн. евро)

Програма	Всичко	ИСПА	САПАРД	ФАР
Укрепване на институциите, формиращи бизнес-средата	74,70	-	-	74,70
Изграждане на производствения сектор	114,64	-	12,00	102,64
Всичко	**189,34**	**-**	**12,00**	**177,34**

5.2 Укрепване на институциите, формиращи бизнес-средата

Анализ на сегашното състояние. В текста няма анализ на сегашното, който да бъде коментиран. В програмата само се посочва, че има нужда да се овладее финансовата престъпност като начин за укрепване на банковата система и на икономиката. Впоследствие това би довело до подобряване на бизнес-климата в България и до привличането на повече преки чуждестранни инвестиции. Макар че принципът е валиден и със сигурност се приема като приоритет от международните финансови институции и донорите, липсват редица важни аспекти от сложните връзки между престъпността и икономическия растеж, а именно корупцията. Ако тази декларация за намерения се оценява в светлината на по-широките принципи на първата ос, отново липсва един много важен аспект. Редица международни организации (главно ОИСР, но и ЕС) по няколко повода са отбелязвали, че един от основните проблеми в реформирането /усъвършенстването на системата на публичната администрация в България е изключително високото текучество на висши служители, което затруднява натрупването на опит в определена сфера. Не личи да е осъзната потребността да се осигури по-голяма сигурност за държавните служители.

Преглед на досегашния опит. Тъй като правосъдието и вътрешните работи са сравнително нова област за помощ от страна на ЕС, липсват конкретни поуки, извлечени от досегашния опит. Направената през 1999 г. оценка *ex post* на програмите ФАР в подкрепа на европейската интеграция и сближаването на законодателството, която е донякъде приложима по аналогия, обаче, установява, че програмите са прекалено концентрирани върху предоставянето на пряка помощ и твърде малко на развитието на местния капацитет - включително институционалния капацитет за управление на въпросите, свързани с ЕС. На капацитета за оценка на регулативното въздействие също не е отделено достатъчно внимание. Освен това, правните консултации, осигурявани от смесени екипи от местни експерти и експерти от ЕС, са давали по-добри резултати от консултациите, базиращи се само на чуждестранни експертни познания. И накрая, подкрепата на ФАР е била съсредоточена твърде много върху съдържанието на законите и върху изпълнителните

органи, пренебрегвайки парламентарните структури и другите институции, участващи в процеса на изпълнение на политиката. Препоръката е за по-добра координация и интеграция между/при предприсъединителното планиране, реформата на публичната администрация и европейската интеграция и сближаването на законодателството; разработване на механизми за определяне на приоритетите в законодателството и увеличаване на капацитета за парламентарно и регулативно въздействие. Най-сетне, програмите за обучение трябва да се разработват въз основа на задълбочен анализ на потребностите - направен с оглед на нуждите и интегриран в политиката за обучение на държавната администрация.

В страните-членки на ЕС има известен опит в използването на Структурните фондове в правосъдието и вътрешните работа в регионите в Италия по Цел 1. Макар че не разполагаме с ясни поуки, предварителните заключения от междинните доклади за оценка показват наличието на сериозни проблеми с капацитета за усвояване. И Прегледът ФАР - 2000, и Вторият доклад за икономическо и социално сближаване посочват капацитета за усвояване като ключова проблемна област в инициативите за институционално укрепване във всички страни-кандидатки за членство.

Описание на стратегията. Програма 1 е разделена на три подпрограми: 1) възприемане на *acquis communautaire* в правосъдието и вътрешните работи, 2) засилване на институционалния капацитет на Министерството на вътрешните работи чрез създаване на полицейски структури, отговарящи на стандартите в ЕС, 3) привеждане на обучението, привеждане на обучението, управлението и развитието на служителите в съответствие с европейските стандарти и учебни планове. Обосновката на тези три програми не е съвсем ясна. Изглежда, подпрограма 1 е свързана главно с дейности, касаещи Министерството на правосъдието и Министерството на външните работи, докато подпрограми 2 и 3 се отнасят по-пряко до Министерството на вътрешните работи. Но дори и разделението между подпрограми 2 и 3 не е изцяло последователно, тъй като мерки за обучение са включени и в подпрограма 2. Във всички случаи, съдържанието на подпрограмата се свежда до списък на постижения, които се изискват от Националната програма за приемане на Европейското законодателство, сглобяване на дейности, където се иска подкрепата на ЕС, и други придружаващи паралелни мерки на политиката. Макар че това не се заявява ясно в Плана, програмата включва и важен компонент на инвестиции в информационни системи и компютърен хардуер и софтуер.

Обосновка на стратегията. Тъй като тази програма пряко касае публичната администрация, няма нужда да се търсят доказателства за неефективността на пазара. Правосъдието и вътрешните работи представляват ядрото на дейността на правителството и са благо с обществена значимост *per se*. Така че аргументацията в подкрепа на публичната намеса е очевидна.

Съгласуваност и последователност на стратегията. В Плана липсват елементи, за да може да се направи точна преценка за съгласуваността и последователността на стратегията. Липсва и анализ "SWOT". Но, до степента, до която тези дейности се изискват, за да се възприемане на *acquis,* и те се споменават в Националната програма за приемане на Европейското законодателство и в Партньорство за присъединяване, съгласуваността и последователността могат да се считат за подразбиращи се. Но, за разлика от Националната програма за приемане на Европейското законодателство, не е направен опит проблемите да се подредят по приоритети/значимост и да се посочи най-общ график за изпълнението. Това може да представлява проблем, тъй като и съдебната система, и полицията са в процес на преструктуриране и реформа, и докато напълно се изясни новата рамка, би трябвало да се отлагат всякакви мащабни действия. От грубия анализ на финансовите таблици се вижда, че подреждането по значение на предвидените средства за правосъдието и вътрешните работи по ФАР е съвместимо със становищата на Комисията до момента. Съвместимостта с приоритетите на ЕС също се приема като даденост до степен, до която предвижданите действия попадат в Националната програма за приемани на Европейското законодателство. Съгласуваността с други вътрешни

политики също би трябвало да се разглежда като донякъде подразбираща се. В текста има позоваване на важни документи, като Стратегията за изграждане на съвременна административна система в Република България, макар че очакваната синергия с предлаганите действия никъде не е ясно подчертана. Програмата не съдържа данни в количествено изражение, така че не е възможно да се направи оценка на тяхното качество и надеждност.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Програмата съдържа профил на финансовото усвояване на средствата от ФАР, както е изложено в таблицата по-долу (данните са в милиони евро). Посочено е, че цифрите са изчислени на база реални разходи. Всъщност текущите преговори за ФАР - 2001 предвиждат проекти в същите области за малко по-ниска сума. Но когато се вземе предвид инвестиционния компонент, зададените цели за разходите би трябвало да се оценят като най-малкото осъществими. Почти не е обърнато внимание на потребността с течение на времето да се намалява подкрепата за институционално изграждане.

Таблица 5.3 Финансиране на подпрограма 1 на Първата Ос към година

(млн евро)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Общо
-	10,34	13,14	13,07	12,97	13,60	11,59	**74,7**

Програмата предвижда и съвместно финансиране от страна на правителството в размер на 138,7 млн евро- около два пъти по-голям от размера на помощта от ЕС. Това е признак за сериозен ангажимент и предполага елементи на допълнителност. Предвиждат се и кредити от други източници (най-вероятно от международни финансови институции) в размер от 15,9 Евро - една разумна сума. Не са включени други безвъзмездни помощи, което определя ЕС като единствен дарител в тази област.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. В Плана схематично са набелязани някои възможни индикатори за тази програма. Включените мерки, обаче, трудно се поддават на наблюдение в количествено измерение. Оценката, направена в Редовния доклад на Комисията за напредъка на страната към присъединяването, вече представлява добър източник на качествена информация и може да се използва като заместител. Друго, по-малко удачно решение, е да се проследи броя на обучените хора и създадени управленски информационни системи. Тъй като не е дадена разбивка на равнище подпрограма и мерките са прекалено хетерогенни, на този етап не е възможна оценка на очакваните резултати.

Очаквано секторно въздействие. Очакваното въздействие е привеждането на политиката и практиката в правосъдието и вътрешните работи в съответствие със стандартите на Единното Европейско законодателство.

5.3 Укрепване на сектора на предприятията

Анализ на сегашното състояние. По същество положението е същото, както при първата програма. Отново няма никакъв анализ, който да се коментира или цитира в текста. Аналитичният текст е просто описание на реформите в сектора - вече проведени, в ход, или в процес на подготовка. Програмата повтаря структурата на програма 1: ако се вземат предвид по-общите принципи на Първата ос: 1) издигане на статута на националните органи; 2) овладяване на корупцията и въвеждане на прозрачност в администрацията, 3) усъвършенстване на институционалната структура и повишаване на ефективността, и постигане на по-тясно междуинституционално сътрудничество, 4) създаване на интегрирана правителствена информационна система; отново липсва проблемът с текучеството на служителите от публичната администрация.

Преглед на досегашния опит. Тъй като програмата представлява обобщение на начинанията за институционално изграждане в различни области, важат същите заключения, извлечени от Оценката *ex post* от 1999 г. на програмите ФАР в подкрепа на европейската интеграция и сближаването на законодателството. Отново капацитетът за усвояване трябва да се разглежда като основна проблемна област.

Описание на стратегията. Програма 1 е разделена на шест различни подпрограми: 1) стратегическо преструктуриране и укрепване на капацитета на Министерството на икономиката, 2) изграждане на електронна търговия, 3) засилване на защитата на потребителите; 4) регионално развитие: предоставяне на водеща роля на областите, 5) укрепване на механизмите за екологичен контрол; и 6) подготовка на сектора на комуникациите за функциониране в конкурентна среда. Тези подпрограми често съдържат негласно искане за техническа помощ и се състоят главно от кратко описание на състоянието на нещата и очакваните събития в съответните области. Подпрограмите са структурирани на отраслов принцип и имат по-голяма или по-малка вътрешна съгласуваност. Много интересна черта се наблюдава в подпрограма 2: Въвеждане на електронна търговия. В подпрограмата са набелязани редица евентуални действия в областта на електронната търговия, които излизат извън обхвата на традиционното институционално изграждане и в страните-членки на ЕС се считат за намеса по линия на икономическото и социално сближаване[10].

Обосновка на стратегията. Тъй като тази програма пряко засяга публичната администрация, няма нужда да се търсят доказателства за неефективността на пазара. Обратно, в изграждането на електронната търговия преобладават аргументите срещу субсидиите. Дори и в рамките на ЕС още не е постигнат консенсус относно обхвата на държавна подкрепа в тази област и в момента Комисията договаря с регионите критерии за подкрепа. Основният принцип е, че финансиране от ЕС ще бъде осигурено само при отсъствието на достатъчни търговски стимули или за постигне на конкретна социална цел (селски или бедстващи градски райони). Признава се обаче, че държавната подкрепа може да играе важна роля за стимулиране на търсенето, особено в областта на общественото обслужване, и че е необходимо да се предприемат действия относно "тесните места" в обучението на учители и в системите за издаване на сертификати за квалификация по информационни технологии.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Както в случая на програма 1, Планът не съдържа нито един от елементите, необходими за формулирането на ясна оценка на съгласуваността и последователността на стратегията, и отново отсъства анализ "SWOT". Отново, доколкото тези дейности се изискват за възприемането на Единното Европейско законодателство и се споменават в Националната програма за приемане на Европейското законодателство и в Партньорство за присъединяване, съгласуваността и последователността могат да се считат за подразбиращи се. Не са посочени приоритети. Косвено е посочено, че значението, отдавано на Министерството на икономиката, е може би прекомерно. Тези дейности, обаче, не покриват всички приоритети, изброени в Партньорство за присъединяване и в Националната програма за приемане на Европейското законодателство. Политиката относно конкуренцията, науката и научните изследвания, аудио-визуалната сфера, например, също представляват други възможни области на дейност за ФАР. Съгласуваността с други вътрешни политики също би трябвало да се разглежда като подразбираща се до известна степен. На места в текста има позоваване на документи; макар че очакваната синергия с предлаганите действия не е ясно определена. Програмата изобщо не съдържа данни в количествено изражение, така че не е възможна оценка на тяхното качество.

---

[10] Виж също, Guy Crauser, генерален директор на DG REGIO, *Information Society and Economic, Social and Territorial Cohesion 200-2006 a new opportunity.* Доклад, изнесен на Лионската конференция на ЕС за информационното общество и икономическото, социалното и териториалното сближаване.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Програмата съдържа профил за усвояването на средствата, осигурени по Програмата ФАР, както е изложено в таблицата по-долу. Посочено е, че цифрите са изчислени на база реални разходи. Общият капацитет за усвояване изглежда реалистичен, само ако се разгледа цялата потенциална подкрепа от ФАР за институционално изграждане. Отново инвестиционният компонент би трябвало да е значителен. Не е ясно защо е включено финансиране от САПАРД. Във финансовите таблици се вижда нарастване на исканото финансиране през 2002 г., което би могло да предизвика проблеми с усвояването. Като цяло, сякаш почти не се обръща внимание на нуждата с течение на времето да се намали подкрепата за институционално изграждане.

Таблица 5.4 Финансиране от ЕС за подпрограма 2 от Ос 1

(млн евро)

Година	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**Общо**
ФАР	6,85	16,7	29,03	15,67	11,85	11,99	10,55	**102,64**
САПАРД	-	2	2	2	2	2	2	**12**

Програмата предвижда и съвместно финансиране от страна на правителството в размер на 159,73 млн Евро - признак за достатъчно сериозен ангажимент. Предвиждат се и кредити от други източници (отново най-вероятно международни финансови институции) в размер на 69,01 млн Евро - възможно е това да е прекалено оптимистична оценка, ако се вземат предвид само инициативите за институционално изграждане. Предвижда се и друго безвъзмездно финансиране в малък размер - 1,9 млн Евро.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Както за програма 1, и за програма 2 в Плана схематично са набелязани някои възможни количествени индикатори. По същия начин, включените мерки трудно се поддават на наблюдение в количествено изражение. Отново в този случай качествените оценки, направени в Редовния доклад на Комисията за напредъка на страната в процеса на присъединяване, могат да се използват като заместител. Друг, по-малко удачен вариант е да се проследи броя на обучените хора и създадените управленски информационни системи. Тъй като не е дадена разбивка на ниво подпрограма, а мерките са прекалено хетерогенни, на този етап не е възможна оценка на очакваните резултати.

Очаквано секторно въздействие. Очакваното въздействие се изразява в политическите мерки и практиката в посочените сектори да бъдат приведени в съответствие със стандартите на Европейското законодателство.

5.4 Изводи и препоръки

- Тази Ос има сериозни недостатъци, ако бъде оценявана според стандартната методология на структурните фондове: няма реален анализ, няма реална стратегия, представените показатели са повърхностни. Повечето от тези елементи, обаче - поне по подразбиране - могат да бъдат намерени в други програмни документи между ЕС и България.
- Всъщност включването на Първата ос в Плана може да се разглежда главно като формален инструмент за включване и на компонента "Институционално изграждане" на програмата ФАР в един и същи програмен рамков документ.
- Ето защо, по същество Първата ос представлява повторение на действията, които вече са включени в Националната програма за приемане на Европейското законодателство и в Партньорство за присъединяване, които редовно се наблюдават и оценяват в Редовния доклад на Комисията за напредъка на страната в процеса на присъединяване към Европейския съюз.

- Първата ос би могла изобщо да отпадне от Плана. Тогава Планът ще се превърне в стратегическа рамка за компонента икономическото и социално сближаване по ФАР, САПАРД и ИСПА, както това е предвидено в Ръководството за ФАР - 2001. Това би представлявало значително опростяване на цялостната структура на Плана и евентуално едно решение, което е за предпочитане от практическа гледна точка.
- В противен случай Първата ос може да остане както е в текста, стига да отговаря на следните условия:
  1. подчиняване на нейното съдържание на непрекъснато променящите се разпоредби на Националната програма за приемане на Европейското законодателство и Партньорство за присъединяване, като това трябва да бъде признато и заявено ясно;
  2. в резултат на това, предлаганите програми и потенциалните бенефициенти трябва да се разглеждат като просто индикативни, а не като изчерпателни;
  3. дейностите, за които се иска подкрепа от ЕС, трябва да бъдат по-ясно определени и отделени от паралелните поддържащи политически мерки;
  4. включването на дейности за институционално изграждане в другите оси трябва да се избягва.
- Съображенията за капацитета за усвояване не представляват проблем от решаващо значение. Мобилизирането на вътрешни ресурси включва вероятен елемент на допълнителност. Външните кредити са, може би, прекалено големи, ако става дума само за институционалното изграждане/развитие и обучението.
- Вътрешното разделение в програмите и подпрограмите е много слабо и понякога непоследователно. Във всеки случай, структурата на програма 2, най-общо базираща се на потенциалния бенефициент, изглежда малко по-ясна и би могла да се използва и в програма 1.
- Ако се избере този подход, не бива да се забравя, че е вероятно в бъдеще в дейностите по институционалното изграждане да се включат и неправителствени организации, както и други организации. В отделен параграф би трябвало тази възможност да се спомене - поне по принцип.
- Няма смисъл прилагането на тази Ос да се наблюдава чрез стандартните количествени показатели, тъй като същите въпроси са обект на постоянно наблюдение и оценяване, като заключенията се съдържат в Редовния доклад на Комисията за напредъка на страната в процеса на присъединяване към Европейския съюз.
- Спорен е също и въпросът дали тази Ос, като се има предвид нейното конкретно съдържание, трябва да представлява интерес за Комитета по наблюдение на Плана. Склонни сме да смятаме, че не трябва, включително и поради съображения за финансирането.
- В по-нататъшните преработки на НПИР, когато български власти са натрупали повече опит по отношение на анализа на политиката на база на програми, може да бъде поета много по-амбициозната задача по същите въпроси да се работи в хоризонтален план. Това ще даде възможност за логическо разглеждане на тези въпроси чрез техниките за изготвяне на програми за Структурните фондове. В настоящите условия, обаче, това трябва да се разглежда и като не приоритетна, и като средносрочна цел.
- В по-нататъшните преработки на Плана, подпрограмата за въвеждане на електронна търговия би трябвало да се раздели на две части. Дейностите на Министерството на икономиката, насочени към институционалното изграждане, трябва да се върнат в съответната подпрограма, докато за другите иновационни действия н тази област са необходими подробен анализ и добре разработена стратегия, подобна на Регионалните инициативи за информационното общество, разработвани от страните-членки на ЕС.

Опитът в изготвянето на програмите, натрупан в ЕС през тези месеци, би могъл да бъде предаден чрез двустранни инициативи. Изготвените документи би трябвало да се разработят допълнително до ниво програма и да се включат в друга Ос, може би във Втората ос.

Раздел VI: Втора ос на развитие: повишаване на конкурентноспособността на българската икономика

6.1 Общ преглед

Втората ос е свързана с необходимостта от повишаване на конкурентоспособността на българския бизнес до равнище, съпоставимо със световната икономика и особено с това на Европейския Съюз. Основната цел на Оста е "повишаване на конкурентоспособността на производствения сектор на базата на предприятия с потенциал за развитие в условията на пазарни принципи". За постигането на това, Оста съдържа 5 програми, всяка от които включва редица подпрограми.

Програма 1: Промишленост, с три подпрограми

Програма 2: Земеделие, хранителна промишленост и интегрирано развитие на селските райони, с четири подпрограми

Програма 3: Туризъм, с две подпрограми

Програма 4: Насърчаване на малките и средни предприятия, с една подпрограма

Програма 5: Насърчаване на чуждестранните инвестиции, с две подпрограми

Разделът, посветен на Ос 2 започва с кратко въведение, което има за задача да даде общо описание на целите и задачите. То по-скоро представлява формулировка на намеренията и общите цели на българското правителство, отколкото обосновка на избора на дейностите, включени в оста, т. е. необходимостта да се справи с *пазарните несъответствия*. От своя страна, всяка от петте програми съдържа информация за развитието и състоянието на сектора, анализ и подходящи за съответната програма инструменти за целенасочено въздействие. Основна слабост на Оста и програмите, които се съдържат в нея е липсата на разработен SWOT анализ. Този пропуск затруднява разбирането на общата обосновка на Оста и на взаимообвързаността в текста като цяло.

Например, няма сериозно обяснение защо точно тези пет програми и техните подпрограми са избрани за да бъдат включени в тази Ос. В най-добрия случай, изглежда че тези пет програми са разработени независимо една от друга – т.е. без да се отчита взаимното им допълване и единство. В най-лошия случай, изискванията и подходите към тях не са съвместими. Има множество примери за дублиране на усилията и подходите.

Най-меко казано, Оста е компилация на работата, интересите и усилията на различни държавни агенции и ведомства. Доколкото такова сътрудничество при разработването на Оста и на отделните програми е необходимо, то изисква координация за да се осигури допълване и цялост, които не се забелязват в Оста. Наистина, именно отсъствието на тези елементи, наред със SWOT анализа е в центъра на коментарите и критиката, изложени тук.

Петте програми на Оста не са съобразени с от нуждите проблемите, а са насочени към ведомствата, т.е. отразяват техните краткосрочни и средносрочни планове за развитие:

Следователно, различните ведомства не са разработили общо разбиране на целите на Ос 2:

- При липсата на ясна представата за целите на Плана, ведомствата са включили в него всички свои отговорности и задачи – като например включването на законодателни инициативи наред със схемите за финансиране. Ето защо петте програми отразяват средносрочните стратегически разработки на съответните ведомства;
- Възлов проблем, който изниква при този подход е фактът, че някои ведомства имат отраслов обхват, докато други имат хоризонтален. Отрасловите ведомства са

разработили всеобхватна документация и включват хоризонтална намеса в нея и това вероятно обяснява дублирането и отсъствието на цялост в Оста.

- В редица случаи подпрограмите и/или техните мерки дублират тези от другите Оси. Например, програма 1 и програма 4 включват мерки, насочени към поощряване на "износа". Същевременно, много от мерките, изведени в програма 4 (Развитие на МСП) са сходни на тези в Оста за развитие на човешките ресурси. Това препокриване е описано в следващите параграфи.

Има също известни съображения относно структурата на Оста. Много по-голяма яснота на Плана би била постигната, ако различните части на Оста се превърнат или в отделни Оси, особено програма 2, или пък ако се включат в други Оси (например, туризмът в Ос 5), или пък ако се изместят от други оси в тази, например инициативите за развитие на МСП в Ос 4.

Не всичките пет програми предвиждат финансиране от ЕС. Програма 5 не предвижда такова. По-долу е представена таблица, обобщаваща данните за финансирането.

Таблица 6.1 Програми в Ос 2 според източниците на финансиране

(млн Евро)

Програма	**Общо**	**Национално финансиране**			**Външно финансиране**	
		Държавен бюджет	Частни	Външни заеми	ЕС	Други
Промишленост	570,5	26,9	505,0	-	38,6	-
Земеделие, хранителна промишленост и интегрирано развитие на селските райони	729,8	112,3	315,9	15,0	286,1	-
Туризъм	353,2	2,5	331,8	-	18,9	-
Насърчаване на малките и средни предприятия	755,9	42,4	440,1	233,4	40,0	-
Насърчаване на чуждестранните инвестиции	93,8	2,4	61,0	30,5	-	-
Общо	**2 502,7**	**186,5**	**1 653, 8**	**278,8**	**383.6**	**-**

За Оста са предвижда около 16% от бюджета на НПИР, но тази цифра не отразява значителните различия по програмите. Въпреки че липсва обосновка, Оста включва сериозни вложения в частния сектор – 34%. Такова значителното финансиране от страна на частния сектор застрашава изпълнението на програмите по Ос 2 – тъй като опитът на страните от ЕС показва, че в много случаи подобно равнище на финансиране от частния сектор е трудно изпълнимо. Значителна слабост на анализа по отношение на финансовите таблици е отсъствието на конкретно разпределение на ресурсите по подпрограми. Това прави невъзможен завършения анализа на концентрацията на ресурсите и спазването на принципа за допълняемот.

Таблица 6.2 Фондове на ЕС по предприсъединителни инструменти за Ос 2

(млн Евро)

Програма	**Общо**	**ИСПА**	**САПАРД**	**ФАР**
Промишленост	38,6	-	-	38,6
Земеделие, хранителна промишленост и интегрирано развитие на селските райони	286,1	-	286,13	-
Туризъм	18,9	-	-	18,9
Насърчаване на малките и средни предприятия	40,0	-	-	40,0
Насърчаване на чуждестранните инвестиции	-	-	-	-
Общо	**383,6**	**-**	**286,13**	**97,5**

6.1 Първа програма: Промишленост

Анализ на сегашното състояние. Както беше посочено, в Оста като цяло и в програмите в частност отсъства SWOT анализ, позволяващ ефективна оценка на ситуацията, в която се намира българската промишленост. Текстът на програмата, обаче, в известна степен компенсира този недостатък, особено ако се чете наред с други разработки и източници на информация[11]. Коментарите и изводите в изложението на програмата съответстват на направените във външни източници, по-специално от Световната Банка. Когато анализът в текста е извлечен от други източници, позоваването на тези източници би подобрило изложението.

Основните моменти на анализа в текста са, че България и българската промишленост се опитват да посрещнат проблемите и предизвикателствата на прехода. Особено внимание се обръща на факторите, свързани с ликвидацията и лошите дългове, приватизацията, въвеждането на процедурите на пазарното стопанство и модернизацията на промишления сектор. Представен е стегнат анализ на подотраслите на промишлеността (основните подотрасли на тежката и леката промишленост), който разкрива предимствата и недостатъците на всеки от тях. Специално се посочва липсата на инвестиции, липсата или загубата на пазари и изоставането по отношение на НИТД и иновационните ноу-хау. Във връзка с това в изложението се формулират препоръки за бъдещото развитие на този отрасъл – главно развитието на ноу-хау в областта на управлението, развитието/създаването на ефективна структура на веригата на предлагане, въвеждането и възприемането на високотехнологични производства и на износа. Тези препоръки са развити, от своя страна, в редица възгледи и цели, които се отнасят за подпрограмите.

Преглед на досегашния опит. Такъв анализ като цяло отсъства в текста, въпреки че с подкрепата на ЕС, Световната Банка и други донори са разработени и изпълнени редица програми и проекти. Те са свързани с такива проблеми като приватизацията, финансирането – включително ликвидацията и лошите кредити и широка гама от специфични за отрасъла инициативи. Докато подробното изложение на опита от всички осъществени програми и проекти за подпомагане на българската промишленост е прекалено амбициозна задача, все пак би трябвало да се споменат достиженията и слабостите на направеното досега.

Описание на стратегията. Тази програма обхваща три подпрограми: Повишаване на потенциала за развитие на производствените предприятия, Насърчаване на високотехнологичните и иновационни производства, Насърчаване експортната ориентация на производствения сектор Както беше вече посочено, тези подпрограми са разработени на базата на логичния процес на анализа и на съответните идеи и цели, описани в текста. Във връзка с това, първите две подпрограми се характеризират с висока степен на цялост и завършеност. Третата подпрограма трудно се подлага на оценка - въпреки че тя е свързана с развитието на експортния потенциал на българската промишленост, текстът съдържа едва половин страница, която е недостатъчна нито за изграждане на цялостна визия, нито за оценка на избора на посочените в текста действия. Въпреки това, програмата е съпоставима с общата стратегия на Плана и косвено осветява едно от имплицитните й условия за успех.

Първите две подпрограми са изпълнени предвиждат редица разнородни дейности. Това е тяхната потенциална слабост – предвид същността и размерите на предизвикателствата пред българската промишленост, се очаква равнището на търсенето на подпомагане да бъде високо. Те се опитват да се съсредоточат върху формулираните в първата подпрограма възлови проблеми - осигуряване на допълнителни инвестиции в промишлеността, повишаване на качеството на продукцията чрез въвеждане на

[11] Особено Икономическият Обзор за България на списание The Economist и множество разработки и материали, изложени на интернет страницата на Световната Банка..

стандартите ISO 9000, повишаване на енергийната ефективност в производствената сфера и развитие на сътрудничеството между българската и европейската индустрия. Същевременно, втората програма има амбицията да бъде програма за създаване на високотехнологични паркове и центрове и за въвеждане на високи технологии в основните подотрасли на промишлеността.

Третата подпрограма за износа има за цел да поощрява развитието на износа, но почти не дава друга информация.

Самата природа и многообразието на подпрограмите при широкия обхват и посоченото в текста високо потенциално търсене на подкрепа в тази насока, пораждат съмнения по какъв начин това насърчаване ще стигне да всички потенциални "клиенти" - при положение, че в момента има 25 хиляди потенциални бенефициенти[12], които биха се възползвали от тези услуги. При тези условия финансирането би трябвало да се разпредели целенасочено и концентрирано за да има осезаем ефект. Освен това в текста не се споменава за ограничения на търсенето на такава държавна помощ, за необходимостта от спазването на принципите на допълняемост и концентрация. А това просто се изисква, тъй като иначе програмата и нейните подпрограми нямат възможност, в рамките на планирания бюджет от общо 570,5 млн Евро, да решат всички проблеми на българската промишленост. Би могло да се предположи, че би било по-ефективно ако тези три подпрограми се концентрират върху избрани отрасли на промишлеността или, на сектори, подбрани по други критерий, например според потенциала на износа.

Обосновка на стратегията. Това е амбициозна програма, която цели създаването на "съвременна промишленост наред с добра околна среда и високо качество на живота" в България. В ЕС тези основания често се използват за целенасочени субсидии. Обаче в програмата почти липсва оценка на същността на държавната подкрепа за повечето от предвидените дейности и не се изтъкват критериите за оказване на държавна подкрепа. Въпреки че България трябва да изпълнява разпоредбите на ЕС от членове 87 3 а е с на Договора за държавните помощи при прилагане на мерките, насочени към подкрепа МСП и регионалните програми, в текста няма пасаж, обясняващ намеренията в тази област.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Инвестициите в развитието на българската индустриална база и повишаването на нейната конкурентоспособност са обусловени от анализа, който е включен в Оста и от нуждите на развитието, които те са призвани да подкрепят. Подкрепата, насочена към развитието на промишлената инфраструктура е предизвикано от изразената и предполагаема слабост - като липса на ноу-хау в областта на управлението, на достъп до високи технологии, до на външни пазари и т.н. Предлаганите в подпрограмата мерки имат пряко отражение върху приоритетите за поддържане на висок и стабилен икономически растеж и конкурентоспособност на България на европейските пазари.

Докато без съмнение е уместно и логично да се говори за индустриалната инфраструктура, връзката между проблема и специфичните мерки, изложени в анализа не може да бъде постигната, поради липсата на отраслов SWOT анализ. Липсва анализ на причините, поради които са предпочетени едни програми пред други.

Посочените мерки са много общи и трябва да бъдат целенасочени и концентрирани, за да избегне риска от разпръскването на финансови средства или разводняването на задачите поради наличието на бюрокрация. Поради липсата на информация за финансирането на равнище подпрограми, оценката на разпределението на ресурсите е невъзможна на този етап.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Много от програмите и мерките предвидени в тях целят: а) да съдействат за развитието на промишлените фирми; б) да

[12] ASME, *Bulgaria: Small and Medium-Sized Enterprises 1996-1999*, Sofia, 2000, p.31.

развиват известни аспекти на капацитета им, т.е. например въвеждане на стандарта ISO 9000, или в) да развиват системи на сътрудничество/съвместни предприятия с други МСП в България или ЕС. Дейностите обикновено се предприемат за преодоляване на пазарните изкривявания. Такива дейности, обаче, са скъпи в административно и финансово отношение и не привличат значително финансиране от частния сектор – предвидено да формира значителна част от финансирането по тази програма – 505 млн. Евро от 570.5 млн общ бюджет. Възниква въпросът дали може да се мобилизира толкова голямо финансиране за успешното функциониране на програмата. Също така е възможно търсенето на подпомагане да превиши капацитета на програмата.

Изглежда, че не е помислено сериозно за капацитета за усвояване на средствата по Оста. Например, Оста предвижда значителна строителна програма за Изграждане на "центрове за нови технологии, паркове, и т.н." - предвидени са около 40 такива с по 15 фирми средно. Няма свидетелства, обаче, че са налице или че ще се появят предвидените 600 високотехнологични МСП, които ще бъдат облагодетелствани от разположението си в такива паркове. Това води до ситуация, при която, ако използваме думите на един от оценителите на технологичните паркове, "има повече паркове, отколкото технологии". Разходите за строителството на тези паркове са също посочени в измерения, значително по-ниски от очакваните в ЕС – дори с оглед на по-ниските разходи в България, те изглеждат прекалено скромни. Това предполага, че програмата не е достатъчно добре обмислена или подложена на външна оценка.

Без времева рамка за използването на ресурсите е трудно да твърдим дали дейностите по програмите могат да бъдат завършени в предвидените срокове, тъй като има редица инициативи и мерки, които изглеждат последователни, например развитието на технологичните паркове предшества развитието на МСП, които ще се установят в тях.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Изходните показатели, както и показателите за резултата са включени във всяка от трите подпрограми и макар че във всяка от тях е даден списък от показатели, все пак е трудно те да бъдат свързани с предвидените резултати (и обратно), както и с целите и/или действията, които са посочени или дискутирани в текста. Освен това, много от показателите не са оценени количествено, а просто се декларира, че, например, се разработват определено количество бизнес планове или се създават работни места в във високотехнологични сектори, но не се предлагат количествени критерии, спрямо които да се измерва крайният ефект. Така те се обезсмислят от гледна точка на тяхната релевантност за мониторинга и оценката на постигнатия прогрес.

Очаквано секторно въздействие. Дори ако не може да се разработи точна количествена оценка на дадения етап, в текста имплицитно се подразбира, че програмата е необходима за мобилизацията на определен размер частни инвестиции в промишления сектор за да се постигнат общите цели, свързани с инвестициите по Плана. Тази цел е предварително определена в размер на 500 млн Евро, което означава 1:9 ливъридж ефект от националните и европейските публични фондове. На базата на опита на други страни, тази цел може да бъде оценена като прекалено оптимистична.

6.2 Втора програма: Земеделие, хранителна промишленост и интегрирано развитие на селските райони

Анализ на сегашното състояние. Анализът на проблемите на развитието на земеделието и селските райони, макар и стегнат, е подробен и достатъчно изчерпателен. Текстът представя картината на пълния колапс на българското земеделие в края на 80-те и началото на 90-те години – давайки както обяснение, така и подробности за влиянието на прехода върху земеделието и селските общности и бавното възстановяване на земеделието до края на 90-те години. Изводите са резюме на обширния анализ (включително SWOT) и

коментари, включен в Плана по САПАРД[13]. Изводите и анализът също съответстват на направените от ОИСР[14], Световната Банка[15], Доклада за България на списание The Economist и други разработки.

В програмата присъства задълбочен обзор на развитието на сектора на хранителната промишленост през последното десетилетие, който е довел до сегашното му състояние, и насочената към този сектор програма е базирана изцяло на този анализ. По-слаб е анализът на икономиката на селските райони и изискванията за решаване на различните икономически, социални и аграрни проблеми, пред които е изправено българското село, въпреки, че изводите отразяват тези на Плана по САПАРД[16]. Вероятно това може да се обясни с факта, че развитието и диверсификацията на икономиката на селските райони е относително нов проблем в България. Това, че развитието на селските районни е поставено като приоритет е определена заслуга на плана.

Преглед на досегашния опит. България има значителен опит в земеделието и хранителната промишленост и почти никакъв опит в развитието на селските райони и диверсификацията – поне не по линия на възприетите в ЕС подходи. Тази ситуация поставя страната пред сериозни предизвикателства. Заслуга на България е, че тя признава, че селското й стопанство (и свързаните с него отрасли на преработващата промишленост) се е променило и ще продължава да се променя и следователно е необходимо да се разработи програма за развитие и диверсификация на селските райони за подобряване на тяхното състояние. Тези сфери са засегнати в Плана по САПАРД, като е отдадено дължимото и на програма ФАР, както и на проектите през периода 1991-1997[17]. г.

Вероятно, обаче, в България все още подценяват предизвикателствата, с които се сблъсква в тази сфера. Ирландия имаше подобни проблеми в началото на 1970-те години. Тя разполагаше с добре развито селско стопанство и агробизнес, които, обаче, вече не съответстваха на традиционната инфраструктура и ресурсите, необходими за по-нататъшното им развитие. Обаче в този период тя не разполагаше с необходимите регионални структури и структури за развитие на селските райони за да се справи със ситуацията по един цялостен и координиран начин. Може да се твърди, че инициативите за развитие на селските региони в Унгария в Южна Трансдунавия също биха могли да се използват като урок как да се действа в България. България би могла да се поучи от опита на Ирландия и Унгария и да се стреми да координира инициативите на програмата с програмите от Ос 5.

Описание на стратегията. Тази програма е разработена в четири подпрограми: Подобряване на производството и маркетинга на земеделски продукти, Интегрирано развитие на селските региони, Инвестиции в човешки ресурси, Техническа помощ. Тези подпрограми отразяват четирите приоритетни сфери на Плана по САПАРД. От своя страна, всяка от подпрограмите се разбита на множество мерки, които са насочени към приоритетните аспекти на съответната подпрограма.

Въпреки отсъствието на SWOT анализ, тези четири подпрограми (и техните мерки) предлагат ефективен подход към проблемите, предизвикателствата и възможностите описани в анализа на сегашното положение. Този подход е цялостен и съответства на всички видими проблеми и несъответствия на средата. Всъщност, програма 2 е стегнат вариант на Програмата по САПАРД за България, която вече е била обект на

---

[13] Национален план за развитие на земеделието и селските райони, част 1.

[14] OECD, *Bulgaria: Review of Agricultural Policies,* Paris, 2000.

[15] Agrarian Economies of the CEEC and CIS, 1997 and Conference Notes from Regional consultations on Rural Strategies, March 2001.

[16]*National Agriculture and Rural Development Plan*, Current Development of Agriculture and Rural Areas – Part One 1.1.4 & 5.

[17] *National Agriculture and Rural Development Plan*, Current Development of Agriculture and Rural Areas-1.51, Overview &Assessment of Support & Assistance to the Agriculture and Forestry 1991 to 1997.

предварителна оценка[18]. Тази оценка е одобрена през октомври 2000 г. и по тази причина тук не е необходим обширен коментар.

С включването си в НПИР тази програма не предполага никакви допълнителни мерки или допълнително финансиране освен мерките по САПАРД. Финансиране по линия на ФАР се използва за подкрепа на българската програма по САПАРД и изграждане на капацитета и укрепване на институциите в различните сектори, които са обект на програмата. Това включва подобряване на ветеринарния контрол, контрола на качеството на семената и за засилване на административните структури на ДФЗ и МЗГ. Това съответства на практиката за използване на структурни фондове в ЕС за изграждане на административния капацитет.

Програмата включва също и оперативен план, който изяснява как двояките й цели се обвързват с мерките по Програмата САПАРД и различните национални програми. Това внася допълнителна яснота в програмата и служи като добър индикатор на стратегията, нейното съдържание и цели.

Програмата е насочена също така към подобряване на селската инфраструктура, развитието/диверсификацията на селските региони, наред със запазването на културното наследство и традиции. Това съответства на практиката на ЕС и на подходите в регионите по Цел 1 и на старата Цел 5. Обаче поради различните процедури, използвани при разработване на програмите за земеделието и за регионалното развитие тяхната взаимообвързаност не може да бъде оценена. В идеалния случай, диверсификацията на селските региони е проблем на регионалното развитие и би трябвало да се очаква съответствие с програмите в тази насока и по-тясната им координация..

Обосновка на стратегията. Обосновката на стратегията на предложената програма е добра – тя е адресирана към структурните проблеми на сектора и ги обвързва със социалните проблеми, произтичащи от икономиката на селското стопанство. На този етап не е необходимо да се нотифицират държавните помощи за сектора.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Като цяло, мерките, съдържащи се в четирите подпрограми са адресирани към несъответствията и нуждите на развитието, изтъкнати в анализа на сегашното състояние, и отразяват мерките на САПАРД – осигуряващи съответствие и единство на двата подхода. Това е основното в оценката на тази програма. В основни линии програмата резюмира програмата по САПАРД. Обаче, както беше отбелязано в общата част, има редица различия и несъответствия между двата документа. Те са свързани с финансирането, като средствата, включени в НПИР са по-малко от средствата по програмата САПАРД – съответно 49.69 млн. и 52.033 млн. евро годишно.

Мерките, съдържащи се в четвъртата подпрограма Техническа помощ, са насочени към институционално изграждане. Въпреки че в текста се споменава за финансиране от ФАР, то не е включено във финансовите таблици. тези коментари в текста обаче, бюджетът не осигурява финансиране по ФАР. Ориентировъчният размер на необходимото финансиране е около 3.5 млн. евро годишно. Такова финансиране обаче не е включено в програмата и не е ясно дали е взето предвид.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Като се има предвид, че Програмата САПАРД беше е била обект на предварителна оценка[19] капацитетът за усвояване на средствата на програмата и подпрограмите от 1 до 3 вече е оценен. Същото се отнася и за мобилизирането на ресурсите.

---

[18] *National Agriculture and Rural Development Plan*, Part 9, Prior Appraisal of the Plan.

[19] *National Agriculture and Rural Development Plan*, Part 9, Prior Appraisal of the Plan.

Четвъртата подпрограма, свързана с техническата помощ, е сравнително малка и е оценена на максимум 5 млн. евро годишно. Тази програма е особено необходима и може лесно да бъде усвоена от споменатите институции.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Формулирането и квантифицирането на показателите за тази програма е било доста сложно, като се имат предвид разнообразните мерки, проекти и планирани дейности и трудното поддаване на някои от тях на количествена оценка. Показателите за очакваните продукти, резултати и въздействие са единни и достижими в планирания период. Налице са обаче и редица показатели без количествена оценка – например намаляването на емиграцията от селските области. При някои показатели не е възможно или целесъобразно да се определят точни цели, тъй като изразът "под наблюдение" е достатъчно понятен. Обаче ще очакваме, че тези показатели ще бъдат измерени и за да се оцени влиянието на финансирането от ЕС върху земеделието и селските региони.

На основата на посоченото ще бъде достатъчно в таблиците да се включат основните показатели за началните стойности на променливите спрямо които ще се измерват достиженията.

Сложността на показателите изисква създаване на статистическа основа за събирането на данните. В това отношение е налице декларирано намерение. Изразява се загриженост, че, както и по другите програми, съществува опасност от двойно отчитане на показателите. Например в подпрограма 1 има показател за броя на леглата в туризма – подобни показатели са отразени и в програма 3 за туризма.

Очаквано секторно въздействие. Очакваният ефект е двуяк. От една страна това е развитие на ефективно и устойчиво земеделско производство и повишаване на конкурентоспособността на хранителната промишленост, а от друга значително развитие на селските райони, което да осигури възможности за заетост, икономическа диверсификация и съхранение на ресурсите.

6.3 Трета програма: Туризъм

Анализ на сегашното състояние. Анализът на сектора представя основните данни за текущите размери и състояние на туристическия сектор в България и неговия принос за заетостта и БВП. Изглежда, че през по-голямата част от последното десетилетие българският туризъм е преживял относителен спад или стагнация. Анализът изяснява основните слабости и проблеми на сектора и, по-специално, обстоятелството, че той е обект на случайностите в световното стопанство и на геополитическата ситуация на Балканите/Югоизточна Европа. Тези два фактора са цитирани като основната причина за общия спад на броя на чуждестранните туристи и средната продължителност на престоя им през последното десетилетие. Едно от предимствата на анализа е, че той осигурява основната информация за важните показатели за сектора.

Тъй като програмата, с изключение на два кратки абзаца, не съдържа SWOT анализ, данните и коментарите в текста са взети от други източници. Анализът в текста е проведен по данни, предложени от Националния статистически институт (НСИ). Тези данни отразяват текущото, по-скоро депресивно състояние на сектора и предлагат възможните инструменти за неговото развитие. Тези инструменти формират базата за подпрограмите и мерките в текста.

Текстът също така описва характеристиките на българския туризъм. Твърди се, че подходящо развитие би допринесло за диверсификацията и съхраняването на селските райони. Също така се посочва, че 35% от туристите от ЕС предпочитат ваканции в селски райони, макар че не се доказва, че това важи и за отдиха в България.

Може да се твърди, че програмата не успява да стигне до извода, че развитието на туризма в България едва ли ще се осъществи без значително възстановяване на околната среда, а

туристите, особено в селските райони, и екотуристите предпочитат чиста околна среда. От гледна точка на околната среда развитието на туризма изглежда като второстепенен приоритет или като такъв, който се включва само на регионално равнище и поради социални съображения.

Описание на стратегията. Програмата е разработена в две подпрограми. Развитие на туристическите продукти и Подобряване на конкурентоспособността на българския туристически продукт Всяка от тези подпрограми е подразделена на редица мерки. Първата подпрограма определя мерки за туризма, като цяло насочени към подобряване на и развитие на вътрешния потенциал на сектора чрез насочване към законодателната и регулативната рамка на туристическия сектор, културния туризъм, неконвенционалния и селския туризъм. Втората подпрограма е насочена към подобряване на "качеството на туристическия продукт", повишавайки квалификацията на заетите в туризма и маркетинга на туризма.

Това е всеобхватна вертикална програма, целяща да развие българския туристически сектор чрез редица подходи насочени към законодателни и маркетингови аспекти на туризма, свързаната с нова туристическа инфраструктура, най-вече развитието и/или обновяването на хотелите и ресторантите, развитието на туристическите развлечения забавленията, културните, природните и селските аспекти на туризма. Посочени са също срокове за изграждането на институциите и дейностите по квалификация и развитие на човешките ресурси. Програмата се стреми да стабилизира регионалната икономика зависима от туризма и да създаде /да съхрани работните места в тези общности.

Основна слабост на тази програма е, че тя се концентрира върху усилията за развитие на туристическия пазар за чуждестранните туристи и малко се грижи за развитието на паралелния местен/национален туристически пазар – един аспект, който е включен в програмите по Цел 1 за регионите, стремящи се да развиват туристическата си база. Може да се твърди, че растежът на националния туристически пазар е не по-малко важен от външния пазар. Това е доказано в редица страни, разполагащи със значителен потенциал за местен туризъм. Така се развива тенденцията за пълно използване на туристическите мощности извън пиковия туристически сезон и се постига желаната цел за удължаване на сезона.

Обосновка на стратегията. При оскъдната информация и равнище на предложения анализ, се приема като даденост, че българският туризъм има потенциал да окаже положително влияние върху откриването на работни места, развитието и диверсификацията на селските райони и растежа на БВП. Ето защо секторът трябва да се развива и подкрепя. Оправданието на използването на публични средства за подпомагането на туризма е дискутирано дълго в ЕС. Сега то се смята като приемлива мярка по отношение на МСП. Въпреки че става дума главно за целеви субсидии в определени географски граници, въпросът за МПС не се засяга в текста.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Текстът, посветен на тази програма от Оста е около 10 страници. От тях е трудно да се направи задълбочена оценка на съответствието и обвързаността на подпрограмите и мерките и приноса им развитието на българския туризъм. Въпреки ограничената информация изглежда, че съществува значителен потенциал за развитието на българския туризъм. Приема се почти като аксиома, че туризмът може да осигури възможности за значителен растеж и заетост. Наистина, Световната Банка цитира развитието на сектора като цяло, особено на местния туризъм[20] като средство за съживяване на селските райони. Обаче Световната Банка също обръща внимание на риска от подкрепата на туризма в България без значително възстановяване на околната среда[21]. Програмата не казва нищо по този въпрос, с изключение на няколкото допускания, че България има привлекателни плажове, планини и

[20] World Bank Seminar Notes, Community Based Tourism 2/6/2000.
[21] World Bank Bulgaria: *The Dual Challenge of Transition and Accession*, 2001.

местности и ще има инициативи за подкрепа и развитие на тези туристически пазари. Необходими са доказателства, че в бъдеще ще има търсене на българските туристически продукти.

При непредвидимостта на влиянието на световната икономика и несигурната геополитическа ситуация на Балканите /Югоизточна Европа през последните години върху българския туризъм, разработването на програма за туризма, която е ориентирана изцяло към чуждестранните посетители "игнорира уроците на историята". Както вече посочихме, програмата би била по-цялостна ако беше развит местният/националният туристически пазар за да балансира непостоянния чужд пазар.

От гледна точка на финансирането и целите, програмата е амбициозна и се стреми да предприеме значителен брой дейности в кратък период от време. Опитът от други програми за развитие на туризма в страните-членки на ЕС[22] подсказва, че очакваните вложения в програмата не дават резултати в рамките на предвиденото време. Например, маркетинговата кампания може да отнеме няколко години докато се видят изгодите от маркетинга и се осъзнае доходността на програмите. По същия начин, създаването на допълнителни хотелски легла може да не доведе до незабавно нарастване на туристите – особено ако няма съпътстваща инициатива по отношение на националния туризъм.

Може също така да се дебатира дали подпрограмите и мерките включени в тази програма не биха могли да бъдат включени в друга Ос. Значителен брой от предлаганите мерки се споменават в Ос 5, а също и в програмата по САПАРД – особено онези, които са насочени към развитието на инициативите за селския туризъм на основата на културния и селски туризъм. В много страни-членки на ЕС, например в Обединеното Кралство, има отдръпване общонационалния туризъм и насочване към развитие на регионалния туризъм на базата на уникалните характеристики и потенциал на всеки регион, които изискват специфична промоция и развитие. Наистина, препоръките на семинар за местния туризъм на Световната Банка са, че това е начинът да се отива напред, като местните участници развиват свои собствени и същевременно координирани крачки в развитието на туризма. С изключение на поощряването на националния туризъм и инициативите за повишаване на квалификацията на работещите в сектора (включени за да осигурят универсални стандарти) не е необходимо тази програма да се управлява/администрира отгоре надолу.

Финансирането на програмата също поставя въпроси. Общите разходи са 353,2 млн. евро като приносът на частния сектор е 331,8 млн. евро. Това е значителен процент и няма обяснение как той ще бъде осигурен, например чрез туристически данък или нещо от този род, тъй като би могло да се подразбира, че това е съвместно финансиране на хотели, ресторанти и други инфраструктурни подобрения. Следователно, не е сигурно, за какво са нужни останалите 21,4 млн. евро от публичното финансиране. В частта за показателите текстът също твърди, че 30 млн. евро ще бъдат използвани за маркетингови дейности, които не са посочени в бюджета.

*Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите.*Това е значителна програма, която се стреми да постигне чувствително въздействие върху туристическия сектор и, между другото, върху развитието на селските райони в България. От предвиденото в програмата финансиране от 352,2 млн. евро приносът на частния сектор от 331,8 млн. евро и изглежда изключително висок, въпреки че както и при другите програми от Ос 2, това изглежда че не е начален, а краен показател, включващ ливъридж ефект (частни инвестиции в хотели и ресторанти). Това е значителна сума за предвидения период и имайки предвид опита на ЕС не е сигурно, че такива средства могат да бъдат мобилизирани. Отчитайки обаче количествените показателите, които трябва да бъдат постигнати, тази сума трябва да се има предвид, особено когато е трудно да се оценят разходите.

[22] Различни доклади на ЕС с оценки на районите по Цел 1 и анализ на маркетинговата алокация.

*Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите.*Очакваните резултати от програмата не са изложени експлицитно и не са квантифицирани чрез показатели. Даден е списък от показатели, но е трудно те да се обвържат с подпрограмите и мерките. Предвид разнообразието на предвидените мерки ще е необходимо да се определят показатели за всяка мярка - например за културния, селския и неконвенционалния туризъм, а също така и за повишаването на квалификацията на заетите.

Някои от предложените показатели за оценка на резултатите са показатели за продукти (брой на нови туристически мощности или нови и осъвременени хотелски легла). Изглежда незадоволително обаче да се включва например броят на новите туристически мощности като отделен показател, защото те не създават изгоди със самото си съществуване, а само чрез доходите и заетостта, които генерират. Налага се значително усъвършенстване на показателите за въздействие в шестгодишния период - например 50% нарастване на "новите туристи" и 30% растеж на доходите от туризъм са показатели, които са трудно да бъдат верифицирани. Също така е под въпрос дали всички показатели могат да бъдат постигнати през плановия период.

Очаквано секторно въздействие. Очаква се растежът на сектора да осигури положителен принос от около 300 млн. евро към брутните частни инвестиции и да доведе до диверсификация на българския експорт. Смятаме, че е по-реалистично да се оцени възможният принос в някои добре дефинирани сфери на регионалното развитие.

6.4 Четвърта програма: Насърчаване на МПС

Анализ на сегашното състояние. Изследването на сектора представя основните данни за размерите и броя на МПС в България и техния значителен принос към заетостта и БВП. То също изяснява главните слабости и проблеми свързани със създаването и развитието на МСП в България. Предимство на анализа е, че той осигурява базисна информация за важни показатели, например делът на МСП в заетостта, брутната добавена стойност и външната търговия, а също така и сравнителната им производителност. Анализът се основава на данни и коментари от последния Годишен доклад на Агенцията за МСП[23]. Анализът от Доклада е общо взето в съответствие с изводите от други изследвания и Годишния доклад на Комисията за 2000 г[24].

Преглед на досегашния опит. Програмата не предоставя информация и оценка на множеството проведени инициативи до момента, целящи да подкрепят българските МСП. Не се споменават оценките от докладите по проекти, финансирани от ФАР и чрез на двустранна и многостранна помощ. Оценката на програмите финансирани от ФАР показва, че тези програмите за насърчаване на МСП са постигнали малко, главно поради неблагоприятната среда за развитието на МСП – законодателна, регулативна, финансова и административна - и поради слабите проекти[25]. Според докладите за оценка на проектите, финансирани от ФАР, на Бизнес центровете (БЦ) подкрепяни от ФАР, БЦ са натрупали полезен опит и умения, но тяхната устойчивост от гледна точка на способността им да поддържат дейности без да се отклоняват от основната си задача, е ниска. Липсата на финансиране от страна на централните и местните органи на властта за осигуряване на основните услуги за МСП е довела до нарастваща комерсиализация на мрежите на БЦ и ориентацията им към по доходоносни сектори (големи фирми и международни компании). Според същата оценка мрежите на БЦ в страните от Централна и Източна Европа се

[23] ASME, *Bulgaria: Small and Medium-Sized Enterprises 1996-1999*, Sofia, 2000.
[24] EC, *Bulgaria 2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, 2000, p.64.
[25] SCR, *An Evaluation of Phare - Financed Programmes. Bulgaria*. Final Report, 2000, p 34.

комерсиализират непрекъснато и нямат стратегически поглед и капацитет за да си сътрудничат с местните и регионалните органи на властта[26].

Опитът на ФАР с микрокредитирането и други схеми за кредитиране в България също изглежда обезкуражаващ. Допълването е слабо и почти не се забелязва нарастване на банковите заеми за МСП. Малка финансова подкрепа се осигурява за новите и развиващи се МСП, предполагащи по-сериозен риск[27]. В НПИР са включени подобни мерки, обаче не е разработена политика за избягване на показаните слабости. Предвидените мерки са в голяма степен общи и са подобни на предлаганите в другите кандидатки за присъединяване, включително Румъния.

Описание на стратегията. Стратегията определя три основни сфери на насърчаване на МСП. Това са подкрепа на създаването на МСП, осигуряване на информация и консултантски услуги и облекчаване на достъпа до външно финансиране. За да се подобри достъпът до консултантски услуги и финансиране се планира да се засилят съществуващите институции за насърчаване на МСП и да се създадат специализирани финансови схеми за МСП. Планът определя също подкрепящи мерки, които включват облекчаване на процедурите за регистриране на фирмите, опростяване на броя на лицензионните режими и данъчни отстъпки.

Едната подпрограма е определена като Насърчаване на създаването и развитието на малки и средни предприятия Тя включва три направления:

1. Насърчаване на създаването на МСП. Това направление осигурява мерки за създаване на услуга на едно гише на общинско равнище, за да се намалят транзакционните разходи свързани със законодателните процедури. Предвижда се мрежата на институциите насърчаващи МСП да бъде засилена, да се създадат нови такива институции и да се изградят специализирани бизнес инкубатори за иновационни МСП. Трябва също да се създаде национална информационна система за насърчаване на МСП.

2. Информация и консултантски услуги за развитието на МСП. То включва осигуряване на информация и консултантски услуги за пазарите, производството и технологиите за ориентираните към растеж МСП.

3. Осигуряване на достъпа на МСП до външно финансиране. Това трябва да се постигне чрез създаване на финансови схеми, насочени към МСП (фондове за гарантиране на заемите, фондове за рисков капитал, микро кредитни линии и финансови схеми и подкрепа за подготовка при кандидатстване за кредит).

Финансовите ресурси за подпрограмата (и програма 4) възлизат на 715,90 млн. евро. Обществените средства, които трябва да се предоставят за шестгодишния период са 82 млн. евро, от които 40 млн. се очакват от ФАР. Частният сектор трябва да осигури 440 млн. евро и това е значителна сума без ясни източници. Планът не дава информация за сферите, в които ще се вложат публичните средства. Също така няма информация дали консултантските услуги ще бъдат безплатни, или ще се плащат на база разходи, или пък по пазарни цени, като последният вариант е възможен източник за съ-финансиране от страна на частния сектор. Елементът на безвъзмездно финансиране за финансовите схеми също не е уточнен.

Обосновка на стратегията. Основанията за обществено осигуряване на информация и консултантски услуги са подобни на тези, изтъкнати и в ЕС. Специализираните изследвания са установили, че съществуват значителни информационни бариери, които намаляват търсенето на информация и консултации[28] от МСП. Това е свързано с факта, че

---

[26] SCR, *An Evaluation of Phare - Financed Programmes in Support to SMEs*. Final Synthesis report, 2000, p 138.
[27] SCR, *An Evaluation of Phare - Financed Programmes. Bulgaria*. Final Report, 2000, p 23.
[28] FED, *Training and Information Needs of Bulgarian SMEs*, 1998, p.2.

собствениците на МСП рядко притежават необходимото мениджърско и образователно равнище за да оценят стойността на информацията и консултантските услуги. Освен това, неразвитият пазар на консултантски услуги и асиметрията на информацията (по отношение на качеството на услугите на различните консултантски фирми) намалява търсенето на външни съвети. Обаче природата на държавната помощ в това направление не е изяснена.

Обществената подкрепа на развитието на обща информационна база данни на институциите за насърчаване на МСП е възможна, тъй като продуктът е свързан със значителни инвестиции, докато пределните разходи са ниски и по този начин се избягва дублирането на инвестициите. Разработването на специални финансови схеми за МСП изглежда рационално решение за българската среда. Редица обзори от последните години показват, че една от основните бариери за растежа на МСП е липсата на достъп до външно финансиране. Ограниченията в банковото законодателство, слабата конкуренция и липсата на опит за обслужване на малките фирми са основната причина за малкия размер на нормалния банков кредит отпускан на МСП. Също така съществуват пазарни дефекти свързани с асиметрията на информацията (липса на история на МПС, обезпечения и т.н.).

Тъй като българският сектор на МСП не е хомогенен и включва фирми с различни размери, около 99% от фирмите в страната са МСП, е възможно да се генерира значителна нетна загуба за обществото, ако действията не са целенасочени и субсидираните услуги се осигуряват на предприятия, които могат да си позволят да платят по пазарни цени. Освен това, увеличаването на субсидираните услуги за предприятията които са стабилни финансово, би могло да разруши конкуренцията и да изтласка фирмите, които предлагат такива услуги.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Подразбира се, че МСП имат нужда от подкрепа и в това отношение програмата не идентифицира специфични цели. От формулираните показатели за въздействие могат да се извлече като цел само нарастването на броя и жизнеспособността на МСП. Формулираните приоритети съответстват на идентифицираните нужди на сектора на МСП. Приоритетите съответстват също на препоръките от Годишния доклад на Комисията за напредъка през 2000 г. Основната ориентация на действията включени в програмата произтича от целите и приоритетите. Мерките обаче са дефинирани много общо и включват почти всички възможни инструменти на интервенция за насърчаване развитието на МСП. Те не успяват да осигурят информация за групите, към които са ориентирани, критериите за избор на реципиенти и т.н. Това затруднява оценката на тяхната уместност.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Финансовите ресурси, които се очаква да бъдат мобилизирани изглеждат прекалено големи – 440,1 млн. евро, въпреки че както и при другите програми от Ос 2 това изглежда е не начален, а краен показател, предполагащ ливъридж ефект (частни инвестиции в насърчаваните фирми). Това е значителна сума и предвид опита на страните от ЕС не е сигурно как тя може да бъде осигурена.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Целите на програмата не са експлицитно изказани и не са квантифицирани. Даден е списък на очакваните основни показатели и на програмата и подпрограмите, но те донякъде съвпадат. Някои от посочените показатели за резултат са показатели за продукт (брой на подпомогнатите МСП, брой на участниците в програмите за обучение). Също така изглежда незадоволително да се определя отделен показател за броя на новосъздадените МСП, тъй като МСП не създават изгоди сами по себе си, а чрез приходите и заетостта, които генерират. Крайните цели са скромни – 3000 консултантски услуги на предприятията, 2000 МСП участващи в програмите за обучение, 600 финансирани инвестиционни плана. С оглед на разнообразието на предвидените мерки е възможно и препоръчително да се определят показатели за всяка мярка: подкрепа на създаването на МСП, информация и консултационни услуги, достъп до финансови ресурси.

Показателите за резултата и въздействието трябва да правят разлика между ефектите, които са резултат от мерките, свързани с влагането на публични средства и мерките за подобряване на средата (опростяване на законодателството, данъчни отстъпки). Даденият в програмата показател за въздействие за създаването на 220 хиляди работни места вероятно обединява и двата ефекта. Прекият ефект на помощта на 2000 фирми (който е даденият показател за резултат) и при най-свободни допускания не може да надвиши 20 хиляди работни места.

Останалото трябва да се отчете като очакван ефект от подобряването на бизнес средата под влияние на планираните регулаторни промени. Разбира се, може да се постави под въпрос реалистичността на допускането, че законодателните промени могат да създадат такъв ефект, имайки предвид, че през 1998 г. общият брой на заетите в МСП е бил 741 000 души[29]. Този пример обаче подсказва, че опитът да се оцени влиянието на мерките на насърчителната политика може да даде показатели, на които не са надеждни.

В програмата се твърди и се очаква, че Агенцията за МСП и Националният статистически институт ще бъдат отговорни за осигуряване на статистическите данни, но това крие рискове от двойно отчитане на показателите.

*Очаквано секторно въздействие.*Очакваните резултати ще зависят в значителна степен от прилагането на мерките. Има възможност програмата да постигне значителен растеж и заетост, но на настоящия етап детайлна оценка и квантификация са невъзможни.

6.5 Пета Програма: Насърчаване на чуждестранните инвестиции

Анализ на сегашното състояние. В програмата се твърди, че за да може българската търговия да бъде конкурентноспособна на световните и на европейските пазари е необходимо България да подобри възможностите си да привлича преки чуждестранни инвестиции (ПЧИ) и/или да повиши равнището на износа. Аргументът на програмата е, че независимо от благоприятното географско разположение на България, поради високите равнища на инфлация от предходните години, приватизацията и банките не са привлекли достатъчно или значителни ПЧИ, които са необходими на страната. Този анализ внушава, че България има нужда да привлича ПЧИ от 1350 млн.евро годишно. Тези изводи и цифри съответстват на посочените в Обзора на страната на списание The Economist

Също се твърди, че въпреки че българският износ за ЕС е намалял през 90-те години, това скрива редицата промени в неговата структура и характер. Спаднал е износът на стоки с висока добавена стойност, особено електрониката, и съответно е нараснал износът на стоки с ниска добавена стойност/трудоемки продукти. На второ място, се твърди, че регулирането, свързано в опазването на околната среда от страна на ЕС ще разруши текущите предимства на България получени от износ на неекологични продукти. Посочено е, че постоянната обезценка на лева също скрива неконкурентоспособността на промишлената база. Следователно, за да успее, България има нужда да промени имиджа си и да се представи в по-добра светлина пред света.

Преглед на досегашния опит. Анализът в програмата признава, че поради грешки в политиката България е пропуснала възможността да привлича ПЧИ и да задържи силната си експортна репутация. Тя се стреми както да решава тези проблеми, така и да преобърне тенденцията. Обаче за да се постигне това трябва да се направи много по-задълбочен анализ на трудностите, пред които е изправена България и на очевидната (макар и не напълно подкрепена с последни данни) липса на възможности за привличане на ПЧИ и за нарастване на износа. Факторите за сегашното положение са вероятно по-комплексни от изложените в програмата и средствата за лечение са само частично проверени. Вероятно трябва да се обърне внимание на уроците, научени от другите страни-кандидатки за членство, по-специално Унгария и Полша и как те са се справили в подобна ситуация.

---

[29] ASME, *Bulgaria: Small and Medium-Sized Enterprises 1996-1999*, Sofia, 2000.

Описание на стратегията. Програмата е разбита в две подпрограми: Привличане на преки чуждестранни инвестиции, Стимулиране успеха на международните пазари. Тези програми взаимно се допълват. Стратегията се стреми да разработи и да осъществи редица инициативи, които ще повишат общата привлекателност на страната и за чуждите инвеститори, и чрез режим за поощряване на износа. Стратегията се основава на разработване на мерки и инициативи, които са насочени към общо по-добро представяне на България като изгоден район за ПЧИ. Това се подкрепя от създаване на представителства и концентрирани промоционни кампании в чужбина, от разработването на бази данни и мониторинг. Подходът и методологията са подобни на тези, които са извършени от редица членки на ЕС и от много регионални организации на ЕС целящи да привлекат чужди инвестиции, съвместни предприятия, програмиране на износа и развитие на туризма. Предлаганата програма е обширна по подхода и обхвата си, но крие рискове ресурсите да се разпилеят. Също така тя съдържа потенциално противоречие с другите програми по Ос II, особено в сферата на поощряването на износа, и с инициативите на Първата програма.

Обосновка на стратегията. Без SWOT анализ и допълнителни изследвания се приема за дадено, че програмата е необходима и че методологията и подходът на двете подпрограми са правилни. Обзор[30] на действията и подходящите средства за привличане на ПЧИ и поощряване на износа, използвани от други страни и региони подсказва, че при описаните в програмата предизвикателства има перспективи за изпълнението на подхода, възприет от България за промоция на имидж извън страната.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Икономическия Доклад за България на списание the Economist и Интернет страницата на Световната банка демонстрират и потвърждават описанието на потоците от ПЧИ към България и, макар и не толкова категорично, оказват доверие на коментарите за Българския износ, а следователно и на прокламираните цели на програмата. Тази програма е от критично значение за постигане на основните цели на Оста. Просто, какъв би бил смисълът от поощряване на конкурентоспособността на бизнеса, ако България няма инвестиции, които да насочи към бизнеса и производствения си сектор , или да осигури адекватни външни пазари за продукцията си. При положение, че подпрограмата е насочена към привличане на ПЧИ и на външно ориентирани дейности, този подход е логичен и рационален. Но при широкия обхват на програмата и нейните инициативи трябва да се обърне внимание на "концентрацията", т.е. да се определят специфични търговски или промишлени сектори, които имат потенциал да получат изгода от такава помощ.

Вътрешната несъгласуваност на стратегията не се съдържа в нея самата, а във видимото дублиране на усилията с мерките от програма едно – която също е насочена към увеличаване на инвестициите в промишлеността, инвестициите в българската промишленост и експортно ориентираната преработваща промишленост. Това е общ недостатък на целия НПИР - видимото дублиране на подходите към ключовите задачи обикновено се дължи на застъпването на хоризонталните цели, които са отговорност на повече от едно министерство или агенции в България.

Може да се твърди, че тъй като промишлеността е потенциалният бенефициент по тази програма, тя не е необходима и би могла да бъде включена в програма едно – промишленост. Обратното също е възможно: дейностите свързани с поощряване на износа в програма едно да се преместят в програма пет. В този случай програма пет вероятно ще включва и финансиране от ЕС. И двете решения биха направили текста по-ясен и биха осигурили насочването/концентрирането на изгодите без страх от дублиране или застъпване и не би имало възможност за двойно отчитани показатели, например свързаните с инвестициите и експортната ориентация.

---

[30] 'Marketing Places'.

Предвиденият бюджет на програмата е от 93,85 млн. евро, като значителна част от него би трябвало да е от частни източници и заеми. Представените финансови таблици не предвиждат използване на фондове от ЕС, въпреки че в текста се твърди, че е предвидено финансиране по ФАР.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Докато програмата признава критичната разлика между показателите за производството, резултата и въздействието, значителна част от тях не са квантифицирани, а редица показатели изискват базисни данни – особено цифрите за отделните години спрямо които ще се пресмята очакваното им нарастване.

Целите, които са квантифицирани са едновременно и амбициозни, и скромни. Значителни са, защото подпрограмата се стреми да привлече ПЧИ от 1,200 млн. щатски долара годишно (предполага се, че това ще бъде извън нормалните потоци на ПЧИ), а стимулирането на успеха на международните пазари е ориентирано към конкуренция на почти 70 пазара.

Събирането на данни за оценка на въздействието от такава програма за ПЧИ и стимулирането на износа е като цяло сложен процес, тъй като има трудности при доказването, че дадено поощрение е довело до определена инвестиционна възможност. Като се има предвид обаче, че значителна част от ролята на програмата и дейностите е свързана с отчитането и наблюдението на ПЧИ и експортните потоци, осигуряването на данните/статистиката за разработване на тези показатели би трябвало да е на разположение.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Финансовите ресурси, които се очаква да се мобилизират по тази програма (93,8 млн. евро) изключват какъвто и да е принос на фондовете на ЕС, въпреки споменатото в текста финансиране по ФАР (не е сигурно дали това е недоглеждане или отразява действителната финансова структура). Националните и местните власти широко финансират подобни поощрителни програми в ЕС, но тук в програмата се предвижда финансиране почти изцяло от частния сектор и от външни заеми. Такъв изненадващ подход поставя под въпрос възможността за мобилизиране на такива средства.

Тъй като финансирането не е разбито по подпрограми/мерки е трудно да се коментира финансирането и тя да се оцени с парични измерители. Ситуацията се усложнява и от факта, че повечето от показателите не са квантифицирани. Обаче ако програмата успее да привлича допълнително по 1200 млн. щатски долара годишно – общо 7000 млн. щатски долара - и осигури значителни експортни инициативи, общият бюджет от 92,5 млн. евро изглежда нисък. Както посочихме по-горе, на това равнище на бюджета, концентрацията в ограничен брой сектори би била по-подходяща отколкото широко-обхватните инициативи.

Очаквано секторно въздействие. Очаква се програмата да съдейства за значително нарастване на потоците от ПЧИ към България и за създаване на благоприятен климат за износа на нейните стоки и услуги.

6.6 Изводи и препоръки

Очевидно е, че оста за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика е насочена към постигане на“повишаване на конкурентоспособността на производствения сектор на базата на жизнеспособни предприятия в условията на пазарни принципи”. Това е разбираема и приемлива цел за преходна икономика/страна като България. Обаче това е Ос и цел, която не е базирана на стабилен анализ – бил той SWOT или някакъв друг, а в най-добрия случай върху фрагментарен анализ на петте сектора на икономиката, а в най-лошия представлява списък на приоритетите на различни държавни агенции и ведомства. Оста изисква цялостен подход и ясно доказателство дали добавената стойност и изгодите за икономическото развитие ще се появят. За да бъде успешна и да отговори на

критериите, втората Ос на развитие изисква значителна редакция. За да постигне цялостност и валидността програмата е необходимо да се внесат следните подобрения:

- Финансови таблици , които позволяват ясно и прецизно разбиране на финансирането и дейностите по Оста и способни да установят разходите, концепцията за допълняемостта и други свързани с това финансови предположения. Прилагането на времеви срокове също би трябвало да придружава финансовите таблици за да осигури съгласуваността на финансовите вложения и разходите.
- Без SWOT анализ коментарите и изводите на програмата трябва да се вземат като дадени. В много случаи е очевидно, че коментарите в текста са извлечени от други източници и програмата би спечелила, ако се позовава на източниците.
- В Оста има редица програми и/или мерки, които на пръв поглед изглеждат амбициозни по целите си. Ето защо възниква въпросът дали те са достижими – например, технологичните паркове/центрове за конструкторски програми. Трябва да се разработи обзор на дейностите, за да се потвърди реалистичността на програмите по осите.
- Програма три за туризма има значителен бюджет от 353,2 млн. евро, но не е ясно как изтъкнатите в текста мерки и действия се съгласуват с тези в сферата на туризма, предвидени в Ос 5 за регионалното развитие в частност, и тези за развитието на селското стопанство и МСП по принцип. Друго виждане е, че тъй като повечето мерки са "регионални" основната част от програмата за туризма може да се включи в Ос 5.
- Също е необходимо единство и сравнимост с другите четири Оси и вътрешна съгласуваност на петте програми. Сериозно внимание трябва да се обърне на "редактирането" на краткосрочните и средносрочните задачи на различните български държавни агенции и ведомства, за да се осигури единен подход към идентифицираните предизвикателства.
- Добре е да се пристъпи към инкорпориране/присъединяване на програма пет към програма едно или дейностите свързани с поощряване на износа да се прехвърлят от програма едно към програма пет. Това ще даде възможност да се изберат/концентрират изгодите от ПЧИ и експортните програми без страх от дублиране или застъпване и ще се избегне опасността от двойно отчитане на показателите – например, свързаните с инвестициите и експортната ориентация.
- Подобни аргументи могат да се издигнат и за преместването на мерките и инициативите за туризма и развитието/диверсификацията на селските райони в Ос 5 – регионално развитие. Обратно, Оста би могла да включи предлаганото развитие на МСП и елементите на създаване на работни места от Ос 4, която дублира предложенията в програма две.
- Необходимо е разработването на подходящи и реалистични показатели, наред с подходяща система за събиране на информация.

Раздел VII: Трета ос: Ускоряване на строителството и осъвременяване на основната инфраструктура и околната среда

7.1. Общ преглед

Третата ос се състои от четири програми: “Транспорт”, “Енергетика”, “Телекомуникации и пощи” и “Околна среда”. Първата се състои от три различни подпрограми, втората от шест, третата от три, а четвъртата от осем. Всички програми предвиждат финансиране от Европейския съюз, макар че не е съвсем ясно дали същото важи на ниво подпрограми. Третата ос съдържа съвсем кратка встъпителна част, обобщаваща общата цел на оста и разясняваща стратегията за финансирането. Общата цел на програмата е развитието на инфраструктурата като начин за привличане на инвестиции и насърчаване на растежа. Макар че това не е изрично декларирано, тази Ос е насочена и към увеличаването на привлекателността на България за потенциалните инвеститори, и към прякото привличане на частни капитали за финансирането на инфраструктурните инвестиции в България. Споменава се и възможността за намаляване на дългосрочната безработица. Изобщо не се споменава обаче целта да се отговори на изискванията на *acquis communautaire*, която е задължително условие по редица програми. Липсва и описание на взаимовръзките между плановете за регионално развитие и регионалното измерение на предлаганите инициативи. Изглежда, че предлаганите програми са разработени от различни ведомства и сякаш има известно застъпване между предвижданите мерки, особено що се отнася до околната среда. В редица случаи предлаганите мерки са само схематично набелязани, тъй като процесът на формулиране на проектите все още не е завършил.

Във встъпителната част се описва и ролята, предвиждана за финансирането от Европейския съюз, в постигането на целите на Плана. Като се имат предвид ограниченията, произтичащи от съществуващия валутен борд, предвижданата роля на финансирането от Европейския съюз надхвърля традиционното съвместно финансиране. Очаква се подкрепата от страна на Европейския съюз да привлече допълнителни финансови ресурси от международни финансови институции и от частни източници. Макар това със сигурност да е в духа на разпоредбите на Европейския съюз, не е съвсем ясно разграничението между предвижданата активна и пасивна подкрепа от страна на българското правителство. В частност, не изглежда вероятно със средства на Европейския съюз изобщо да се финансират инициативи, в които ролята на българското правителство се ограничава до “предоставяне на концесии, приемане на необходимото законодателство и облекчаване на процедурите”, без наличието на каквото и да е реално съвместно финансиране. Между другото, трябва да се отбележи, че макар намеренията на тази стратегия да заслужават висока оценка, до момента тя почти не е намерила конкретно приложение.

Подробна таблица, обобщаваща общото финансово разпределение, е дадена по-долу. Както се вижда, оста включва всички средства по Програмата ИСПА, значително финансиране по Програмата ФАР и никакво финансиране по Програмата САПАРД. Макар да е посочено като финансиране по Програмата ФАР, енергийната програма предвижда субсидия от Европейския съюз в размер от 100 млн. евро за частичното извеждане от експлоатация на АЕЦ "Козлодуй". Освен това според прогнозата, до голяма степен се разчита на външни кредити и на частни източници - което възлиза на около половината от подкрепата от страна на правителството.

Таблица 7.1. Програми по Третата ос според източник на финансиране

(млн. евро)

Програма	Всичко	Национални			Външни	
		Публични	Частни	Кредити	ЕС	Други субсидии
Транспорт	2 612,32	1 168,00	200,00	811,82	432,50	-
Енергетика	2 851,00	1 519,30	799,00	432,70	100,00	-
Телекомуникации и пощи	1 418,77	658,40	746,87	-	12,00	1,50
Околна среда	2 910,98	1 161,14	1 083,84	259,00	393,00	14,00
Всичко	**9 793,07**	**4 506,84**	**2 829,71**	**1 503,52**	**937,50**	**15,50**

Таблица 7.2. Помощ от ЕС за Третата ос по предсъединителен инструмент

(млн. евро)

Програма	Всичко	ИСПА	САПАРД	ФАР
Транспорт	432,5	425,7	-	6,8
Енерегетика	100,0	-	-	100,0
Телекомуникации и пощи	12,0	-	-	12,0
Околна среда	393,0	350,0	-	43,0
Всичко	**937,5**	**775,7**	-	**161.8**

7.2. Транспорт

Анализ на сегашното състояние. В Плана се дава кратко описание на текущото състояние на различните видове транспорт - доста схематично в сравнение със съответната глава в Националната стратегия за транспортния сектор[31]. Колкото и да са кратки, параграфите за пътната и железопътната мрежа предоставят добра начална точка за разбиране на текущото състояние и потребностите от развитие на тези подотрасли. Количествено определените несъответствия, особено в раздела за железопътния транспорт, служат като удачни базови показатели, спрямо които може да се измерва постигнатото в хода на прилагането на описаните по-нататък мерки и след тяхното изпълнение. Параграфите, посветени на водния, въздушния и комбинирания транспорт обаче съдържат много малко основни факти, които нито дават достатъчна информация за текущата ситуация, нито някакви насоки относно това какви са потребностите от развитие на тези два подотрасъла.

Преглед на досегашния опит. Съществува сравнително дълга история на подкрепа на българския транспортен сектор със средства на Европейския съюз. Два големи проекта вече са получили финансиране от Европейския съюз - Транзитни пътища I, II и III, и реконструкцията, модернизацията и разширяването на Аерогара София. Националният план за икономическо развитие може да извлече полза от един анализ на заключенията, направени по тези проекти. Особено проектът за транзитните пътища, който е в ход от 1992 г., е източник на ценна информация - тя, на свой ред, би могла да бъде основа за надеждни разчети за икономиите на време или повишаването на достъпността (намаляване на ESS) за мерките за строителство и реконструкция на пътища и магистрали, включени в Националния план за икономическо развитие. Опитът на другите страни, прилагащи

[31] Виж "Национална стратегия за транспортния сектор" – Министерство на транспорта и съобщенията – м. юни 2000 г. - Кратък обзор на националната транспортна инфраструктура.

програми за сближаване с Европейския съюз, показва, че усъвършенстването на пътната инфраструктура все още се счита за по-висш приоритет от балансирането между различните видове транспорт по посока на железниците.

Описание на стратегията. В националния план за икономическо развитие се формулират три стратегически цели на транспортната политика на България: а) по-нататъшно отваряне към Европа и съседните държави по отношение на транспортната инфраструктура; б) балансирано развитие между отделните видове транспорт; в) по-нататъшно разширяване на свободните пазарни принципи при развитието на инфраструктурата и по-специално при тяхното финансиране.

Тази предварителна оценка анализира първите две стратегически цели, тъй като те са свързани със строителството и реконструкцията на транспортната инфраструктура и - следователно - с кандидатстването за структурните и предприсъединителните фондове на Европейския съюз и с тяхното изразходване. Както вече бе споменато в настоящия доклад, макар че Националният план за икономическо развитие е План за комплексно развитие, излизащ извън обхвата на документите от типа на програмирането за структурни фондове, методологическият подход към неговата оценка е ограничен/обусловен от методологията за оценка *ex-ante*, която не предлага инструменти за измерване на институционалното развитие. Въпреки това, елементът на институционалното развитие в развитието на транспортната структура не бива да бъде пренебрегван. Според Световната банка, съвременната международна практика показва, че проблемите във функционирането на инфраструктурните отрасли обикновено са свързани не с финансирането на проектите и с липсата на техническа квалификация на кадрите, а с организацията и укрепването на пазарните и управленските структури в тези отрасли[32]. В един неотдавнашен доклад на Световната банка за потребностите на България във връзка с присъединяването на към Европейския съюз се подчертава жизненоважното значение на ефективното регулиране в транспорта.

Двете стратегически цели на транспортната политика на България, формулирани в Националния план за икономическо развитие, се свеждат до развитието на инфраструктурата по Паневропейските транспортни коридори, пресичащи България, и осъвременяването на граничната инфраструктура. Видовете транспортна инфраструктура, предложена за реконструкция и строителство, включва железници, пътища, магистрали, аерогара и пристанища. Особено ударение се поставя върху Транспортни коридори № 4 и 8. Пет от шестте транспортни проекта от първостепенен приоритет се отнасят до тези два коридора.

Съществува обаче известна неяснота относно разпределението на бюджета в основния текст за Ос 3 в Националния план за икономическо развитие и съответните финансови таблици. Изглежда текстът се отнася до всички транспортни проекти, а финансовите данни в анексите - само до проектите, финансирани от Европейския съюз. Освен това, в първата версия на финансовите таблици, която ни бе показана, изобщо не бе предвиден бюджет за пътища и магистрали, докато текстът съдържа поне пет големи проекта за пътища и магистрали. В последната версия на финансовите таблици бюджетът за транспорта показва увеличение от 1 111,95 млн. евро. Това може би е липсващият бюджет за пътищата, но това не е посочено. Съществуват и значителни несъответствия по отношение на проектите, предложени за финансиране, между текстовете на раздела за транспорта, приложенията към него (проекти от първостепенен приоритет и допълнителни приоритетни проекти) и съответните финансови таблици - първата и втората версия. Това замъглява замисъла на Оста.

Изборът на проектите, предложени за финансиране и тяхното подреждане по приоритетност имат нужда от допълнително изясняване. В Ос 3 се разглеждат различни

---

[32] Световна банка , "България - Двойното предизвикателство на присъединяването към ЕС и прехода", Вашингтон, 2001 г.

прогнози за развитието на трафика по коридори и по видове транспорт въз основа на различни сценарии, но те не са подкрепени с анализ. Винаги се цитират прогнозните матрици на ТИНА, но те изобщо не се изясняват подробно. Това може да се коригира и чрез формулирането на ключовите предположения, послужили за база на прогнозите (което ще е доказателство, че очакваните равнища на трафика са реалистични), и чрез даване на количествено измерение на очаквания трафик по коридори и по видове транспорт (което ще обоснове избора и подреждането на мерките по приоритетност).

Обосновка на стратегията. Макар че в Националния план за икономическо развитие не се излагат изрични аргументи в такъв смисъл, обосновката за развитието на транспорта е, че транспортната инфраструктура се счита за благо от обществена значимост, което заслужава публични инвестиции. Без намесата на държавата, инфраструктурните проекти няма да се осъществят. Но съществуват аспекти на очертаната стратегия, които могат да доведат до елементи на държавна помощ (подкрепа за частни фирми или за фирми, които ще бъдат приватизирани) и като такива те трябва да бъдат внимателно наблюдавани. Железопътният и въздушният транспорт са включени сред внимателно проучените сектори и е поет ангажимент поетапно да се прекрати материалната подкрепа, оказвана на БДЖ.

Последователност и съгласуваност на стратегията. Инвестирането в развитието на транспортната структура по принцип съответства на националния "SWOT" анализ и на формулираните от него потребности за развитие. Осъвременяването на транспортната инфраструктура отчита слабости като недостатъчно развити транспортни връзки със съседните държави и морално остаряла инфраструктура, както и възможностите за очакваните увеличения на трафика/достъпността в региона. Предлаганите мерки имат пряк ефект върху постигането на приоритетите за поддържане на голям и устойчив икономически растеж и стабилна конкурентоспособност на европейските пазари. Развитието на транспортната инфраструктура със сигурност съответства на паралелните Оси на Политиката за насърчаване на конкурентоспособността на българския бизнес. Взаимовръзките с постигането на балансирано и устойчиво регионално развития трябва да се доизяснят. Макар че съгласуваността и последователността на развитието на транспортната инфраструктура като цяло са несъмнени, необходими са допълнителни усилия за обвързване на конкретните мерки с отрасловия "SWOT" анализ - т.е. за обосноваването на това защо някои проекти са от по-голяма полза за общите цели от други.

Мерките, предлагани в транспортния раздел на Ос 3, не отчитат въпросите за потребностите от обновяване на морския и речния флот, които са посочени като съществуващи пречки за развитието на национално равнище във Въведението на Националния план за икономическо развитие. Не е ясно защо се посочва това, след като правителствени източници заявяват, че тези въпроси не се считат за приоритетни на настоящия етап.

Поради противоречията между текста на Ос 3, първата и втората версия на финансовите таблици, разпределението на ресурсите между различните видове транспорт е неясно. Това не дава възможност за ясна преценка на правилността на разпределението на ресурсите.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Макар че предлаганите мерки значително надвишават сегашните равнища на разходи в този отрасъл, капацитетът за усвояване не би трябвало да представлява сериозен проблем. Опитът, натрупан в проектите за транзитните пътища, Аерогара София и т.н., е изградил институционалния капацитет на българските власти да спазват разпоредбите на Европейския съюз за финансирането на такива проекти. Би могъл да съществува проблем с прекратяването на ангажиментите, доколкото българското правителство не наблюдава внимателно договорените срокове.

Мобилизирането на ресурси от други източници предизвиква известна загриженост. Според първата версия на финансовите таблици (която е единственият източник за разделянето на транспортните мерки по видове транспорт) е планирано приносът на БДЖ към мерките за железопътния транспорт да възлиза на около 49,4 млн. евро, като се започне с 8,7 млн. през 2002 г. Като се има предвид, че през 2001 г. БДЖ все още се субсидира и е на загуба, способността на тази фирма да генерира инвестиционни ресурси за следващата година изглежда съмнителна. Същото важи за предвидените 53 млн. евро от общинските бюджети.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. В Националния план за икономическо развитие се предлага пълен набор от индикатори за измерване на продукта от дейността, резултата и въздействието от осъществяването на мерките. Този набор може да се доразвие, като се добавят индикатори за ресурси, като себестойност на строителството и спазване на разчетите за разходите по проектите. Оползотворяването на ресурсите и продукта от дейността всъщност са жизненоважни аспекти в наблюдението на проектите за транспортната инфраструктура. Затова спазването на предвидената продължителност на проектите би трябвало да бъде добавено към индикаторите за резултатите. Индикаторите за въздействието също биха могли да бъдат усъвършенствани. Други подходящи индикатори за въздействието биха могли да бъдат съкращаването на времето за пътуване (време за пътуване х обем товари/пътници). Индикаторите за въздействието могат да включват и броя на създадените или запазените работни места в резултат от съответните транспортни проекти (брой и % от общия брой работни места).

Ос 3 от Националния план за икономическо развитие би имала голяма полза, ако се установи базово равнище на индикаторите и се определят целеви равнища за всички индикатори. Могат да се дадат следните насоки.

Основните индикатори в транспортния раздел на Ос 3 лесно могат да намерят количествен израз. Всъщност базовите равнища на пет от всичките седем основни индикатори могат да се намерят в текста. Останалите два индикатора – годишния поток на трафика във въздушния транспорт и годишния поток на трафика в пристанищата - могат да се определят лесно и най-вероятно на тях е даден количествен израз, поне като част от процеса на планиране на предлаганите мерки.

Определянето на целевите равнища на основните индикатори е пряко свързано с определянето на целеви равнища на индикаторите за продукта от дейността (например определянето на целево равнище на средната гъстота на пътната мрежа е свързано с индикаторите за продукта от дейността "километри построени пътища"). Целевите равнища на *индикаторите за продукта от дейността* би трябвало да са известни като част от процеса на планиране. Същото важи за *индикатора за ресурси,* предложен от оценителите - стойност на строителството за единица.

Индикаторите за резултат също би трябвало лесно да намерят количествен израз и да бъдат част от проучванията за осъществимостта на проектите, въз основа на които мярката е била включена в Националния план за икономическо развитие. Например, в проекта за автомагистрала "Струма" разстоянието между София и Кулата е 180 км. Средната скорост по съществуващия път е около 75 км в час за пътнически превози и 65 км в час за товарни превози. Очаква се, когато магистралата бъде завършена, средната скорост да бъде около 95 км в час за пътнически превози и около 85 км в час за товарни превози. Резултатът от тази инициатива е увеличаване на средната скорост с 20 км в час.

Индикаторите за въздействието като съвкупност би трябвало да съответстват на целите на програмата[33], т.е. увеличаване на достъпността и следователно на конкурентоспособността на България от гледна точка на инвеститорите. Основният

[33] Европейска комисия "Индикатори за наблюдение и оценка: индикативна методология", Работен документ 3.

индикатор ще бъде представен чрез изследвания на настоящите/потенциални инвеститори, които заявяват, че транспортната достъпност е сериозна пречка за тяхната дейност. Междинните показатели за въздействието на програмата са: обща икономия на време, безопасност, въздействие върху околната среда и поток на трафика. Единственият индикатор за въздействие, на който е дадено количествено определение в раздела за транспорта на Ос 3, е увеличението на трафика по видове транспорт. Индикатори, като повишаване на безопасността, създадени или запазени работни места, в резултат на финансираните транспортни проекти би трябвало да се извлекат от досегашния опит, тъй като вече са осъществявани сходни проекти. Документацията на досегашните проекти би трябвало да дава възможност на българските власти да изчисляват средния брой на работните места на един километър построен или реконструиран път, магистрала или релсов път. Статистиката за катастрофите преди и след реконструкцията на пътищата, магистралите и релсовите пътища би трябвало да осигуряват данни за определяне на целевите равнища на индикатора "повишаване на безопасността".

Каре 7.1 Индикатор за въздействието : икономия на време

Ако сега на един пътник пътуването от София да Кулата отнема 2,4 часа, с построяването на новата магистрала изминаването на същото разстояние ще отнема 1,9 часа. Ако икономисаният 0,5 час се умножи по прогнозирания трафик от пътници, като същото се направи и за товарния транспорт, резултатът ще бъде целевото равнище за съкращаването на времето за пътуване, дължащо се на построяването на автомагистрала "Струма". Аналогичен е случаят и с автомагистрала "Люлин". Проектът Транзитни пътища III е малко по-сложен, защото се отнася за реконструкция на пътища, но по същество логиката е същата и опитът от двата предходни проекта би трябвало да дава възможност за количествено определение на индикаторите за резултатите. Индикаторите за резултатите при железниците следват същия модел. Проектът за моста Видин-Калафат е бил подложен на най-щателно проучване относно неговата жизнеспособност от страна на правителствата и на България, и на Румъния, така че той несъмнено съдържа данни, които дават възможност за количествено определяне на индикаторите за продукт, ресурси, резултат и въздействие.

Очаквано секторно въздействие. Програмата за инвестиции в транспортния отрасъл, предложена в Ос 3 на Националния план за икономическо развитие, ще окаже значително въздействие върху самия отрасъл, върху други отрасли и върху икономиката като цяло. Ще бъдат модернизирани най-голямата аерогара и двете най-големи пристанища в България, ще бъдат построени и реконструирани неопределен (за момента) брой километри пътища и автомагистрали, ще бъде построен нов мост над р.Дунав. Ще се увеличи и международният трафик, със съответните положителни и отрицателни външни ефекти.

7.3. Енергетика

Анализ на сегашното състояние. В Националния план за икономическо развитие се дава едно сравнително обхватно и подробно описание на текущото състояние в енергийния сектор. Описанието на напредъка в изграждането на законовата и институционалната рамка, текущото състояние на производството на електричество, въгледобива, газоснабдяването и централизираното топлоснабдяване като цяло съответстват на анализите на сектора, направени от Световната банка и в документите на Европейския съюз. Има обаче две области, в които българското правителство и международните финансови институции имат различни възгледи за потребностите от развитие - Моделът на единствения купувач и увеличаването на мощностите за производство на енергия.

Първият въпрос е свързан с регулативната рамка на сектора. Стратегията на България за този отрасъл предвижда отговарящите на условията потребители да могат да купуват пряко от местните производители от 2002 г. нататък и да започнат да внасят енергия (достъп на трети страни) от 2005 г. Според Световната банка това ограничава конкуренцията в отрасъла и поражда неоправдан пазарен риск за Националната компания за електропренос (НКЕ). Но пък Световната банка е привърженик на по-бързия преход на енергийния сектор към конкурентните пазарни принципи.

По-важни са инвестициите в нови мощности за производство на енергия във втората област, където оценките на потребностите от развитие се разминават. Има различия и в прогнозите за потребление на енергия, направени от правителството и от Световната банка,[34] и в становищата, относно оптималната стратегия. В Националния план за икономическо развитие се изказва подкрепа за становището, преобладаващо сред българската администрация, че мощностите за производство на електричество трябва да превишават националното потребление с 15 – 20%, което позволява да се реализират приходи от износ на електроенергия. Световната банка и Международният валутен фонд посочват, че високите инвестиционни разходи могат да подкопаят конкурентоспособността на отрасъла, да влошат благосъстоянието на населението и да увеличат тежестта за националния бюджет. Подобни забележки често са отправяни и от Комисията на Европейския съюз[35].

Анализът на текущото състояние на сектора, направен в Националния план за икономическо развитие, би могъл да стане по-пълен чрез едно по-нататъшно сравнение с ключовите енергийни индикатори, възприети в Европейския съюз. Индикаторите, включени в текста не дават цялостна представа за сегашното положение, особено що се отнася до потреблението на енергия и енергоемкостта. Избрани са главно индикатори, чиито стойности са близки до съответните средни стойности за Европейския съюз, което би могло да подведе неосведомения читател. Ако се добавят други индикатори като БВП на глава от населението и бензинов еквивалент на 1 евро произведен БВП, заключенията от анализа ще подчертаят високата енергоемкост на българската икономика. Ако анализът се задълбочи, за да се сравни делът на разходите за енергия в промишлената продукция и в бюджетите на домакинствата със средния за Европейския съюз или - още по-добре - за другите европейски страни в преход, би се поставило ударение върху значението на този

---

[34] Според най-новите налични данни, оценките на българското правителство се оказаха по-точни от тези на Световната банка.

[35] Встъпителната част на главата за енергетиката обобщава и Споразумението за извеждане от експлоатация на блокове 1, 2, 3 и 4 на АЕЦ "Козлодуй". Като цяло, тя съвпада с изложеното в цитираните по-горе доклади на Европейския съюз и Световната банка. Единственото (и много важно) различие е, че в Националния план за икономическо развитие 2006 г. не се посочва като крайния срок за затваряне на блокове 3 и 4.

сектор за увеличаването на конкурентоспособността на България и за повишаването на социалното благосъстояние.

Преглед на досегашния опит. Мащабната реформа, която се провежда в енергийния сектор в страната през последните няколко години няма национален прецедент, така че България няма възможност да извлича поуки от собствения си предишен опит. Други страни в преход обаче могат да бъдат източник на полезен опит. Световната банка цитира примера на Унгария, където приватизацията в енергийния сектор преди изграждането на ефективна регулативна структура се е оказала нерационална и скъпоструваща. Огромните инвестиции в енергийния сектор там са довели до цени на електричеството между 5 и 7 цента на киловатчас. Сходни ценови равнища са били достигнати и в Полша, където изключително бързата либерализация на пазарите се счита за основната причина за повишаването на цените.

Опитът на Европейския съюз в отворения енергиен пазар е безценен за България. Решенията относно производството на енергия имат дългосрочни последици, а след четири години е предвидено страната да функционира в условията на отворен енергиен пазар. Европейската практика е установила положителния ефект от по-конкурентния енергиен пазар. Средната цена на едро на електричеството спадна с повече от 50% и през последната година е под 3 цента на киловатчас. Отрицателният ефект обаче е появата на замразени мощности. Това са предимно електроцентрали, които са се оказали неефективни в конкурентните условия. Мощностите в Европейския съюз, съкратени поради натиска на конкуренцията, се оценяват на 20 хиляди мегавата. Испанското правителство например поиска от Европейския съюз около 8 милиарда евро като компенсация за понесените загуби след либерализацията на европейския пазар на електричество. Испания може да послужи за пример за причините за загрижеността на Световната банка.

Описание на стратегията. Общата цел на енергийната стратегия е да се изгради един пазарно ориентиран, ефективен, устойчив и конкурентоспособен енергиен сектор, съответстващ на *acquis* и позволяващ пълната интеграция в пазара на Европейския съюз. Националният план за икономическо развитие формулира 13 цели, които по-нататък са отразени в шест подпрограми. Документът отразява като цяло съдържанието на Меморандума за разбирателство между България и Европейския съюз, довел до извеждането от експлоатация на два блока на АЕЦ "Козлодуй". Всъщност той може да се счита за рамка за отпускането на съответната безвъзмездна помощ от ЕС. Не е представена разбивка на разпределените ресурси по различните подпрограми.

Подпрограма 1: Ценова и тарифна политика. Общоприето мнение е, че цените на енергията трябва да компенсират всички правомерни разходи и да дават възможност за натрупване на средства за инвестиции от страна на производителите и същевременно да закрилят потребителите. Би трябвало да се приемат под-законови нормативни актове, формулиращи ценовата и тарифна политика, която да допринася за изграждането на регулиран вътрешен енергиен пазар. През първото тримесечие на 2001 г. би трябвало да са в сила диференцирани цени и тарифи за преноса и разпределението на природен газ. Изглежда тази подпрограма е свързана главно с въпросите на институционалното изграждане.

Подпрограма 2: Пазарна либерализация. Тази подпрограма предвижда продължаването на процеса на постепенното премахване на кръстосаното субсидиране на електричеството и понижаването на цените на централизираното топлоснабдяване. Не са посочени крайни срокове за постепенното премахване на кръстосаното субсидиране, цените на отоплението трябва да покриват производствените разходи към края на 2005 г. Планира се конкурентоспособността на топлофикацията да бъде постигната чрез: а) модернизация на съществуващите топлоизточници за увеличаване на комбинираното производство на електрическа и топлинна енергия; б) рехабилитация на топлопреносните мрежи за

намаляване на топлинните енергийни загуби от 20% на 10%; в) монтиране на измервателни уреди за индивидуално регулиране и отчитане на отоплението.

Подпрограма 3: Енергийна ефективност. Повишаването на енергийната ефективност се разглежда като хоризонтална мярка, която би трябвало да съдейства за развитието на всички сектори. Силно ударение се поставя върху повишаването на енергийната ефективност в производството на енергия. Предложените мерки могат да бъдат описани като придържащи се към най-ефективните възможности при реконструкцията на съществуващите мощности за производство на енергия и при строителството на нови. Що се отнася до енергийната ефективност сред крайните потребители, предвижда се осъвременяване на стандартите и нормативните актове за енергийното оборудване. Общо казано, въвеждането на принципите на пазара на енергия се разглежда като главния лост за повишаване на енергийната ефективност в икономиката. Някои от мерките, предвидени в тази подпрограма се застъпват с дейности по други подпрограми.

Подпрограма 4: Национално задоволяване с енергия. Тази подпрограма се отнася до реконструкцията и разширяването на материалната инфраструктура Четири големи проекта в сектора на природния газ и осем проекта в производството на електричество се считат за приоритетни инвестиционни проекти. Те включват увеличаване на капацитета на газопреносната мрежа, увеличаване на капацитета на ПАВЕЦ "Чаира", построяване на два петролопровода, реконструкция на четири електроцентрали и разширяване на пета електроцентрала, построяване на нова атомна електроцентрала, изграждане на язовир и на каскадата "Горна Арда". В допълнение към изброените проекти, тази подпрограма включва подготовката на електроенергийната система за включване към енергийната система на Западна Европа (UCTE) и построяването на далекопроводи за 400 киловата между България и Македония, и България и Турция. Подпрограма 4 разглежда и подготовката за извеждане от експлоатация на блокове 1, 2, 3 и 4 на АЕЦ "Козлодуй". Включени са девет приоритетни проекта. Във въгледобива се отдава приоритет на Мини "Марица Изток", където подпрограмата съдържа девет приоритетни проекта.

Подпрограма 5: Гарантиране на ядрената безопасност. Тази подпрограма се отнася до подготовката за извеждане от експлоатация на четири блока на АЕЦ "Козлодуй" и за работата на българските власти по изпълнението на Споразумението. Паралелно с усилията по затварянето на блокове 1 и 2, правителството осъществява програма за модернизацията на блокове 3 и 4, чиято съвместимост с исканията на ЕС за пълно извеждане от експлоатация не е ясна.

Подпрограма 6: Опазване на околната среда. Горивните процеси са най-големите замърсители на въздуха. Подпрограма 6 се занимава с ограничаването на емисиите на серен двуокис като част от два от приоритетните проекти, споменати в подпрограма 4 – реконструкцията на топлоцентрали "Марица Изток 2" и "Марица Изток 3". Заслужава да се отбележи защо тази подпрограма е включена тук, след като спада към институционалните отговорности на ДАЕЕР. Установи се, че съответният бюджет е разгледан само по екологическите мерки.

Обосновка на стратегията. Въпросите, включени в тази Програма винаги са били обект на структурна намеса в ЕС и по традиция се разглеждат като публични инвестиции. Още повече, ако се потвърди, че над 70% от бюджета е предвиден само за ядрената безопасност. Но в течение на периода на осъществяването, някои аспекти на предлаганата стратегия могат за породят елементи на държавна помощ и като такива те трябва да бъдат внимателно наблюдавани. Вече е поет ангажимент за постепенното премахване на държавните помощи в енергийния сектор. Въгледобивът все още получава значителна държавна подкрепа, макар че според отчетите тя е главно за покриване на експлоатационните разходи. Подкрепата за затруднени или периферни области не е спомената като възможно основание за инвестиции.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Сред международните финансови институции съществува различие на мненията относно съгласуваността на предлаганата

стратегия. Становището, изразено от Световната банка и МВФ в няколко доклада, поставя въпроса дали планираните интензивни инвестиции в българския енергиен сектор допринасят за постигането на националните и отрасловите приоритети или по-скоро ще имат дългосрочен неблагоприятен ефект. Според Световната банка, предлаганите значителни инвестиции в енергийния сектор на този етап биха довели до неудачна последователност на събитията. В отсъствието на надеждна и ефективна система на пазарно ориентирано и независимо регулиране, потенциалните купувачи ще търсят дългосрочни договори, гарантиращи техните приходи и възможно най-високата възвръщаемост, за да компенсират евентуалния политически риск. Тези дългосрочни договори могат да се предизвикат разходи на Националната компания за електропренос и да ограничат бъдещето развитие на конкуренцията в енергийния сектор. Вместо това, Световната банка препоръчва ударението да се постави върху: а) създаването на съответната регулативна рамка и изграждането на пазарна структура; б) стимулиране на енергийната ефективност и съхранението на енергията; в) инвестиране в по-ефективни и не толкова скъпи проекти като намаляване на загубите при преноса и разпределението в електроснабдяването и топлоснабдяването.

Освен въпроса за оправдаността на инвестициите, има и други несъответствия, които трябва да бъдат разгледани. В анализа на текущото състояние се отбелязва необходимостта от приемането на *acquis* за петролните запаси и липсата на съоръжения за тяхното съхранение. Последното не е включено в нито една от шестте подпрограми. Главата за енергетиката има сходни слабости относно разпределението на ресурсите като главата за транспорта – не е ясно дали всички описани в текста мерки и проекти ще бъдат подкрепени с финансови ресурси. Това превръща текста на Ос 3 в съчетание от поддържаща политика/политически проект и план от мерки, които наистина са предназначени за осъществяване; трудно е да се различат тези два елемента. Например проектите, включени в списъка на приоритетните инвестиции по подпрограма 5 далеч превишават общия бюджет за сектора, а може би дори за Ос 3 като цяло. Очевидно не всички те ще се реализират в периода, обхванат от Националния план за икономическо развитие, или пък не би трябвало да се разглеждат във финансовото разпределение по НПИК. Към момента по текста не личи кои са “реалните”. По времето на оценката този въпрос е бил в процес на формулиране[36].

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Очевидно резервите за развитието на производството на енергия в България са огромни, а капацитетът за усвояване е значителен. Това ще важи с особена сила, когато и ако магистрални петролопроводи и газопроводи от алтернативни източници започнат да пресичат страната. Мобилизирането на ресурсите не може да бъде изцяло анализирано без някаква индикативна разбивка на разходите по проекти или поне по подотрасли. Например, интересът на фирми със световна известност към инвестиране в производството на енергия в България не подлежи на съмнение, каквито са и техните възможности за набиране на финансиране.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Индикаторите за продукта от дейността, резултата и въздействието и за шестте подпрограми са с добро качество, и за някои от тях са определени реалистични целеви равнища. Особено удачни са индикаторите за Подпрограма 6: "Опазване на околната среда" - те са с висока степен на съгласуваност и им е дадено почти пълно количествено определение. Трябва да бъдат посочени обаче базовите равнища. Освен това, трябва да се добавят индикатори за ресурси там, където това е осъществимо и има смисъл, тъй като те дават полезна информация за

[36] Очевидно на последните етапи от разработването на НПИК българското правителство е изменило своите планове за инвестиции в производството на енергия, като се е отказало от някои от проектите. Така общият бюджет за производството на енергия, включен в най-новата версия на финансовите таблици, е с 1,3 млрд. по-малък, отколкото в предходната версия.

ефективността на проектите (виж параграфа за транспорта). По-долу са изложени някои предложения за дребни подобрения, които биха могли да спомогнат за създаването на по-ясна представа за постигнатия напредък. Що се отнася до предлагания същински индикатор "степен на приспособяване на целите за присъединяването" (% на приспособяване към директивите и регламентите на ЕС), една количествена оценка, извлечена от Редовния доклад на Комисията, би била по-полезна.

Каре 7.2 Предложения за усъвършенстването на индикаторите за енергийната програма

Същински индикатор - Средна цена на електричеството от централата /след преноса / след разпределението в сравнение със средната за ЕС - в % - това би служило като еталон за ефективността на производството/преноса/разпределението на енергия в България. (Сравнението може би ще бъде донякъде изкривено поради използването на различни енергийни ресурси, но въпреки това би било от полза.)

Подпрограма 2: Пазарна либерализация

Индикатор за резултат – брой домакинства, снабдявани с природен газ

Индикатор за въздействие – "създаден енергиен пазар " е малко прекалено общо. Може би:

Пазар, създаден в централизираното топлоснабдяване, измерван чрез:

През 2005 г.- цена/себестойност >или = 1 и

Средни месечни разходи за отопление/бюджет на домакинството < или = 10%

През 2007 г. - цена/себестойност >или = 1.1 (за да се даде толеранс за инвестиции) и

Средни месечни разходи за отопление/бюджет на домакинството < или = 7%…..

(Същото може да се направи и за брикетите, електричеството и газта – и не само за домакинствата, но и за промишлените потребители, като процент от промишлената продукция.)

Подпрограма 3: Енергийна ефективност

Заедно с индикатора за продукт от дейността "дял на енергията от възобновяемите енергийни източници – увеличение спрямо базовата година", - увеличение на дела на възобновяемите енергийни източници спрямо общото енергоснабдяване (% спрямо общото количество)[37]

Допълнителен индикатор за резултат – Намаляване на средните производствени разходи (коригирани спрямо колебанията в цените на ресурсите)

Подпрограма 4: Национално задоволяване с енергия

Тук е уместно да се въведат индикатори за ресурси, например инвестиционни разходи на мегават построена/реконструирана централа.

Очаквано секторно въздействие. Навременното и правилно осъществяване на шестте подпрограми на Ос 3 ще има обхватни и дългосрочни последици за сектора и за икономиката като цяло. Първите две подпрограми ще създадат пазар, ще му дадат възможност да генерира достатъчно средства, за да се развива, ще изградят регулативна рамка, балансираща интересите на производителите, преносителите, разпределителите и потребителите и постепенно ще въведат конкуренция в енергийния пазар. Въздействието ще бъде огромно и ще се почувства в цялата икономика и от цялото общество. Твърде рано е да се каже колко време потребителските цени на енергията ще продължат да се повишават. Това ще зависи не само от направените инвестиции и скоростта на коригиране на несъответствията на пазара, но и от международните цени на петрола и газта, и от

[37] Според българските източници, съществува риск този индикатор да бъде подвеждащ, тъй като в бъдещите години е по-вероятно той да отразява намалението в производството на енергия от други източници, а не истинското увеличение на възобновяемите източници.

световната икономика като цяло. Независимо колко време ще отнеме това, крайният ефект ще бъде повишаване на качеството на услугата и понижаване на цената – какъвто е случаят с всяка стока или услуга, изложена на пазарната конкуренция.

7.4. Телекомуникации и пощи

Анализ на сегашното състояние. Описанието на текущото състояние на телекомуникациите и пощенските услуги в България е кратко, но едновременно с това информативно. То дава кратко изложение на сегашното положение и регулиране на телекомуникациите и пощенските услуги, заедно със състоянието на съобщителната инфраструктура. Последното е особена заслуга на този раздел на НПИК. В табличен вид са представени осемте ключови индикатора за развитието на телекомуникационната инфраструктура; шест основни индикатора за равнищата на цифровизация и пет основни индикатора за пощенската инфраструктура. Информативната стойност на индикаторите става още по-голяма поради сравнението със средните стойности за ЕС (за първите две групи индикатори) и съответните стойности в четири държави от ЕС (за индикаторите за пощите). Потребностите от развитие са ясно дефинирани и съответстват на подчертаните несъответствия.

Преглед на досегашния опит. Реформата в регулативната рамка и значителното развитие на инфраструктурата на комуникациите нямат прецедент в страната. Може обаче да се намери подходящо сравнение с опита на други страни в преход, особено в Централна и Източна Европа. Опитът на страните от Централна и Източна Европа показва, че развитието на телекомуникациите е важен фактор за цялостния икономически растеж. Качеството на вземането на решения е от изключително значение, както личи от опита на Румъния, поради неговите дългосрочни последици. Секторът на далекосъобщенията и пощите подлежи на регулиране в сравнително висока степен в целия свят, но въвеждането на възможно най-много пазарни елементи е доказало, че осигурява значителни ползи.

Описание на стратегията. Стратегията за развитието на сектор на комуникациите за периода 2000-2006 г. има за цел увеличаването на капацитета за предоставяне на съвременни, диверсифицирани, качествени съобщителни и информационни услуги на бизнеса, населението и администрацията. Това се осъществява чрез следните три подпрограми. Не е представена подробна разбивка на финансирането.

Подпрограма 1: Осигуряване на универсални далекосъобщителни и пощенски услуги. Тази подпрограма включва разширяване на фиксираната телекомуникационна инфраструктура и използването на алтернативни средства (безжични и други технологии), за да се осигурят всеобщо предлагани далекосъобщителни услуги в не телефонизираните, граничните и рядко населените райони. Тя предвижда и намаляване на броя на пощенските станции, като се запазва публичния достъп до универсалните пощенски услуги в цялата страна.

Подпрограма 2: Осигуряване на съвременни качествени съобщителни и информационни услуги за управлението, бизнеса и населението на нивото на европейските и световните стандарти. Тази подпрограма предвижда: а) модернизация на съществуващата и изграждане на нова съобщителна инфраструктура, включително завършване на модернизацията на магистралната транзитна далекосъобщителна мрежа, цифровизация на местната мрежа, изграждане на високоскоростни магистрали за мултимедийни услуги и информационен обмен, развитие на обществени мрежи за данни, мобилни мрежи, спътникови мрежи, мрежи за радио и телевизионно разпръскване; б) въвеждане на нови видове услуги, с различни задачи - от осигуряване на честотен спектър за общоевропейските услуги и разширяване на честотните ленти за GSM до въвеждане на пощенски чекове, хибридна поща и т.н.; в) подобряване на съотношението качество/цена на услугите. Не е ясно дали тази подпрограма предвижда подкрепа от публични средства.

Подпрограма 3: Осигуряване на международна конкурентоспособност на съобщителния сектор. Тази подпрограма има за цел разширяването на международната свързаност на националната далекосъобщителна мрежа по международни направления чрез изграждане на оптични кабелни линии към Гърция (две) и Румъния (две), и чрез завършване на националната цифрова преносна мрежа. Тя предвижда и достигане на конкурентни цени на международния транзитен трафик. Накратко, тази подпрограма групира дейности, свързани с трансграничното сътрудничество и изглежда се застъпва с Ос 5.

Обосновка на стратегията. Това е въпрос от първостепенно значение в оценката на тази Ос. Макар че оправдаността на публичната подкрепа за осигуряването на универсална услуга е несъмнена и могат да се приведат аргументи в полза на разширяването на международната свързаност, специално от гледна точка на паневропейските външни ефекти е спорно дали изобщо може да се мисли за публична подкрепа за дейностите, включени в подпрограма 2. Когато телекомуникациите са били обществен монопол, те са били в регионите по Цел 1. Сега те биха се разглеждали главно като държавни помощи. Но тъй като планираните публични средства съставляват само 1,67% от общите разходи, най-вероятно те ще бъдат изразходвани за подобряване на всеобщото предлагане на далекосъобщителни и пощенски услуги.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Що се отнася до регулативните и техническите аспекти, българската стратегия за развитието на телекомуникациите и пощите съответства на изискванията за присъединяването към ЕС, както те са изложени в Националната програма за приемане на *acquis*. Текстът дава подробни справки, посочващи кои мерки са и части на Националната програма за приемане на *acquis*.. В последния доклад на ЕС за напредъка на България към присъединяване се обръща специално внимание на предоставянето на повече честоти в съответствие с европейските стандарти. В доклада се подчертава и необходимостта от укрепване на институционалния капацитет и регулативната рамка, което не е засегнато в НПИР, като укрепване на независимостта на Държавната комисия по далекосъобщения; изясняване на новото административно устройство на Министерството на транспорта и съобщенията (особено отделянето на управлението на пощите от регулирането на пазара) и осигуряването на прозрачна организация за предоставянето на универсална услуга. Последното вероятно ще бъде обект на предвижданите изменения и допълнения към Закона за далекосъобщенията.

Формулираната стратегия и мерките за нейното осъществяване съответстват на потребностите от развитие, набелязани в предишните раздели на Плана, и допринасят за постигането на общите национални приоритети. Мерките в далекосъобщителните и пощенските услуги имат връзка с регионалното развитие, насърчаването на заетостта, развитието на човешките ресурси и повишаването на международната конкурентоспособност. Но, като се изключат регулативната подкрепа и други аспекти на универсалната услуга, не е ясна инвестиционната роля на държавата, а затова и самата потребност да има План.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Телекомуникационната инфраструктура на България е изостанала и като цяло морално остаряла, така че има достатъчно пространство за инвестиции. Мобилизирането на ресурсите е възложено на фирмения сектор. Сумата от 1 393,65 милиона евро е значителна, но не и немислима, особено с оглед на вероятната поява на нови "големи играчи" в този сектор. Съгласно действащите разпоредби на Програмата ФАР, приемливостта на подпрограма 1 като свързана с бизнеса инфраструктура далеч не е сигурна.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Наборът от индикатори за сектора на телекомуникациите и пощите е добре разработен. Предложените същински индикатори, индикаторите за продукт, резултат и въздействие създават ясна представа за сектора и позволяват надлежно наблюдение на напредъка през целия период на изпълнение на НПИР и на оценката ex-post. За повечето индикатори са определени базови стойности и целеви равнища. Може би ще бъде полезно да се включат ключови

индикатори за ресурси (за примери виж параграфа за транспорта), измерващи ефективността на инвестициите, поне на изразходваните публични средства.

Очаквано секторно въздействие. Развитието на телекомуникациите открива огромни нови възможности за икономическо развитие. То насърчава създаването на информационно общество и разширява търговските възможности за фирмите. Далекосъобщенията ще позволят на периферните райони да запазят заетостта и да разработят нови сфери на дейност (електронна търговия например), по-малко зависими от факторите на локализацията.

7.5. Околна среда

Анализ на сегашното състояние. Като цяло, анализът на текущото състояние на опазването на околната среда, включен в НПИР, отговаря на становищата, изразени в последните доклади на Световната банка[38] и ЕС[39], и в предишни документи за националната стратегия[40]. Има известно несъответствие между НПИР и доклада на Световната банка по отношение на данните за замърсяването на въздуха, но различията са незначителни и не променят насоката на анализа – вероятно индикаторите, цитирани в двата доклада, не се отнасят за един и същи отчетен период. Във всеки случай, поради възприемането на нови технически стандарти, проблеми със сравнимостта на данните могат да се очакват и за целия предвиждан период. Това особено важи особено за отпадъците, качеството на въздуха и качеството на водата, където събирането на данни е пряка отговорност на Националната агенция за околната среда, която в момента осъвременява своите процедури, за да ги приведе в съответствие с директивите на Европейския съюз[41].

Има несъответствия и между данните в различните части на НПИР. Например, разделът за качеството на водата и разделът за промишленото замърсяване, в частта за околната среда на Ос 3, цитират различни отчетни данни за отпадните води, изпускани от промишлеността, и за промишлените отпадни води, пречистени през 1997 г. Освен това, някои данни за замърсяването на въздуха от промишлени източници не съответстват на информацията, дадена в раздела за качеството на въздуха (най-крещящи са несъответствията по отношение на серните окиси, метана и диоксините/фураните). Предимство на НПИР в сравнение с екологическата стратегия, цитирана по-горе, е включването на отчетните данни за 1998 г., които позволяват очертаването на тенденции в състоянието на различните елементи на околната среда.

Преглед на досегашния опит. През последните десет години равнището на замърсяване на околната среда в България е спаднало значително, в резултат на рязкото намаляване на промишленото производство и по-строгите мерки и механизми за контрол относно закрилата на околната среда. Докато текущото замърсяване се ограничава все повече и повече от поетапното въвеждане на Регламента на ЕС за околната среда, натрупаното до момента замърсяване и неадекватната екологическа инфраструктура стоят в центъра на вниманието и на българското правителство, и на международните финансови институции.

Водният кредит от Световната банка е свързан с потребността от реконструкция и разширяване на морално остарялата водоснабдителна инфраструктура. През 1995 г., когато е подписано Кредитното споразумение, за тази цел са отпуснати 95 млн. щатски долара. По-късно размерът на кредита е намален на 57 млн. щ. долара, от които 12 млн. щ.

---

[38] Световна банка, "България - Двойното предизвикателство на присъединяването към Европейския съюз и прехода", Вашингтон, 2001 г.

[39] ЕИ, "България 2000 - Редовен доклад на Комисията за напредъка на България към присъединяването" - 8 ноември 2000 г.

[40] Национален план за развитие до 2000 г. - Секторна програма “Околна среда” - м. април 1999 г.

[41] Останалите данни за околната среда се събират от Националния статистически институт в съответствие с изискванията на "Евростат".

долара са предназначени за централизираното топлоснабдяване (за водомери). След извършването на необходимите промени в собствеността и на проучванията за осъществимостта на проекта, 21 водоснабдителни фирми вече са подписали или предстои да подпишат отделни кредитни споразумения.

Удачен пример за въвеждането на частно финансиране в сектора е концесионния договор, сключен за управлението на софийската фирма "Водоснабдяване" между Софийската община и "Интърнашънъл Уотър". Друга положителна поука от досегашния опит е въведеният механизъм за решаване на проблемите, свързани с натрупаното в миналото замърсяване, в контекста на приватизационните сделки. Процедурите за приватизация са придружени от екологическа оценка, която набелязва дейностите и финансирането, необходими за осигуряване на спазване на нормативите за околната среда и за отстраняване на нанесените в миналото щети. Подходящ пример за тази политика е двугодишният пилотен проект в МДК "Пирдоп", финансиран главно от Световната банка.

Описание на стратегията. Има осем подпрограми, за които не е дадена подробна разбивка за финансирането.

Подпрограма 1: Качество на въздуха цели намаляването на емисиите на замърсители на въздуха, за да се постигне: а) към годините 2010 и 2020, процентното намаляване на емисиите, предвидени в глобалните и регионалните екологически спогодби, подписани и ратифицирани от България; б) към годините 2010 и 2013, границите за съдържанието на вредни вещества съгласно разпоредбите на законодателството на ЕС. Тези цели ще бъдат постигнати чрез по-нататъшното изпълнение на програмата за прекратяване на производството на оловен бензин, програмата за неизползване на озоноразрушаващи вещества и чрез разработването на поредица от нови дългосрочни програми на общинско, отраслото и национално равнище, свързани с различни аспекти на повишаване на качеството на въздуха. За изпълнението на тези програми ще бъдат необходими - освен редица други условия - мащабни инвестиции в реконструкцията на електроцентрали, петролни рафинерии, бензиностанции, абонатни станции и всички други промишлени съоръжения, свързани със съхраняването и транспортирането на бензин.

Подпрограма 2: Водоснабдяване се отнася до постепенното премахване на режима на водата, повишаването на качеството на услугата и преодоляването на несъответствията във водоснабдяването. Това ще се реализира чрез поредица от мерки, които включват: построяване на нови язовири и пречиствателни станции, построяване на допълнителни водоснабдителни съоръжения в около 100 града и в над 600 села, замяна и реконструкция на изхабени главни водопроводи, привеждане на качеството на водата в съответствие със стандартите, усъвършенстване на управлението на водоснабдителните фирми и т.н. Хоризонтите на планирането са годините 2005 и 2010.

Подпрограми 3 и 4: Канализация и пречистване на отпадни води и Състояние на реките, езерата и териториалните води. Подпрограми 3 и 4 се отнасят до подобряване на околната среда в населените места и отстраняване на рисковете за здравето чрез отвеждане на отпадните води от населените места, тяхното пречистване и подобряване на състоянието на реките, езерата и териториалните води. Това ще бъде постигнато чрез: а) строителство на канализационни съоръжения и пречиствателни станции в приоритетни населени места с над 10 000 жители към 2006 г., завършване на канализационните и пречиствателните съоръжения в останалите населени места с над 10 000 жители към 2009 г. и строителства на такива съоръжения в населени места с над 2 000 жители към 2015 г.; б) увеличаване на дела на пречистените отпадни води в съответствие с изискванията на Директива 91/271 на ЕИО от 53% през 1998 г. на 64% (не е посочен времеви хоризонт); в) увеличаване на дела на крайбрежните води на Черно море в съответствие с изискванията на Директива 76/160 на ЕИО от 64% през 1998 г. на 90% (не е посочен времеви хоризонт); г) модернизацията на 36% от наблюдателните станции и тяхното преминаване в по-висока категория.

Друга важна мярка е въвеждането на разрешителен режим за всички замърсители, чрез който ще се допускат индивидуални равнища на замърсяване. Очаква се това да принуди промишлените предприятия да модернизират своите пречиствателни станции.

Подпрограма 5: Усъвършенстване на структурата и управлението на водоснабдяването и канализацията. По тази подпрограма, собствеността на водоснабдителните фирми постепенно ще премине от държавата към местните органи. Първоначалният етап предвижда прехвърлянето на 49% от акциите и трябва да завърши в края на 2000 г. Остатъкът от акциите ще бъде прехвърлен до края на 2002 г. Паралелно с прехвърлянето на собствеността, в управлението на фирмите ще бъде привлечен и частният сектор. Очаква се това да повиши ефективността на водоснабдяването и канализацията, да подобри качеството на услугата и да намали държавните и общинските субсидии чрез привличането на частни инвестиции.

Подпрограма 6: Преодоляване на екологическите проблеми в българската промишленост. Тази подпрограма се занимава с ограничаване на вредните емисии, мелиорация на замърсените почви и пречистване на отпадните води в близост до металургичните и химическите предприятия, и в други силно замърсени райони. Другите подпрограми обхващат повечето от мерките в подпрограма 6.

Подпрограма 7: Управление на твърдите отпадъци има за цел намаляване на обема на отпадъците и сметта; насърчаване на повторната употреба и рециклирането на отпадъците; подобряване на тяхното събиране и транспортиране; и екологосъобразна преработка на отпадъците и сметта. Това ще бъде постигнато чрез: а) провеждане на мерки за саниране на 60 уранови мини и преработвателни обекти; б) осъществяване на програма за мерки за саниране в цветно-металургичните предприятия, управлявани от синдици, и в свързаните с тях хвостохранилища; в) замяна на специализираното оборудване за събиране и транспортиране на смет; г) реконструкция на сметищата и построяване на нови; д) отстраняване на последиците от натрупаното в миналото замърсяване от големите промишлени предприятия, като "Стомана" АД м Перник, ОЦК в Кърджали, "Нефтохим" АД в Бургас, КЦМ в Пловдив, "Кремиковци" АД, открития рудник "Асарел Медет", и МДК "Юнион Миниер" в Пирдоп; е) построяване на завод за преработка на вредни отпадъци.

Подпрограма 8: Опазване на природата. Основните цели на тази програма са съхраняването, опазването и възстановяването на ключови екосистеми, хабитати, видове и ландшафтни характеристики.

Обосновка на стратегията. Изразходването на значителни публични средства е оправдано от очевидната неспособност на пазарните сили сами да осигурят необходимото равнище на мерките за опазване на околната среда. Околната среда може да се разглежда като благо от обществено значение и свързаните с нея инвестиции имат сериозни положителни външни ефекти: чувствително въздействие върху здравето на населението и ползи за съседните страни.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Като цяло мерките, предвидени в осемте подпрограми, са насочени към несъответствията и потребностите от развитие, набелязани в анализа на текущото състояние. Те съответстват и на насоките на ЕС, формулирани в последния доклад за напредъка. Единствената препоръка от този доклад, която не е включена в НПИР, касае необходимия капацитет за наблюдение на качеството на въздуха на национално и областно равнище. Мерките, предвидени за подобряването на опазването на околната среда, се застъпват с дейностите, планирани за развитието на енергетиката и производството на енергия. Всъщност изглежда, че всички приоритетни проекти, планирани по Подпрограма 6 в сектора на енергетиката: "Защита на околната среда", са включени в бюджета за екологията.

Според плановете/прогнозите на НПИР, капиталните разходи за опазването на околната среда за периода 2000 – 2006 г. ще възлизат на 2 910,8 млн., но изобщо не са отпуснати

средства за експлоатационни разходи. Според Световната банка обаче "инвестициите в околната среда са свързани с високи разходи за експлоатация и поддръжка". В Икономическия меморандум за България за 2001 г. Световната банка прави разчет на разходите за възприемане и спазване на екологическите стандарти на ЕС. Там експлоатационните разходи варират между 44% и 47% от общите разходи. Досегашният опит говори, че през 1998 г. например експлоатационните разходи са съставлявали 67% от общите разходи в сферата на околната среда.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Европейският съюз и Световната банка изразяват известна загриженост за евентуалната бъдеща адекватност на структурите, които са необходими за наблюдението на спазването на законодателството, и на механизма за събиране, анализ и отчитане на данните. До момента българското правителство показва, че в приемлива степен е в състояние да се справи с новите изисквания за изготвянето на проекти по Програмата ИСПА. В Доклада на ЕС за напредъка обаче се прави заключението, че "Министерството на околната среда и водите и неговите регионални инспекции като цяло изпитват недостиг на кадри", и изглежда българското правителство е взело мерки по този въпрос. Това може да предизвика някои ограничения на капацитета за усвояване от гледна точка на мерките, предвидени в НПИР. Както се посочва в цитирания по-горе доклад на Световната банка, "между 1992 и 1998 г. равнището на разходите за околната среда е останало относително постоянно - около 1% от БВП". Инвестициите, предвидени в НПИР, съставляват между 2,03% и 2,76% от прогнозирания БВП, както се вижда от таблицата, дадена по-долу.

Таблица 7.3 БВП и разходи за околната среда по години

Година	**1998***	**2000****	**2001****	**2002****	**2003****	**2004****	**2005****	**2006****
БВП по текущи цени (млн. деноминирани лева)	21 577	25 586	28 210	30 686	33 348	35 896	38 601	41 510
БВП по текущи цени (млн. евро)***	11 032	13 082	14 424	15 689	17 050	18 353	19 736	21 224
Разходи за околната среда (млн. евро)***	142	265	366	417	471	485	459	448
Разходи за околната среда като % от БВП	1,29	2,03	2,54	2,66	2,76	2,64	2,32	2,11

Забележки: *фактически; **според прогнозите в НПИР; ***валутен курс 1 евро = 1,95583 деноминирани лева.

Това поражда някои съмнения относно осъществимостта на мобилизирането на ресурси, особено като се има предвид, че експлоатационните разходи, които съставляват между 44% и 47 % от общите разходи за околната среда, не са предвидени.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Предложеният набор от индикатори като цяло може да осигури адекватно измерване на напредъка в сектора и да даде възможност за оценка *ex post*. Може обаче да се направят някои подобрения. По-конкретно: обемите на инвестициите за всяка подпрограма са индикатори за ресурси, а не индикатори за продукта от дейността. Удачни индикатори за продукта от дейността са например броят електроцентрали, оборудване с филтри против замърсяването на въздуха (за качество на въздуха); повишаване на капацитета за пречистване на водата и пречиствателни станции в кубически метри (за пречистване на водата); създаден капацитет за отстраняване и/или рециклиране на отпадъците (за отстраняване на отпадъците), и т.н. Практическата полза от индикаторите значително би се увеличила, ако таблиците с индикатори съдържат базовото (текущото състояние) и целевото равнище за всеки индикатор. Повечето базови данни и някои от целевите равнища се съдържат в текста на Ос 3, но намирането на всяка една стойност би отнело време на незапознатия читател. Освен това, за някои важни индикатори - като индикаторите за ресурси - няма целеви равнища. Оценката *ex post* на мерките в сферата на околната среда ще бъде по-

трудна, отколкото в другите сектори, тъй като в НПИР не са посочени целеви равнища на повечето индикатори за 2006 г. Най-важните преломни години в тази глава са 2005, 2010, 2015 г.

Определянето на индикаторите за ресурси означава да се прецени колко пари ще бъдат изхарчени, за да се произведе една единица ефект (продукт от дейността, резултат или въздействие). Това е от ключово значение на етапа на планирането, за да се гарантира, че за финансиране се избират най-ефективните мерки. С оглед огромните потребности от инвестиции, ограничените ресурси и въздействието на разходите върху бюджета на домакинствата, конкурентоспособността на промишлеността и фискалното състояние, най-ефективните инвестиции и инвестициите с най-голямо възможно въздействие върху местната околна среда трябва да имат приоритет.

Очаквано секторно въздействие. Предложените мерки без съмнение ще окажат значително въздействие върху екологическата ситуация в страната.. Според Световната банка, необходимите инвестиции, за да може България в пълна степен да спазва екологическото законодателство на ЕС, са от порядъка на 5,5 милиарда евро и 8,6 милиарда евро. Една инвестиционна програма от 2,9 милиарда евро (над 5 милиарда евро, когато се прибавят и експлоатационните разходи), ако се разпредели както трябва, ще спомогне за покриването на значителна част от бюджета. Ефектът от предложените мерки частично ще се прехвърли и на съседните страни. Осемте подпрограми ще повлияят на населението (от гледна точка на здравето и на режийните разноски), промишлеността, земеделието, регионалното развитие и т.н. Инвестиционните програми, насочени към намаляването на замърсяването на околната среда, могат да доведат до по-нататъшно изостряне на регионалните различия в доходите и заетостта.

Според източници от Световната банка, една инвестиционна програма с такова въздействие очевидно ще представлява огромен допълнителен разход за населението на България. Необходимо е да се направи специално проучване, за да се оцени въздействието на екологическите инвестиции върху: а) бюджетите на българските домакинства; б) конкурентоспособността на българската промишленост; и в) цялостното фискално състояние на страната. Тези въздействия трябва да се отчетат, да им се даде количествен израз и да се обмислят мерки за облекчаване преди осъществяването на стратегията. Вероятно е значителните "странични ефекти" от мерките за повишаване на качеството на околната среда да забавят скоростта на възприемане и спазване на законодателството на ЕС относно околната среда.

7.6. Изводи и препоръки

- Не всички програми позволяват количественото измерване на целите, тъй като не е дадена разбивка на финансирането на ниво подпрограми.
- Планът се нуждае от по-голяма яснота в определянето на приоритетните транспортни проекти, които ще се финансират по НПИР. Съответните критерии често се разглеждат като разбиращи се от само себе си.
- Водният, въздушният и комбинираният транспорт имат нужда от по-пълен анализ.
- Има и значителни несъответствия между проектите, предложени за финансиране в текста на раздела за транспорта, приложенията към него и съответните финансови таблици. Това замъглява целта на Ос 3.
- Мерките, предложени в транспортния раздел на Ос 3, не разглеждат въпросите за подновяването на морския и речния флот, които са посочени като съществуващи пречки за развитието на национално равнище.
- Разпределението на ресурсите между различните видове транспорт е неясно. Това не дава възможност за установяване на правилността на разпределението на ресурсите.

- В сектора на транспорта има загатнат елемент на държавна помощ, която трябва да се наблюдава внимателно.
- Има значителни различия в анализите на сегашните потребности, направени от българското правителство и от международните организации - става дума за потребностите от развитие в сектора на енергетиката. Тези различия водят до противоречащи си стратегии.
- Не е ясно дали всички подпрограми в Програмата за енергетиката предвиждат финансиране от ЕС. Подпрограма 1 изглежда се съсредоточава главно върху институционални въпроси.
- С изключение на подпрограма 1, има значително застъпване между всички други подпрограми за енергетиката.
- В програмата за енергетиката има загатнат елемент на държавна помощ, която трябва да се наблюдава внимателно. Това важи с особена сила за сектора на въгледобива.
- Макар да е посочено като ключова проблемна област, складирането на петрола не се разглежда.
- Макар да не е дадено точно финансово разпределение, проектите, посочени в програмата за енергетиката, изглеждат прекалено амбициозни от гледна точка на наличното финансиране.
- Програмата за телекомуникациите и пощите е разчленена на три подпрограми, където обосновката за публично финансиране не винаги е ясна. Изглежда, че програмата може само да спомогне за постигането на целите за регионално сближаване.
- Има значително застъпване между някои от екологическите подпрограми и между тях и екологическата подпрограма в енергетиката.
- Целите за мобилизирането на ресурси в сектора на околната среда изглеждат много амбициозни и вероятно надхвърлят възможностите на частния сектор, особено като се вземат предвид допълнителните експлоатационни разходи. За да може да осъществи всички планирани дейности, българското правителство би трябвало сериозно да наблюдава възможните бъдещи проблеми с недостига на кадри и на национално, и на общинско равнище.

Раздел VIII Ос 4 Подобряване на качеството на живот и адаптиране на човешките ресурс към пазарните изисквания

8.1 Общ преглед

Ос 4 на Плана обхваща три важни области на политиката, отнасяща се до развитието на човешките ресурси (РЧР). Тези области са: заетост, образование и обучение, и здравеопазване. Оста е разделена на 6 програми. Първите четири програми съответстват на "стълбовете" на Европейската стратегия за заетост. Техните цели са взаимно свързани и в Плана не се прави отделен анализ на всяка една от програмите. Поради това в следващите параграфи те са коментирани общо. Петата програма се отнася до здравеопазването и здравния статус на човешките ресурси, а шестата програма – до капацитета на държавната администрация, в чиито компетенции са човешките ресурси. Разпределението на финансовите средства за тази Ос са дадени в таблицата по-долу.

Таблица 8.1 Програми в Ос 4 по източници на финансиране

(млн. Евро)

Програма	Общо	Национално финансиране			Външно финансиране	
		Държавен бюджет	Частни	Външни заеми	ЕС	Други
Подобряване на възможностите за заетост	424,08	332,40	10,68	30,50	48,40	2,10
Развитие на предприемачеството	116,08	62,90	6,08	13,50	30,40	3,20
Насърчаване на адаптивността на бизнеса и работната сила	20,74	5,00	1,24	8,30	6,20	-
Укрепване на политиката за равни възможности	12,00	7,20	0,80	-	4,00	-
Здравеопазване	390,59	224,80	102,50	60,60	2,15	0,54
Реформа в държавната администрация	4,15	2,55	-	-	3,0	1,60
Общо	**967,64**	**634,85**	**121,30**	**112,90**	**94,15**	**7,44**

Таблица 8.2 Фондове на ЕС по предприсъединителни инструменти за Ос 4

(млн. Евро)

Програма	Общо	ИСПА	САПАРД	ФАР
Подобряване на възможностите за заетост	48,4	-	-	48,4
Развитие на предприемачеството	30,4	-	-	30,4
Насърчаване на адаптивността на бизнеса и работната сила	6,2	-	-	6,2
Укрепване на политиката за равни възможности		4,0	-	4,0
Здравеопазване	2,1	-	-	2,1
Реформа в държавната администрация	3,0	-	-	3,0
Общо	**94,1**	-	-	**94,1**

8.2. Повишаване на качеството на живот и адаптиране на човешките ресурс към пазарните изисквания (Общо за подпрограми 1-4)

Анализ на сегашното състояние. Основната част от текста съдържа анализ на съществуващата в момента ситуация в областта на човешките ресурси. Ос 4 започва с резюме на основните изводи от анализа на ситуацията, след което са дадени таблиците със SWOT[42] анализа и едва след това се прави анализ на съществуващата ситуация. Този подход в анализа води до ненужно повторение на част от информацията. Планът дава относително подробно описание на тенденциите в развитието на пазара на труда, правната рамка, както и на институциите, в компетенциите на които е общото и професионалното образование. В анализа липсва описание на доходите на населението, както и на бедността и тяхното отражение върху РЧР. Не е направен анализ и на социалната изолация, доколкото тя е свързана с бедността и положението на някои малцинствени групи.

С изключение на описанието на тенденциите в развитието на пазара на труда, анализът на сегашното положение е основно фокусиран върху описание на съществуващата законова рамка и институции. Това вероятно се дължи на подценяването на значението на този раздел за идентифициране и обосноваване на мерките в Плана. По всяка вероятност е решено, че ударението следва да се постави по-скоро върху представянето на институционалната рамка, а не върху анализа на проблемите. В този смисъл в анализа липсва аналитична част. Срещите с експертите, отговарящи за изготвянето на частта, свързана с РЧР в Плана показаха, че има добро познаване и разбиране на проблемите и нуждите в отделните сектори. Съществуват и редица документи, съдържащи анализ на проблемите, свързани с развитието на човешките ресурси, които или са били възложени на външни изпълнители или са били разработени с активното участие на отговорни служители от МТСП и МО.[43]

Програми 1-4 са структурирани съобразно "стълбовете" и насоките на Европейската стратегия за заетост, но анализът в Плана не успява да идентифицира основните проблеми и приоритети, свързани с подобряването на пригодността за заетост, развитието на предприемачеството, насърчаването на адаптивността и равните възможности на половете. Вместо това се прави анализ на пазара на труда и на образователната система. Анализът на пазара на труда показва основните тенденции в коефициентите на икономическа активност, заетостта и безработицата. Описаните тенденции съвпадат с направените изводи и изведените тенденции и в други изследвания, свързани с пазара на труда в България, проведени наскоро[44].

Тези тенденции са: значителен и устойчив спад на заетостта и високи темпове на безработица. Анализът прави връзка между тези тенденции и ускоряването на структурната реформа в страната, както и ликвидирането и оптимизацията на губещите държавни предприятия, пост-приватизационното преструктуриране на бившите държавни предприятия и ниските нива на разкриване на работни места в ново създаващите се частни предприятия.

---

[42] SWOT – Анализ на силните и слабите страна на възможностите и заплахите (абревиатурата е от английските думи Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats).

[43] Българският пазар на труда, Преглед, По проект на Световната Банка, м. февруари 2000 г.; Изследване на Пазара на труда и заетостта в България, възложено от ГД V на ЕК и Европейската фондация за обучение, м. август 1999 г.; Професионалното обучение и квалификация, Доклади на Българската национална обсерватория по професионално обучение, Център за Развитие на Човешките Ресурси и др.

[44] World Bank, *Bulgaria: the Dual Challenge of Transition and Accession*, 2000 NEI, *Evaluation of Active Labour Market Policies in Bulgaria, 2001.*

Независимо, че в плана има достатъчно данни за тенденциите, свързани с пазара на труда, липсва задълбочен анализ на структурните проблеми. Няма коментар относно източниците на запазващата се на изключително високо равнище дълготрайна безработица[45], която по данни на Изследването на заетостта и безработицата от м. декември 2000 г. достига 10%, относно високото равнище на безработни младежи, високото равнище на безработните в териториален аспект - по региони и общини и т.н. Липсва анализ и на такова явление, като появата на огромен брой обезкуражени хора.[46]

Частта от анализа, посветена на образованието и обучението дава единствено описание на българската образователна система. Тя описва различните видове образователни институции и основните законодателни актове (и по специално Закона за професионалното образование). Същата информация е дадена и в Приложение 3.

SWOT Таблиците предшестват анализа на текущата ситуация и на практика някои от описаните силни и слаби страни не намират потвърждение в приложения след това анализ на пазара на труда и образователната система.[47]

SWOT Таблиците са лошо структурирани и като друг недостатък може да се посочи и това, че не е направен опит за групиране – например общо и професионално образование, продължаващо професионално образование и т.н. В някои случаи дори едни и същи елементи се повтарят по няколко пъти на различни места.48 Някои от силните страни, включени в SWOT Таблиците не са добре обосновани и не са потвърдени с информация от други източници. Те по-скоро звучат като ориентири за политиката, отколкото като действителни силни страни, които биха могли да се използват.

Анализът на възможностите и заплахите също е незадоволителен. Вместо да се разкрият възможностите са дадени някои доста общи цели - "постигане на устойчиво развитие на човешките ресурси", "увеличаване на възможностите за избор чрез развитие на човешкия потенциал", "непрекъснато усъвършенстване на прилаганите мерки и програми за професионална квалификация като отделни програми или модули и микро-проекти на програмите за заетост и икономическите програми" и др. (вж. стр. 4-11). Същото важи и за описанието на заплахите.

Преглед на досегашния опит. Липсва преглед на постигнатото до момента в областта на РЧР: поуките, ефективността, ефикасността и въздействието от прилагането на различните мерки. В плана е даден само списък на проекти, финансирани от ЕС и други донори. Някои от включените в Плана програми представляват продължение или повторение на изпълнявани в миналото проекти. Поради това е необходимо да се направи анализ на постигнатото, за да се обосноват бъдещите интервенции. Планът не прави анализ на въздействието на активните мерки по заетостта, независимо, че има специално изследване, поръчано от МТСП, в което се прави задълбочен анализ и се дават препоръки, свързани с разработването на програми с регионален обхват. Така не става ясно дали се предвижда да се направят промени в някои от активните мерки по заетостта в унисон с коментарите на това изследване и дали предлаганите в Плана мерки, отчитат някои от направените в изследването препоръки.

---

[45] Равнище на дълготрайна безработица – изчислено като отношение на общия брой дълготрайно безработни (над 12 месеца) към работната сила.

[46] Последните данни от Изследването на заетостта и безработицата показват, че броят на хората, които не търсят активно работа, поради факта, че смятат, че нямат шанс да намерят работа нараства постоянно и се доближава до броя на безработните. Така, според данни от това изследване, направено през м. декември 2000 г. броят на обезкуражените е 469.2 хиляди, а броят на безработните е 536 хиляди.

[47] Така например, почти всички силни и слаби страни се отнасят единствено до системата на професионалното образование.

[48] Тези слабости на анализа на силните и слабите страни на възможностите и заплахите бяха коментирани по време на срещата в Министерство на образованието през м. Февруари 2001 г.

Описание на стратегията. В Оста липсва стратегия, обосновка и приоритизиране на избраните мерки . На някои места в текста са споменати приоритети на политиката, но тъй като тези приоритети са доста на брой, остава впечатлението, че те са вмъкнати някак "изкуствено " в текста. (вж. с. 4-11, където са описани целите на предлаганите дейности, с. 4-43, където са дадени общата цел и приоритетите). Ето защо ясно дефинирани цели и приоритети на политиката могат да бъдат изведени само от списъка с предлаганите мерки. Изглежда, че общата цел на Програми 1-14 е нарастване на заетостта чрез подобряване на пригодността за заетост, предприемачеството, адаптивността и равните възможности.

За постигането на тези цели приоритетите са определени по следния начин: 1) Развитие на образованието и професионалното обучение; 2) Насърчаване на обучението през целия живот; 3) Намаляване на безработицата и предотвратяване на дълготрайната безработица; 4) Борба със социалната изолация и подкрепа на политиката за равните възможности; 5) Развитие на социалното партньорство на всички нива; 6) Регионализация и децентрализация. За постигането на тези цели са формулирани общо 18 под-програми . Те са тясно свързани с насоките на Европейската стратегия за заетост. Списъкът на подпрограмите е даден в таблицата по-долу. Финансовите средства за всяка една от под-програмите са взети от Приложение 4 на Плана. В Приложение 4 , което дава информация за програмите, които ще бъдат прилагани в периода 2001-2006 г, за някои от програмите не са предвидени никакви средства. А финансовите таблици дават информация за периода 2000 – 2006 г., което е причина за липсата на съответствие между финансовите средства по отделните програми.

Програма 1: Подобряване на пригодността за заетост включва 9 подпрограми. Четири от подпрограмите са насочени към намаляване на безработицата и предотвратяване на дълготрайната безработица, намаляване и превенция на безработицата сред младежите. Към тези подпрограми са насочени основна част от ресурсите. Подобряването на образованието и професионалното обучение е цел на три подпрограми, а други две са насочени към борба със социалната изолация.

Програма 2: Развитие на предприемачеството има четири подпрограми, насочени към създаване на бизнес центрове и бизнес- инкубатори за ново стартиращи фирми, развитие на информационни бази данни, обучение по предприемачество и др.

Програма 3: Насърчаване на адаптивността на бизнеса и заетите в него е насочена към увеличаване на пригодността за заетост и предвижда създаването на местни фондове за финансиране на програми за заетост, както и насърчаване на вътрешно-фирменото обучение.

Програма 4: Укрепване на политиката за равни възможности е насочена към разработване на политика за равни възможности, главно чрез пилотни интервенции за хармонизиране на активното участие в труда и грижите за семейството, полагани от жените, както и за укрепване на националния механизъм за равни възможности на половете.

Обосновка на стратегията. Планът предвижда много на брой интервенции, насочени към подобряване на пригодността за заетост. Основната част от мерките са активни мерки за заетост в рамките на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта (ЗЗБНС). Те предвиждат дейности, свързани с обучение, временна заетост, субсидирана заетост, създаване на сдружения за заетост и др. Тези мерки са оправдани от гледна точка на високото равнище на безработица и бедност. За някои от мерките обаче е установен малък нетен ефект върху заетостта, но те са оправдани, доколкото смекчават социалното напрежение и водят до намаляване на бедността в някои региони и сред някои групи в неравностойно социално положение.[49]

[49] NEI, *Evaluation of Active Labour Market Policies in Bulgaria*, 2001, p. 41, p.91, etc.

Предвидените мерки за професионално образование и обучение имат сериозна аргументация. Те са обществени блага. Инвестициите в образование създават позитивни външни ефекти и са от съществено значение за развитието на качеството и броя на човешките ресурси. Държавните разходи за образование и обучение традиционно се разглеждат като политика със значителен дълготраен ефект. Вложенията в усъвършенстването на качествените стандарти на образователната система са оправдани, доколкото имат силно въздействие върху качеството на човешките ресурси.

Таблица 8.3 Разпределение на финансовите средства по подпрограми в Ос 4

	Програми и подпрограми	**Млн. евро**	**%**
I.	Подобряване на възможностите за заетост	353,7	79,1
I.1	Увеличаване на заетостта	20,2	4,5
I.2	Развитие на капацитета на работната сила	232,4	52,0
I.3	Интензивна дейност по прилагане на активни мерки за намаляване на безработицата	38,6	8,6
I.4	Развитие на социалното партньорство	17,1	3,8
I.5	Развитие на системата за професионално образование и обучение и осигуряване на гъвкава работна сила, адекватна на потребностите на пазара на труда	34,3	7,7
I.6	Развитие на образователната система в съответствие с нуждите на пазара на труда и повишаване на пригодността за заетост	-	-
I.7	Преодоляване на социалната и образователна изолация	-	-
I.8	Подобряване на адаптивността на работната сила към променящите се условия на труд и потребностите на пазара на труда	-	-
I.9	Насърчаване на развитието на пазара на труда, отворен за всички	11,2	2,5
II.	Развитие на предприемачеството	82,6	18,5
II.1	Улесняване на стартирането и развитието на бизнеса чрез намаляване на разходите и допълнително стимулиране при наемането на работници	-	-
II.2	Развитие на самонаемането	15,2	3,4
II.3	Развитие на възможностите за разкриване на нови работни места	55,0	12,3
II.4	Увеличаване на заетостта	12,4	2,8
III.	Насърчаване на адаптивността на бизнеса и работната сила	4,4	1,0
III.1	Модернизиране на организацията на работа за увеличаване на заетостта	0,8	0,2
III.2	Подкрепа на адаптивността в предприятията	3,6	0,8
IV.	Укрепване на политиката за равни възможности	6,4	1,4
IV.1	Проект "Twinning Light" за изграждане на Национален механизъм за равни възможности	0,4	0,1
IV.2	Съгласуване на работа и семеен живот	2,4	0,5
IV.3	Улесняване на реинтеграцията на пазара на труда	3,6	0,8
	Общо	**447,1**	**100,0**

Мерките, свързани с обучението на заетите са също оправдани в контекста на сегашните условия в страната. Направените проучвания показват много ниско равнище на обучение на заетите в българските фирми, поради факта, че фирмите следват стратегия за оцеляване и поради тази причина свиват инвестициите в човешки ресурси. Подценяването на инвестициите в човешките ресурси се отразява негативно не само на фирмите, но и на мобилността на работната сила в дългосрочен план. Държавната подкрепа за вътрешно фирмено обучение на работната сила като форма на целенасочена субсидия може да се окаже подходяща мярка за предотвратяване на безработицата.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Целите на Програми 1-4 са доста общи. Това може да се дължи на факта, че мерките се отнасят за всички интервенции, включени в Националния план за действие по заетостта. Националният план за действие по заетостта, обаче, има по дефиниция по-широки цели от целите на Ос 4 от НПИР. Той

включва всички области на политиката, които се отнасят до заетостта. Той в известна степен представлява стратегия за интегриране на всички държавни интервенции за създаване на заетост. И по тази причина неизбежно включва и мерки и интервенции, които попадат в други оси на НПИР. Така, опитът да се обвърже Ос 4 с Националния план по заетостта разширява обхвата на специфичните цели на Ос 4 и създава предпоставки за както за припокриване на интервенции, така и за повторно отчитане на някои индикатори.[50]

Оценката на вътрешната съгласуваност на програми 1-4 е трудна, поради факта, че мерките само се изброяват и не е дадено описание на дейностите и целевите групи, които ще се финансират (вж. с. 4-44 – 4-50)[51]. Друг специфичен проблем е, че някои от подпрограмите имат много общо дефинирани цели.[52] - например: подпрограма I.1. Увеличаване на заетостта, или подпрограма I.2. Развитие на капацитета на работната сила. Нещо повече подпрограма I.1. и подпрограма II.4. имат идентични цели - "увеличаване на заетостта". Ясно е , че прекалено общите цели не позволяват да се дефинират специфични резултати и индикатори за ефекта, което ще затрудни процеса на мониторинг.

В Ос 4 е направен опит да се групират мерките по "четири-стълбовата" структура на Европейската стратегия за заетост. Остава впечатлението, че насоките на Стратегията са използувани само за целите на представянето им. Така напр., вместо да се използват целите за разработване на интервенции, съществуващите програми и проекти са сложени в "четири-стълбовата" структура. Това води до редица неясноти в Плана. Някои от мерките, посочени отделно в Плана, в рамките на отделни подпрограми, очевидно са част от по-големи програми и проекти. Така не става ясно защо е било необходимо да се разделят

---

[50] Ето някои примери: Подпрограма II.3 "Развитие на възможностите за създаване на нови работни места" съдържа мярка, наречена "Програма за разкриване на нови работни места". Анализът показа, че това са оценки за работни места, които ще бъдат създадени в резултат на инвестиционните проекти, финансирани от програмите ФАР, ИСПА и САПАРД. Ясно е, че тези работни места няма да са резултат на програмите, които ще се изпълняват по Ос 4. Друг пример е свързан с Програма II – Развитие на предприемачеството. Тази програма съвпада с Програмата за развитие на МСП, включена в Ос 2 и по-точно *подпрограмата* 4.1 *Насърчаване на създаването на нови фирми и развитие на МСП.* Беше изяснено, че интервенциите в Ос 4 за развитие на предприемачество ще бъдат насочени единствено към безработни, докато същите интервенции в Ос 2 са за други целеви групи. Но това не е достатъчно убедителен аргумент. Дори и да е възможно такова разделяне на целевите групи, неговото приложение е трудно обяснимо. Не е ясно защо и как един бизнес център, инкубатор или кредитна схема, създадена по Ос 4, подпрограма II.3.3 ще или би трябвало да не обслужи клиент, който не е безработен. Нещо повече, подпрограма II.3.2 *Развитие на самонаемането*, предвижда мярка "*Започване на собствен бизнес*", която е краткосрочна програма за обучение, разработена по методология на МОТ. Ориентирането на тази програма единствено за безработни само на пръв поглед изглежда оправдано, защото подобна програма може да се окаже много полезна за новорегистрирани фирми или наети, които биха искали да започнат собствен бизнес. Други програми, които създават възможности за припокриване с Програма II на Ос 4 и програмите в Ос II са следните:
II.2.1 Създаване на информационна система за бизнес услуги.
II.3.2 Създаване на бизнес инкубатори за насърчаване на развитието на МСП в слабо развити региони, за социална и икономическа интеграция на рисковите групи на пазара на труда.
II.33.4 Стимулиране на фирмите към научно-изследователска дейност за създаване на нови продукти и технологии.
II.3.5 Насърчаване на заетостта чрез развитие на туристическия потенциал.
III.1.1 Създаване на Гаранционни фондове за финансиране на програми за заетост.

[51] Програмите в Ос 4 не са последователно номерирани. Една и съща мярка е номерирана по различен начин в различните раздели на плана. Тук ние използуваме номерацията, дадена на с. 4-44-49)от английския текст на Плана). Първата цифра е номера на програмата, втората – на подпрограмата, а третата – на дейността.

[52] Целите на отделните подпрограми не са ясно формулирани и поради това могат да се извадят от заглавието на подпрограмата, включена в интервенциите.

отделни проекти и да се включат отделни техни части в различни програми, особено като се има предвид наличието на различни управленски структури, а и липсата на планирани индикатори за ефекта от прилагането им (вж. Приложение III, мерки 1.2., 1.4., 2.2. и 2.8., 11.2. и 3.2. и 11.3.). Включването на една и съща мярка в различни програми и подпрограми (напр. в Приложение 2, мярката озаглавена "От социални грижи към заетост" се появява и в подпрограми I.2. и II.3.).

Опитът да се формулират подпрограми по всяка една от насоките на Европейската стратегия за заетост води до представянето на един дълъг списък от подпрограми (18 – приблизително, колкото са и насоките на ЕС – 22), някои от които са с много малък бюджет. Броят на мерките е дори още по-голям – над 100. Имайки предвид ограничените ресурси на тази Програма, включени в Плана става ясно, че не е направена приоритизация и не е спазен принципът за концентрация на ресурсите. В допълнение трябва да споменем, че миниторингът на толкова голям брой подпрограми е трудно осъществим или би изисквал значителни ресурси. Дългият списък от подпрограми и много общите цели ще затруднят процеса на многогодишното програмиране по Програма ФАР "Икономическо и социално сближаване", тъй като те включват всяка допустима интервенция и правят невъзможен мониторинга на въздействието от прилагането им. В Приложение 4, което дава информация за финансирането по отделните подпрограми, съфинансирането по програма ФАР е дадено само за проектите, включени по ФАР 2000 или планираните проекти за ФАР 2001 г. Това още веднъж доказва, че подпрограмите, за които ще се търси финансиране по ФАР за периода 2002-2006 г. все още не са определени.

Някои от подпрограмите не са хомогенни от гледна точка на планираните интервенции. Един такъв пример е подпрограма I.2. "Развитие на капацитета на работната сила". Тази подпрограма включва почти всички възможни видове интервенции – обучение, субсидирана заетост, временна заетост и инвестиции. Трябва да отбележим, че ако се вземат предвид интервенциите, включени на базата на Насока 2 от Европейската стратегия за заетост, изглежда, че основната цел на тази подпрограма е предотвратяването на дълготрайната безработица, а не развитието на капацитета на работната сила. Това прави трудно откриването на разликата между тази подпрограма и следващата подпрограма I.3. "Активни мерки, насочени към намаляването на безработицата", която включва почти същите видове интервенции.

В други подпрограми съществува много малка взаимна обвързаност между специфичните цели и планираните дейности. Така например, в подпрограма I.4. "Развитие на социалното партньорство" са предвидени три групи дейности. Едната е субсидирана заетост и за нея е насочена основната част от бюджета. В същото време е трудно да се разбере как тази субсидирана заетост ще доведе до развитие на социалното партньорство.

В програми 1-4, както и в другите оси са включени мерки, които се отнасят до развитие на законодателната рамка, които по принцип са мерки за подкрепа на политиката в съответната област (вж. Подпрограма II.1). Това дава основание те да се опишат отделно, без да се включват в списъка с мерките.

Установяването на съответствие между приоритетите и планираните дейности е много трудно, поради доста общия вид на подпрограмите и липсата на финансови средства за някои от тях. Според Ос 4, около 50% от финансирането за периода 2001 –2006 г. се заделя за три активни мерки за пазара на труда – временна заетост (124,5 млн.евро), субсидирана заетост (30,5 млн. евро) и сдружения за заетост (71,7 млн. евро).[53] Бюджетът за обучение възлиза на 66,4 млн.евро или около 15% от общите средства. Тази сума изглежда

[53] Субсидираната заетост включва разнообразни мерки, в рамките на Закона за закрила при безработица и насърчаване на заетостта, който позволява възстановяване на средствата за социално осигуряване и минимална работна заплата за определен период от време. Сдруженията за заетост са основани на партньорството на местни организации и целта им е да осигуряват временна заетост.

недостатъчна, за да се преодолеят слабостите, свързани с образователното равнище и квалификацията на безработните, описани в SWOT таблиците.

Мярката, свързана с обучението, подобно на редица други мерки, е насочена главно към безработните. Големият дял от бюджета, заделен за хората, които вече са останали без работа, повдига въпроса дали изобщо са взети предвид съображенията относно предотвратяването на безработицата. Липсата на такъв род съображения при определянето на бюджета се потвърждава и от малкия дял на средствата, заделени за образование и обучение, които в дългосрочен план биха оказали най-значителен ефект върху пригодността за заетост.

Ако се анализират слабостите, посочени в SWOT таблиците, отнасящи се до остарялата материално-техническа база на професионалните училища, то сумите предвидени за модернизиране на тези училища също изглеждат недостатъчни. Според Приложение 3, предвидените инвестиции за подобряване на инфраструктурата на образователните и обучителните институции възлиза на 37 млн. евро - по-малко от 10% от общите средства, предвидени в Плана, което поставя под съмнение възможността на системата на професионалното образование да отговори адекватно на бъдещите предизвикателства.

Приоритетът, даден на развитието на обучението през целия живот също не е достатъчно доразработен. По-скоро са описани намеренията за разработване на програми и то доста общо и без за това да са предвидени финансови средства за това. В Приложение 4, за повечето мерки, отнасящи се до социалната изолация, също не са предвидени никакви средства. Може би това се дължи на факта, че бюджетите за тези мерки все още не са разработени. Поради това е трудно да се направят изводи дали Планът отговаря по адекватен начин на приоритета, отнасящ се до преодоляването на социалната изолация.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите .Значителен брой от планираните интервенции са свързани преди всичко с разработването на активни мерки за прилагането на които има добре изграден административен капацитет. Тези мерки се финансират от Фонда за професионална квалификация и безработица. (ФПКБ) и приложението им досега е зависело в голяма степен от наличието на средства във Фонда.

Няма заявени намерения, че ФПКБ ще задели необходимите фондове, посочени за изпълнение на Програми 1-4. Някои от посочените мерки зависят от търсенето. Например, субсидираната заетост и мерките по временната заетост зависят от търсенето от страна на работодателите. Не е дадена мотивировка за дейностите, които ще се предприемат, за да се постигнат планираните нива на различните интервенции.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Специфичните цели на Програми 1-4 не са ясно дефинирани. Това от своя страна води и до липса на количествено измерими цели. Въпреки това обаче, ни се струва, че някои от целите могат да бъдат квантифицирани. В текста е приложен дълъг списък с възможни показатели. Тези показатели са разделени на 5 групи, но те не са свързани с отделните програми. Тези показатели не са подразделени на такива за продукт, резултат и ефект. Препоръчително е вместо тези показатели да се използват основните показатели по MEANS.[54]

Очаквано секторно въздействие. В Плана са дадени индикатори за въздействието. Според коригирания текст на Приложение 4 се очаква да се създадат 695 хиляди работни места като резултат от приложението на планираните мерки[64]. Трябва да се има предвид, че тази цифра отразява не броя на работните места, а броя на подпомогнатите хора по различните програми. В допълнение би могло да се предположи, че мерките за обучение на безработни също биха допринесли за увеличаване на заетостта. Планирано е да се обучат

[54] EC Working Paper 3: "Indicators for Monitoring and Evaluation: an Indicative Methodology", Document.

[64] Цифрата е различна от тази, дадена на с. 4-51 поради корекциите, направени след предаването на Плана за оценка.

210 хиляди безработни. Таблицата, дадена по-долу, обобщава оценките на очаквания нетен ефект от Програми 1-4. Коефициентите за нетния ефект са взети от една скорошна оценка на въздействието на активните политики за пазара на труда в България. Нетният ефект на подпрограма 1-4 би могъл да се изчисли на около 118 хиляди работни места.

Предвижданията за усъвършенстването на системите за професионално обучение и образование са свързани с разработването на 170 нови стандарта, 70 учебни програми и 150 обновени кабинети и лаборатории, което заедно с ниските бюджети, отделени за модернизацията на образователната система, не би могло да доведе до някакъв значителен реален ефект.

Таблица 8.4 Нетен ефект върху заетостта от Програми1-4

	Бюджет	Брой на включените в програмата	Коефициент на нетния ефект	Нетен ефект
Временна заетост	124,52	290 360	0,0250	7 259
Субсидирана заетост	30,54	134 000	0,3870	51 858
Асоциации за заетост	71,72	70 900	0,1090	7 728
Самонаемане	17,65	24 500	0,4270	10 462
Обучение	66,45	210 000	0,1110	23 310
Бизнес центрове	20,60	6 360	1*	6 360
Други	78,52	56 800	0,2**	na
Общо		**792 955**		**118 350**

Забележки: * Прогноза на очакваните постоянни работни места по проекта;
** Някои от мерките, включени в тази група спадат към горните, но е трудно да се разпределят. Използваният коефициент е близък до средните на горните.
Източник: NEI, *Evaluation of Active Labour Market Policies in Bulgaria*, 2001, p. 83, Annex 3 of NEDP.

8.3 Програма 5: Влияние на здравеопазването за развитието на човешкия ресурс

Анализ на сегашното състояние. Главата за здравното състояние на населението включва статистически данни за услугите в областта на здравеопазването - болници, брой легла, брой лекари и медицински персонал, и т.н. Направен е и анализ на здравния статус на населението, измерен чрез коефициента на смъртност, средната продължителност на живот и др. Установени са и регионалните измерения и различия на индикаторите за здравеопазването. Представена е също така и информация за настоящата и бъдеща законова рамка.

Направен е опит да се идентифицират силните и слабите страни. Те обаче трудно се вписват в описания анализ на ситуацията и не успяват да защитят предвидените интервенции в програмите. Изрази като "липса на удовлетвореност на населението и персонала" и "предпочитания към специализирана помощ" показват, че анализът е повърхностен. Ангажираността на правителството да направи сериозни промени в управлението на системата на здравеопазването на населението се базира на сериозен анализ на сектора, който обаче не е включен в Плана.

Преглед на досегашния опит. Такъв най-общо липсва въпреки, че много програми са били изпълнени с помощта на различни донори. Освен това има и натрупан опит от изпълнението на национални здравни програми, който също не е коментиран или посочен в текста.

Описание на стратегията. Анализът на държавните разходи за усъвършенстването на системата на здравеопазването може да бъде добре защитен като такъв. Мярката, в

допълнение към ефекта от нея върху човешкото благосъстояние има силно социално приложение. Обаче в тази глава не са представени достатъчни доказателства за необходимите мерки и програми.

Обосновка на стратегията. Обосновка на стратегията липсва. Не са идентифицирани нито целите, нито приоритетите. Основната причина се съдържа във факта, че в момента тече реформа в областта на системата на здравеопазването, чийто приоритети са дадени в различни документи. В Плана има изброени седем програми. Те могат да се групират в три основни категории: едните са свързани с намаляването на смъртността сред децата и възрастните хора, другите - с подобряването на здравните грижи за работниците и служителите, като и на условията за охрана на труда, третите - с ре-квалификацията, обучението и създаването на алтернативна заетост на медицинския персонал.

Съгласуваност и последователност на стратегията. Последователността е трудно да бъде оценена, тъй като всички програми и мерки са представени като наименования в Плана без да има някакво изясняване на тяхната същност. Те изглежда нямат общи и последователни цели и са представени доста разхвърляно в НППЕЗ и Стратегията за обучение и инвестиции. Това прави невъзможно оценяването на предложените мерки. Освен това, в текста на с.4-49 са представени седем подпрограми, докато в Приложение 2 броят на представените програми е пет. Съществува сходство между подпрограми 2, 3, 6 (с.4-49) и програмите в Приложенията (с.4-89). Подпрограми 1, 4 и 5 не са представени в Приложенията.

Целите на мерките са неясни. Мерките не са последователни по отношение на интервенциите - те обединяват хетерогенни дейности и причините за поставянето им в дадена подпрограма са най-общо неясни. Мерките за обучението и образованието не са отделени от програмите за институционално изграждане, а програмите за обучение не са подразделени на такива, отнасящи се за висшето образование, обучението на възрасти и т.н.

Други мерки се отнасят за цялостното усъвършенстване на законодателството - Мярка 20.1.1 и Мярка 19.2. Счита се, че те са по подходящи за институционалното изграждане на капацитета, отколкото за приложението на законодателството, тъй като промените в законодателството са свързани с НППЕЗ.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. Представеният бюджет не е разбит по подпрограми и мерки. Някои от инвестиционните програми също липсват. Ето защо не е ясно как ще бъде разпределен общият бюджет от 390 милиона евро. Мерките са неясни и не е възможно да се оцени капацитета за усвояване. Разпределението на един толкова неясно определен бюджет крие риск сам по себе си.

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. Дефинирани са няколко индикатора за мерките - с.4-51, но те нямат пряка връзка с мерките - напр. "намаляване на нивото на детската смъртност", "ограничаване на основните причини за социално значимите заболявания.

Очаквано секторно въздействие. Не е възможно да се направи оценка на секторното въздействие поради гореспоменатите слабости.

8.4 Програма 6: Реформа на публичната администрация

Преглед. Планът съдържа една страница описание на институционалната среда. Там са описани накратко отговорностите на Министерството на труда и социалните грижи и неговите регионални структури. Представена е информация за системата за социално партньорство, но тя е доста неясна и не подчертава силните и слабите страни на провеждания диалог. Няма никакво описание на други институции, отговорни за човешките, като напр. Министерството на образованието и науката и Министерството на здравеопазването. Нещо повече, анализът не успява да идентифицира никакви слабости и проблеми, на които трябва да се обърне внимание или да се предприемат интервенции в

бъдеще. Краткото представяне на тази ситуация е последвано от цитиране на името на Програмата (с.4-49). Ето защо е абсолютно неясно за какъв вид дейности е необходима сумата от 4,15 милиона евро.

8.5 Изводи и препоръки

Програми 1-4

- Целите на Програми 1-4 са пряко свързани с целите на Европейската стратегия за заетост – пригодност за заетост, предприемачество, адаптивност и равни възможности.
- Описанието на сегашното състояние на тази Ос е прекалено много ориентирано към изясняване на съществуващата институционална среда. Необходим е по-добър анализ на структурните проблеми. Анализът на силните и слабите страни трябва да се подобри, като се премахнат повторенията, недобре обоснованите твърдения и се подобри структурата. Анализът на възможностите и заплахите е слаб и не е използван при формулиране на стратегията.
- Целите на Програми 1-4 не са ясно дефинирани и не са количествено измерими. Те са много близки до целите на Националния план по заетостта – насърчаване на заетостта чрез подобряване на пригодността за заетост, предприемачеството, адаптивността и равните възможности. Това обаче прави целите на Програми 1-4 свръхамбициозни и припокриващи се с общите цели на Плана, което влошава вътрешната съгласуваност на целия План.
- Затова е необходимо да се дефинират по-тесни цели на Програми 1-4 и да се търси ясно разграничаване на специфичните цели на Ос 4 и Ос 2. Една от възможните линии на разграничение на целите на двете Оси може да е предлагането и търсенето на работна сила. Ос 4 и по-специално Програми 1-4 трябва да се фокусират главно върху мерките, свързани с количеството и качеството на предлаганите човешки ресурси. ОС 2 е насочена главно към създаването на устойчиво търсене на човешки ресурси от реалния сектор чрез подобряване на жизнеспособността на предприятията – подобряване на качеството, насърчаване на износа, привличане на чужди инвестиции и подкрепа на МСП. Ако така се дефинират целите на Ос 4, ще бъде необходимо мерките, планирани в Програма 2 на Ос 4 “Развитие на предприемачеството” да бъдат преместени в Ос 2. Техните цели са в по-добро съответствие с целите на Ос 2 и затова е подходящо те да бъдат интегрирани в тази Ос.
- В Плана е даден само списък на програмите, подпрограмите и мерките в Ос 4. Няма никакво споменаване на специфичните им цели, целеви групи или вида на интервенцията. Това прави определянето на показатели трудно и мониторинга – невъзможен.
- Някои от мерките изглежда имат сходни цели, а при други те са прекалено широки. Затова е необходимо да се определят тесни и специфични междинни цели на вяска подпрограма.
- При някои подпрограми целите не отговарят на дейностите.
- Опитът да се дефинира по една подпрограма за всяка от европейските насоки за заетост води до включване на прекалено голям брой подпрограми (18) с малък бюджет. Това от своя страна води до неспазване на принципа за концентрация, без да носи значителен ефект. Трябва да се обмисли намаляване броя на подпрограмите в Ос 4.
- Необходимо е да се определят дейностите, за които ще се търси финансиране от ФАР.
- Може да се постави под въпрос разпределението на бюджета между превантивни и реактивни мерки. Може да се направи изводът, че на превантивните мерки не е даден достатъчен приоритет.

Програма 5

- Като цяло тази Програма е повърхностно разработена и е трудно да се разберат нейните цели.
- Анализът на сегашното състояние не дава достатъчна обосновка на планираните мерки в Програмата.
- Има несъответствие между подпрограмите, дадени в текста и в анексите на Плана. Програмите и мерките са дадени само като наименования, без да са обосновани по какъвто и да е начин в текста.
- Няма описание на стратегията, не са идентифицирани цели и приоритети.
- Мерките не са съгласувани и обхващат слабо свързани дейности.
- Не е даден бюджетът на подпрограмите и мерките.
- Всички изброено по-горе прави трудна обосновката на тази Програма.

Програма 6

- Като се има предвид, че за тази Програма не е дадена никаква обосновка и няма никакво описание на дейностите, тя трябва да отпадне от Ос 4.
- Тъй като в Плана има отделна Ос, насочена към институционално изграждане, Програмата за подобряване на капацитета на държавната администрация в областта на управлението на човешките ресурси трябва да бъде преместена там.

Раздел IX. Ос 5: Постигане на балансирано и устойчиво регионално развитие

9.1. Общ преглед

Ос 5 се занимава с въпросите на регионалните различия и има за цел постигането на балансирано и устойчиво регионално развитие – прокламираната цел на българската регионална политика. Оста не включва отделни програми, но съдържа следните компоненти:

- общ преглед на политиката за регионално на развитие в България;
- анализ на текущите регионални различия;
- описание на целите и стратегията на политиката за регионално развитие;
- представяне на оперативна програма за трансгранично сътрудничество.

Накрая, оста включва цялото налично финансиране за политиката за регионално развитие и първоначално предложение за географско разпределение на фондовете между районите. На този етап няма отраслова разбивка на финансирането.

Като приложения, оста включва и шест плана за регионално развитие (ПРР) с неясен статут. Плановете за регионално развитие подлежат на одобрение от Министерството на регионалното развитие и благоустройството след съгласуване със съответната Комисия за икономическо и социално сближаване. Следователно, приложенията са включени в плановете с презумпцията, че "няма да има сериозни изменения на основните им елементи … щом веднъж е постигнато съгласие с Комисията". Ето защо те трябва да се приемат като индикативни. Те не съдържат данни за финансиране. При всички обстоятелства, разработката на пълния вариант на ПРР ще продължи и след приключването на настоящата оценка.

Ос 5 представлява значителен напредък в сравнение с предишните варианти на плана. Настоящото състояние на законодателството, касаещо децентрализацията е описано най-подробно (дори понякога[55] са налице повторения с подпрограма 4 на втора програма от Ос 1) наред със структурите на регионално равнище. Приложено е обширно описание на регионалните различия, включващо информация за инфраструктурните и социалните показатели. Засилен е анализът на конкурентоспособността на регионите и регионалните условия за растеж и заетост. Направен е също опит за съгласуване на регионалната стратегия за развитие със секторните планове, въпреки че двата процеса на планиране са извършени в голяма степен независимо един от друг. Нещо повече, за разлика от предишните варианти на Плана, вече не е необходимо да се обосновава избора на Северозападния и Южния Централен район за бъдещо финансиране от програма ФАР. Това отразява и по-ясните указания, получени от Комисията, а също така и прехода от географска към секторна концентрация на фондовете по програма ФАР.

Освен изискването за концентрация, на настоящия етап не е налице пълно съвпадение на приоритетите и мерките, както и на стратегическите цели на отделните регионални планове. Наистина съществуват много прилики, но следваният подход се базира на цялостно програмиране, включващо всички възможни аспекти и пълна свобода за предложения за развитие. Докато във всеки от ПРР поне един приоритет е свързан с развитието на човешките ресурси, един с конкурентоспособността/развитието на МСП и един с бизнес инфраструктурата, както е предвидено в указанията на програмата ФАР, в някои от случаите са предложени и други приоритети, свързани с по-мащабни инфраструктурни проекти, околната среда, туризма, селското стопанство и т.н. Докато избраният подход съответства на стандартните практики за планиране в страните от ЕС,

[55] See paragraph Territorial Basis – Institutional Framework and Actors at Various Levels.

практическата му целесъобразност в сегашните условия не доказана. При наличието на ограничено финансиране и необходимост от концентрация на дейностите в ограничен брой направления, това може да доведе до ненужни усложнения и обърквания в бъдеще. Вероятно един подход, базиран на предварително определен набор от възможни мерки (както е направено с ЕСФ в някои страни от ЕС например), оставящ районите сами да избират най-подходящите за своето развитие, би направил процеса по праволинеен и разбираем.

По-долу е представена таблица, обобщаваща разпределението на финансирането по Ос 5. Очакваният принос на публичните източници е съществен и включва над 130 млн. евро от местните бюджети. Значителен е също и приносът на другите помощи, съставляващи повече от половината от общата сума на предвидените в Плана други безвъзмездни източници. Налице са обаче значителни несъответствия между цифрите, предложени във финансовите таблици и представените в текста като финансиране от ЕС, и от национални източници. В текста се предвижда средногодишно финансиране от 36 млн. евро и общият национален (публичен и частен) годишен принос на трансграничните програми е оценен на 10 млн. евро.

Таблица 9.1 Програми в Ос 2 според източниците на финансиране

(млн. евро)

Програми	Общо	Национални			Външни	
		Държавни	Частни	Заеми	ЕС	Други
Програми за регионално развитие	902,7	495,0	247,6	27,5	86,6	46,0
Програми за трансгранично сътрудничество	208,1	44,1	-	-	164,0	-
Общо	**1 110,8**	**539,1**	**247,6**	**27,5**	**250,6**	**46,0**

Таблица 9.2 Фондове на ЕС за Ос 5 по предприсъединителни инструменти

(млн. евро)

Програми	Общо	ИСПА	САПАРД	ФАР
Програми за регионално развитие	86,6	-	-	86,6
Програми за трансгранично сътрудничество	164,0	-	-	164,0
Общо	**250,6**	-	-	**250,6**

9.2 Стратегия за регионално развитие

Този раздел на оценката е фокусиран върху целта за "балансирано регионално развитие" на Плана и върху политиката за регионално развитие, формулирана в основния текст на Ос 5. Няма елементи за интегриране на този анализ с регионалното измерение на инвестиционните стратегии, разгледани в предходните оси. Извършването на отделна оценка на регионалните планове е извън обсега на нашата задача и не е оправдана при дадените условия. Тя може да бъде направена, ако е необходимо, като предварителна оценка на регионалната оперативна програма.

Анализ на сегашното състояние. Анализът на съществуващите икономически различия е достатъчно изчерпателен и съответства на изводите на Международните финансови институции (МФИ) и други международни организации. Както обикновено се случва в бившите командни икономики, вътрешно-регионалните несъответствия на равнище НУТС III са много по-големи отколкото между-регионалните несъответствия на равнище НУТС II. Планът представя обширен преглед на демографските тенденции, вътрешната миграция, урбанизацията и образованието. Представени са приблизителни данни за концентрацията на малцинствените етнически групи, но те не позволяват ясна оценка на възможните проблеми, свързани с малцинствата на регионално равнище (по-висока безработица, по-ниско включване в образователната система и т.н.)[56]. Съществуващите различия в доходите, икономическата активност и потенциалът за привличане на ПЧИ са обяснени като фактори, действащи на вътрешно регионално и общинско равнище. Регионалните различия в секторната заетост са също частично обяснени от гледна точка на възможната ниска мобилност на труда.

Тенденции от регионално естество могат по-лесно да бъдат забелязани в нормите на безработицата. Планът не успява да отдаде дължимото на факта, че безработицата в България има силно изразени регионални измерения с явни и нарастващи различия в нормите на безработица по региони. Налице са статистически доказателства за нарастването на регионалните норми на безработица дори в случаите когато общата безработица спада. Стандартните регионални норми на заетост също изглеждат много стабилни във времето[57]. Анализът на транспортната инфраструктура не включва информация за равнището на поддръжка на пътищата и на ж.п. линиите, докато другата инфраструктура е добре описана. Анализът на околната среда и на човешките ресурси е на добро равнище и в някои отношения, като се имат предвид наличните данни, е дори иновационен. В известна степен липсват данни за развитието на предприемачеството и на МСП, както и за равнището на заплатите - често критичен елемент за разбирането на регионалните тенденции в доходите. Също така туризмът и потенциалът за туризъм се разглеждат малко повърхностно, въпреки че са споменати в текста като възможна движеща сила на растежа.

Единствената област, където има сериозни различия с МФИ и донорската общност е оценката на достъпността. В текста, достъпът до транспортната инфраструктура във всичките шест планови района е оценено като добро "благодарение на преминаващите европейски транспортни коридори и сравнително добре развитата местна мрежа от пътища". Проблемът за достъпа рядко се споменава като приоритет на страната в докладите на Световната банка и ОИСР. Това обаче противоречи на изнесеното в източниците от ЕС. Например, във Втория Доклад за икономическо и социално сближаване, проблемите на достъпа са подчертани за всички страни кандидатки и се обръща специално внимание на много ниското равнище на поддържане на по-голямата част от транспортната мрежа на национално и местно равнище, както и на необходимостта от засилване на транспортната система по периферните и неприоритетните региони.

Накрая, съществуващите несъответствия се обясняват от гледна точка на системни национални фактори и се отдава голямо значение на различните въздействия на прехода в отделните райони. Малко внимание се отделя на предполагаемото влияние на пазарните сили върху регионалното развитие. Интересен акцент е придаден на липсата на трансграничен ефект с Гърция. Това означава наличие на сериозни бариери за трансгранично развитие. Въпреки че често се споменава в други части на текста, този важен аспект не е подкрепен с адекватни данни. Това обаче е относително малък

[56] The World Bank, for instance, has highlighted several times significant poverty problems for over 85% of the Roma population.

[57] See, World Bank, *Bulgaria the Dual Challenge of Transition and Accession*, February 2001, p. 82.

недостатък, тъй като същото явление обикновено е очевидно навсякъде в ЕС и може, в някакво степен, да се приеме на доверие.

Преглед на досегашния опит. България няма опит в политиката за регионално развитие, поне в смисъла, който се придава на това понятие в ЕС, и поради това не можем да говорим за изводи от досегашния опит. Ситуацията съвсем точно съответства на опита на Ирландия като сравнително малка страна с ограничена регионална независимост. Обзорът на опита на Ирландия със структурните фондове показва как девет секторни оси, установени на национално равнище, не само имат ограничена координация и интеграция, но и че разпределението на ползите за различните региони на страната е доста неравномерно, поради отсъствието на регионална политика. Тогава е решено да се включи отделна ос за регионалното развитие, за да се компенсира неравномерното разпределение. В Agenda 2000 е решено да се оценят предварително регионалните измерения на националните оси, за да се постави ясен регионален фокус на националните и регионалните програми и да се направи възможен мониторингът на регионалните разходи. Степента на регионално фокусиране е по-висока при инфраструктурните проекти, сравнително добра за производствения сектор и незадоволителна в политиката за развитие на човешките ресурси. Това позволява включването на компенсиращи мерки в регионалните програми.

В разработването на Програма 2000, Италия също се сблъсква с проблема за алокацията на ресурсите по региони, без да е предварително наясно за съдържанието на регионалните планове. Като приблизителен критерий за алокация на ресурсите се предлага използването на малко по-сложен индекс от предложения в НПИР. Основният параметър, който се използва, е претегленият индекс на населението и площта на регионите, за да се осигури по-голяма пропорционалност на разпределение на ресурсите в граничните райони. Този индекс се конструира чрез коригиране на факторите, зависещи от местния доход, местната безработица и инфраструктура. Методологията за оценка на равнището на инфраструктурата е съгласувана с тогавашните DG III и включва информация за пътищата и ж.п. линиите, пристанищата, летищата, електро-, газо- и нефтопроводите, и телефонните линии.

Описание на стратегията. Стратегията за регионално развитие е разделена по две направления: географска концентрация и отраслова концентрация на помощта. В противовес на предишните варианти на Плана, сега всички региони са обект на структурна интервенция. Финансирането се разпределя по региони, на базата на проста формула: регионалното население, претеглено с БВП на човек от населението и нормата на безработица. Както е показано в таблицата, дадена по-долу, пре-разпределителните ефекти към районите с по-ниски показатели са незначителни. Възприет е принципът, че е необходима концентрация по региони, обаче не е предложено общо правило как да се избират вътрешно регионалните единици. Проблемът за разпределението на средствата вътре в регионите е оставен за решаване на равнище План за регионално развитие и по всяка вероятност ще бъде обект на политически преговори вътре в регионите. (Таблица 9.3)

Освен това, в текста е възприет принципът на отраслова концентрация на дейностите, но отново не са посочени сферите, където помощта ще е действително концентрирана. Изборът се ограничава пак до съотношението между население и регионално производство. Планът посочва развитието на човешките ресурси като сфера, където трябва да се насочат усилията. Съществуването на три общи мерки във всички регионални планове: развитие на МСП, развитие на човешките ресурси и инфраструктура на бизнеса е повлияно главно от ръководството на Програма ФАР. В текста се обръща малко внимание на сферите, където местните власти (главно на общинско равнище) вече имат някакъв опит: възстановяване на околната среда (10% от приходите от приватизация се управляват за такива цели на местно равнище) и туризма (общините имат редица отговорности в управлението на туризма).

Таблица 9.3 Разпределение на общото финансиране и на фондовете от ЕС по регионални програми

Регионална Програма	Общо		Фондове от ЕС		Население	Площ	На човек
	Млн. евро	%	Млн. евро	%	%	%	Млн. евро
Северозападен район	4,2	8,8	3,2	8,9	7,2	9,6	7,2
Северно-централен район	7,5	15,6	5,6	15,6	15,0	16,2	6,1
Североизточен район	8,4	17,5	6,3	17,5	16,4	18,0	6,2
Югоизточен район	4,9	10,2	3,7	10,3	10,1	13,2	5,9
Южно-централен район	12,7	26,5	9,5	26,4	25,3	24,8	6,2
Югозападен район	10,3	21,5	7,7	21,4	26,2	18,3	4,8
Общо	**48,0**	**100,0**	**36,0**	**100,0**	**100,0**	**100,0**	**5,9**

Необходимостта от институционално укрепване на новосъздадените планови райони е ясно подчертана като приоритет в текста и е направена връзка със съответната подпрограма от Ос 1.

Обосновка на стратегията. Независимо от типа на предвидените дейности, е необходима обосновка на мерките за регионално развитие. В плана обаче, като се изключат безработицата и инфраструктурата, не са посочени факторите, които трябва да бъдат коригирани, още повече, че те са само частично отразени във формулата за разпределение на фондовете.

*Съгласуваност и последователност на стратегията***.** Подходът към регионалното развитие, посочен в Ос 5 не е напълно цялостен и адекватен на прокламираните цели на оста, които са балансиране на регионалните различия. Избраната стратегия цели постигането на три различни цели:

- устойчиво и балансирано вътрешно развитие на отделните райони;
- намаляване на вътрешно- и между-регионалните различия в безработицата, доходите и възможностите за развитие;
- създаване на външни условия за растеж, особено в граничните райони (което също е начин за включване на програмите за трансгранично сътрудничество (ТГС) в тази ос).

Първата цел е описана като "приоритет на растежа" и отразява преди всичко националната стратегия за повишаване на регионалната конкурентоспособност на регионално равнище. Тя съдържа както елементи на развитието, така и институционални компоненти. Институционалният компонент обаче се разглежда в Ос 1, а тук не се предвиждат някакви специфични мерки.

Втората цел е описана като взаимообвързване на два основни компонента:

- смекчаване на съществуващите и потенциалните социални проблеми, свързани с високото равнище на безработица, ниските доходи и ниското качество на живота;
- създаване на условия за използване на местните сравнителни предимства.

Тези два компонента са всъщност перифраза на възможните защитни и активни мерки. Целите са по-тесни и географски фокусирани, и отразяват подхода за разпределение на фондовете.

Третата цел е описана като европейски ориентиран приоритет, насочен към интегрирането на България в европейското икономическо пространство и смекчаването на съществуващите проблеми на развитието в по-периферните и по-слабо развити граничните райони.

В текста се отчита взаимозаменяемостта на първата и втората цел, но там също се казва, че от гледна точка на принципите на концентрация, приоритетът (на оста) на първата фаза ще бъде растежът. Същевременно, втората цел ще бъде постигната чрез система от финансови трансфери към местните бюджети и чрез някои специални програми (например САПАРД).

Провеждането на активна политика, насочена към различията в икономическото развитие, се предвижда едва след 2006 г. Обаче "това не изключва намеса в периферните региони, особено в случай на обещаващ потенциал или остри социални проблеми".

Очевидно е, че този подход съдържа противоречия:

- ако целта на Ос 5 е постигане на растеж чрез засилена конкурентоспособност, което е обща цел на Оси 2, 3 и 4, не е необходимо да се създава отделна ос за това. Действията, включени в Ос 5, имат абсолютно същия характер като тези, включени в другите оси. Единствената разлика е в механизма на програмиране и (възможно) в агенцията за прилагане на програмата;
- ако е така, не е необходимо да се прави географско разпределение на фондовете, на базата на компенсиращ критерий. Още по-малко е необходима географската концентрация в по-слабо развитите райони, като стратегически критерий на ПРР;
- същото се отнася за накратко изтъкнатите принципи за секторна концентрация. Ако развитието на човешките ресурси се избира като сфера за регионална концентрация на усилията, то е поради съществуващите различия в състоянието на безработицата;
- тогава до 2006 г. регионалните различия и периферните райони ще бъдат (непреки) цели само за програмите за ТГС;
- ролята на САПАРД в Ос 5 не се разглежда в останалия текст и във финансовите таблици.

Капацитет за усвояване и мобилизиране на ресурсите. В тази област също има много несъответствия. Проблемите на институционалното укрепване са изтъкнати като ключова област и обяснението за ограничената алокация на финансирането по региони е свързано с ограничения капацитет за усвояване на средствата. Дори са цитирани източници на Световната Банка[58], изтъкващи възможния недостиг на национални фондове, които да съответстват на изискванията на ЕС за финансиране на национално равнище. Този подход е отразен напълно във финансовите таблици.

От друга страна обаче, акцентът е поставен върху мобилизацията на наличните ресурси – от общините, от частния сектор, от НПО, а също така и върху осигуряването на тяхното целенасочено използване. По тази ос се предвиждат 500 млн. евро от бюджета и повече от 250 млн. евро от частни инвестиции. Ако съществуват административни бариери за усвояване на ресурсите, не е ясно защо това се свързва с фондовете от ЕС, а не с вътрешните източници.

[58] E.g. Implementation of the EU Grants in Bulgaria, World Bank, 2000.

Таблица 9.4 Фондове на ЕС за Ос 5 по предсъединителни инструменти и години

Инструменти	2000 г.	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	Общо
ФАР	10,0	17,5	42,4	45,6	44,9	45,8	44,4	**250,6**
ФАР-ПРР	-	3,5	14,4	17,6	16,9	17,8	16,4	**86,6**
ФАР-ТГС	10	14,0	28,0	28,0	28,0	28,0	28,0	**164,0**
САПАРД	-	-	-	-	-	-	-	-
ИСПА	-	-	-	-	-	-	-	-
Общо	**10,0**	**17,5**	**42,4**	**45,6**	**44,9**	**45,8**	**44,4**	**250,6**

Преглед на индикаторите и количествено измерване на целите. В Плана няма количествено измерими индикатори. Вероятно най-подходящият показател за въздействие би трябвало да бъде намаляването на агрегирания индекс на регионалните различия (като приближение за дохода?), което да бъде постигнато чрез редица секторни индекси. Поради факта обаче, че общата цел на оста не е ясна, не може да се предложи и точен показател. Тъй като регионалните данни за дохода са вероятно тези с най-ниско качество и надеждност, агрегираният индекс на показателите по линия на другите различия изглежда по-добро решение.

Очаквано секторно въздействие. Вземайки предвид наличното финансиране от ЕС и ограничения капацитет, не се очаква някакъв значителен ефект от тази ос, нито по линия на намаляване на регионалните различия, нито по линия на регионалния растеж. Преодоляването на недостатъците на настоящите програми и създаването на по-добре и ефективно регионално програмиране и неговото прилагане, ще представлява вероятно най-значимият възможен резултат от дейностите по тази ос.

9.3 Трансгранично Сътрудничество

Този кратък параграф прави обзор на раздела за трансгранично сътрудничество на Ос 5. Планът показва, че тази програма би трябвало да действа в органична връзка с другите мерки по Ос 5, за да създаде условия за растеж на периферните райони. Не изглежда обаче да е планирано изграждането на цялостна стратегическа рамка на трансграничното сътрудничество. Просто са идентифицирани отделни сфери за бъдещо сътрудничество в базисната инфраструктура (пътища, ж.п. линии, оборудване за почистване, телекомуникации и енергетика). Списъкът от настоящите приоритети е представен в различни меморандуми: за гранично преминаване, за опазване на околната среда, за телекомуникациите и за подготовката на бъдещи проекти. Дадена е обосновка за сътрудничеството в тези области, с изключение на граничното преминаване, където е налице анализ на сегашното положение. Не се споменава за координирано планиране с контрагентите (например, в транспорта), за да се осигури ефективност на действията. В случая с околната среда има ясна основа за инвестиции в транснационални обществени блага. Въпреки че интуитивно е ясна, обосновката за сътрудничество в тези сфери трябва да бъде направена по-старателно. Фактът, че отговорната институция (Министерството на регионалното развитие и благоустройството чрез Дирекцията за европейски инвестиционни проекти) ще наблюдава прилагането на цялата програма, изисква осигуряване на ясни параметри на възможностите за сътрудничество.

Като цяло, има достатъчно убедителни основания за трансгранично сътрудничество в посочените сфери. Това създава потенциал за значителни социално икономически изгоди за страната и може да допринесе в голяма степен за постигането на основната цел на оста. Във всеки случай, общата стратегическа рамка трябва да се подобри в следващите преработки на плана.

9.4 Изводи и препоръки

- Оста включва цялото налично финансиране за политиката за регионално развитие и предложение за географска разбивка на финансирането. На този етап не разполагаме със секторно разпределение на фондовете.
- Състоянието на кратките варианти на шестте плана за регионално развитие (ПРР), приложени към оста, не е ясна. Доколкото разбираме, те са все още предварителни и индикативни. Във всеки случай, регионалните планове трябва да се разглеждат като основа за преработване на Националния план за регионално развитие. Очаква се процесът на интеграция между НПРР и НПИР да бъде предприет не по-рано от първата половина на 2002 г. Едва тогава ще има смисъл от една по-задълбочена предварителна оценка на ПРР.
- Въпреки изискването за секторна концентрация, на този етап няма пълно съвпадение нито на приоритетите и мерките, нито на стратегическите цели на отделните регионални планове. Докато избраният подход за изработване на програмата със сигурност съответства на стандартната практика в страните от ЕС, нейната практическа целесъобразност в сегашните условия е под въпрос. Вероятно програмата би станала по-праволинейна и разбираема, ако се избере подход, основан върху предварително определена система от възможни мерки.
- Що се отнася до финансирането от ЕС и от национални източници, налице са значителни различия между цифрите във финансовите таблици и в текста.
- Анализът на съществуващите икономически различия е достатъчно изчерпателен. Обаче важни аспекти на регионалните измерения на безработицата не са получили дължимото внимание. Липсват данни за развитието на предприемачеството и на МСП, и за равнището на заплатите. Туризмът също е разгледан доста повърхностно.
- Секторните оси нямат ясен регионален фокус и не направена предварителна оценка на тяхното въздействие върху регионалните различия. Препоръчително е да се въведе подобна система за последващ мониторинг на съвкупните регионални разходи.
- Формулата, използвана за разпределение на фондовете по региони може да бъде подобрена и да отчете площта и местната инфраструктура.
- Съгласуваността/последователността на стратегията по оста не е добре артикулирана. Не е ясно дали оста трябва да компенсира очакваното нарастване на вътрешно- и между-регионалните различия, породени от икономическия растеж, или просто дублира вече включените в отделните оси мерки, но с оглед на прилагането им на регионално равнище.
- На места ос 5 се позовава на възможната роля на САПАРД, което не е подкрепено от останалия текст и финансовите таблици.
- Проблемите за институционално укрепване са откроени като приоритетна сфера и възможна причина за ограничения капацитет за усвояване на ресурсите. В съответствие с това е изградена финансовата алокация на фондовете от ЕС. Обаче не е ясно защо се посочват толкова големи размери на държавните, частните и другите източници за финансиране.
- При положение, че наличното финансиране от ЕС е незначително и при ограничения капацитет за усвояване на ресурсите, едва ли можем да очакваме значително въздействие на оста върху намаляването на регионалните различия или регионалния растеж. Предвидените дейности по-скоро могат да послужат като средство за натрупване на опит и за преодоляване на институционалните проблеми в регионите.
- Като цяло, съществуват достатъчно убедителни основания за трансгранично сътрудничество в посочените сфери. Обаче съответната обща стратегическа рамка трябва да бъде подобрена при следващите преработки на плана.

Част III – Специални раздели

Раздел X: Въздействие върху околната среда

10.1. Въведение

В България съществува значително замърсяване на околната среда, натрупано в миналото. Мерките, предвидени в Националния план за икономическо развитие, би трябвало не да задълбочават натрупаните проблеми, а да допринасят за тяхното решаване. Настоящата глава разглежда въздействието на мерките, включени в осите на Националния план за икономическо развитие, върху околната среда.

10.2. Оценка на въздействието на Плана върху околната среда

Първа ос: Институционално изграждане в съответствие с Acquis Communautaire

Хармонизацията на законодателството и възприемането на *acquis* предполагат укрепването на механизмите за екологически контрол така, както това е дефинирано във Втората програма - "Укрепване на сектора на предприятията", Пета подпрограма. Възприемането на екологическите изисквания е необходимо условие за по-нататъшното спазване на съответните нормативни актове. Въпрос от жизненоважно значение, който трябва да бъде отчетен в Плана, са правомощията за контрол и прилагане, които ще бъдат предоставени на различните институции.

Втора ос: Увеличаване на конкурентоспособността на българския бизнес

Повишаването на енергийната ефективност, последвано от намаляване на потреблението на енергия - така, както са заложени като цели в мерките - като цяло вероятно ще окажат положително въздействие върху околната среда. Но основаването на нови фирми и тяхното развитие ще увеличат търсенето и производството на енергия и така ще допринесат за неутрализиране на този ефект върху околната среда. В дългосрочен план има вероятност да се постигне положително въздействие чрез стимулиране на високотехнологичния сектор посредством инвестиции в опазването на околната среда, биотехнологиите, възобновяемите и алтернативните енергийни източници, нови материали и химични препарати.

Мерките, засягащи земеделския сектор, също ще окажат положително въздействие върху околната среда. Основният източник на финансиране тук е Програмата САПАРД, която е недвусмислено насочена към подобряване на хигиената, към изграждане на съоръжения за намаляване и пречистване на отпадъците и към използването на екологосъобразни методи за селскостопанско производство. Реконструкцията и модернизацията на съществуващите напоителни мрежи ще намали течовете и загубите, като така националният ресурс ще бъде запазен от преждевременно изчерпване. Не е вероятно мерките, касаещи селската инфраструктура, да имат отрицателно въздействие върху околната среда поради техния относително малък мащаб.

Мерките за туризма изглежда не отчитат отрицателното въздействие върху обектите от строителството на туристическата структура и подобряването на достъпа до тези места. Не е ясно как ще бъдат постигнати "екологическа устойвичост" and "опазване на туристическите ресурси" в светлината на увеличения трафик и замърсяване. По този въпрос са необходими допълнителни усилия, за да се предвидят по-точни мерки.

Трета Ос: Ускоряване на изграждането и развитието на основна структура и околна среда

Развитието на транспортната инфраструктура и увеличаването на трафика не оказват въздействие на околната среда. От друга страна, някои от мерките, предвидени в Третата ос, ще имат положително въздействие върху околната среда, като електифицирането на железниците, строителството на релсови пътища, забраната на оловния бензин и т.н..

От гледна точка на развитието на енергетиката, в НПИР се предвиждат редица мерки, насочени към подобряване качеството на околната среда, като инсталирането на сероочистващи инсталации в две топлоелектроцентрали, отстраняването на последиците от досегашния добив на уран, повишаване на ядрената безопасност и т.н.. Същевременно плановете за усилено развитие на производството на енергия в страната ще има отрицателен ефект върху околната среда.

Производството на енергия е основният източник на замърсяване на околната среда в страната. Ето защо, внимателното подреждане - по приоритети - на мерките, насочени към намаляване на замърсяването, предизвикано от енергопроизводството, са от ключово значение за подобряването на екологическата ситуация.. Според Световната банка обаче, националната стратегия за развитието на производството на енергия и производителността в страната може да се усъвършенства, за да се осигурят по-ефективни и икономични мерки за опазване на околната среда..

Главата за околната среда формулира стратегията на България за достигане на екологическите станддарти на ЕС. Освен дейностите, споменати в другите глави, в нея се предвиждат мерки, насочени към подобряването на водоснабдяването, канализацията пречистването на водите, отстраняването на отпадъците и преработката на вредните отпадъци.

Мерките, свързани с развитието на телекомуникациите и пощите, са неутрални по отношение на опазването на околната среда.

Четвърта ос 4: Повишаване на качеството на живота и приспособяване на човешките ресурси към пазарните изисквания

Макар Четвъртата ос да не се счита за свързана с екологическите въпроси, една от подпрограмите - а именно "Ограничаване на главните причини за заболеваемост, смъртност и инвалидност сред населението" - вероятно ще бъде свързана с подобряването на системите на водоснабдяването и канализацията, както и с качеството на въздуха. За съжаление, за тази програма не е дадена нито обосновка, нито мерки за осъществяване.

Пета ос: Постигане на балансирано и устойчиво регионално развитие

Шестте регионални плана наистина съдържат някои общи проблеми, за които са предвидени сходни мерки. Повечето от тях се съсредоточават върху насърчаването на икономията на енергията и енергийната ефективност, реконструкцията и строителството на инфраструктура. В мерките са включени и икономиите на други ресурси и рециклирането, както и пречистването на отпадните води, опазването на биологическото разнообразие и мелиорацията на замърсените почви. Съгласни сме с уместността на предложените мерки, като се има предвид тяхното положително въздействие върху околната среда, и считаме, че Планът би извлякъл полза от едно по-подробно разглеждане на устойчивостта на тези мерки, предвид факта, че те са предимно реактивни по своето естество. Включването на проактивни мерки, които да се прилагат паралелно на вече споменатите, е друг въпрос, заслужаващ допълнителни усилия от страна на съставителите на плана.

10.3. Заключение

Като цяло мерките, предвидени в НПИР, ще допринесат за подобряването на екологическата ситуация в страната и ще бъдат стъпка напред към въвеждането на стандартите на ЕС за опазване на околната среда. Енергийната стратегия на страната има нужда от доразработване от гледна точка на въздействието върху околната среда.

Раздел XI: Въздействие върху равнопоставеността на половете

11.1. Въведение

В този раздел ние оценяваме вероятния принос на Плана по отношение на равенството на възможностите при жените и мъжете. Разделът включва кратък преглед на настоящата ситуация по отношение на равенството на половете в България, която сега липса в Плана. След това ще направим коментар върху оценката за очаквания ефект от различните програми. Ще следваме в общи линии проблемите, върху които пада акцентът в програмата "MEANS"[59] на Европейската Комисия[60].

11.2. Настоящата ситуация по отношение на равенството на възможностите при жените и мъжете

В началото на реформите, нивото на участие на жените в българската икономика беше едно от най-високите в света. Реформите доведоха до значително намаляване на коефициента на икономическа активност на жените. За периода 1993-2000 г., коефициентът на икономическа активност на жените намаля с повече от 7 процентни пункта (от 50.5% на 42.9%)[61]. Подобен спад беше регистриран и в коефициента на икономическа активност на мъжете и поради тази причина нямаше нарастване на разликата в икономическата активност по полов признак за същия период. Коефициентът на икономическа активност при жените за периода 1993-2000 г. беше средно около 40%. Голяма част от заетите жени работеха на пълно работно време. Според Изследването на работната сила (ИРС)от декември 200 г. около 87% от заетите жени са работили по 40-49 часа на седмица[62]. Около 88% от заетите жени работят с дългосрочни договори. По принцип може да се направи следното заключение, че разликата в участието на жените и мъжете на пазара на труда в България е по-малка от тази в страните от ЕС: през 2000 г. по данни от ИРС разликата в заетостта на мъжете и жените е била 9.5 процентни пункта[63].

---

[59] MEANS, ibid, стр.107-118.

[60] А именно, дали обявените цели отчитат интересите и специфичните нужди на жените; дали женските групи и/или властите, отговорни за равните възможности на национално и регионално ниво са били включени в програмите; дали стратегията и изборът на начините за въздействие са базирани на предварителна оценка на нуждите на жените и техните възможности; дали средствата, отделени за насърчаване на равните възможности отговарят на посочените цели; дали съотношението на планираните интервенции са в състояние да облекчат постигането на приоритетните цели, отнасящи се за равните възможности; дали програмните документи вземат предвид качествените и количествени критерии и точните индикатори за оценяване на замисъла по отношение на равните възможности; дали има вероятност да се предприемат определени мерки в противовес с принципа на равните възможности, които биха могли да доведат до влошаване на съществуващата липса на равновесие между мъжете и жените; дали програмните документи са в съответствие с националните и регионалните политики по отношение на равните възможности; делът на жените в управляващите органи

[61] Ако не е посочен друг източник, данните са от Изследвания на работната сила, публикувани в различни издания на НСИ, *Заетост и безработица*.

[62] Работенето на непълното работно време не е типично за България. Поради ниските средни работни заплати, работата на непълно работно време не е привлекателна възможност за голяма част от жените, тъй като за издържане на едно семейство са необходими две пълни работни заплати.

[63] Трябва да се има предвид, че Националният статистически институт изчислява коефициентът на заетост като съотношение на заетите към населението на възраст 15 г. и повече. Ето защо, някои от разликите могат да се обяснят с по-ниската възраст за пенсиониране на жените и по-високата им продължителност на живот.

Главните пречки за навлизане и оставане на пазара на труда са свързани със слабото търсене работна сила. Фактори като транспорт и наличие на детски заведения не са от първостепенно значение на този етап. Общественият транспорт е сравнително добре развит в градовете. Общественият транспорт ограничава възможностите за работа в селските райони, но това е валидно и за двата пола. Положението с яслите и детските градини, които бяха добре развити през периода преди реформите, сега все повече се влошава. Броят на детските градини непрекъснато намалява поради спада на търсенето (свързан с ниските доходи и намалената държавна подкрепа).

Пазарът на труда разкрива значителна отраслова сегрегация по полов признак. Има шест отрасъла, в които преобладаващата част от заетите са жени. Най-висока е сегрегацията по полов признак в областта на образованието (+32,7 процентни пункта), строителството (-4,1) и здравеопазването (+28,8). Няма налични данни за професионална сегрегация.

Различия в заплащането на труда по полов признак съществуват и има доказателства, че те се увеличават. През 1990 г. месечните заплати на жените съставляваха 74% от мъжките, докато през 1997 г. те бяха 69,1%[64]. Делът на жените предприемачи е значително по-малък от този на мъжете предприемачи. През 2000 г. жените са съставлявали около една четвърт от работодателите и около една трета от самонаетите. Полово определените бариери за стартиране на собствен бизнес все още не са достатъчно добре проучени. Те обаче изглежда не се дължат на различия в образованието и обучението на жените.

Образователното ниво на българските жени е сравнително високо. Делът на жените с висше образование е около 15% (12% при мъжете), а със средно образование - 40,8% (46,1% при мъжете). Жените в работната сила и заетите жени имат по-високо образователно равнище от мъжете. Така, 81,4% от заетите жени имат средно или висше образование, докато тази цифра при мъжете е 75,9%.

В България разликата по полов признак при безработицата е била ниска. За периода 1993-1995 г. коефициентът на женска безработица е бил с около 1 процентен пункт по-висок от този на мъжката, докато за периода 1996-2000 г. - безработицата сред мъжете е била с около половин процентен пункт по-висока от тази сред жените. През м. декември 2000 г. коефициентът на женската безработица е бил 16.2%, а на мъжката - 16.5%. Сериозен проблем е изключително високото ниво на дългосрочната безработица при жените - 9.5%, въпреки че това е валидно и за мъжете (10%). Дългосрочната безработица е по-широко разпространена при жените с ниско образование и ниска квалификация.

Делът на жените в бедност е висок. Специални изследвания определят малолетните и самотните майки, както и възрастните жени като най-уязвимите социалните групи по отношение на бедността и заплашени от социално изключване[65].

Въпросът за равенството на половете изглежда не е социално значим проблем, тъй като безработицата и бедността надделяват по значение. Политиката за равни възможности беше инициирана от Правителството и някои НПО. Законодателството за равните права е в процес на разработване. Понастоящем, законовите норми прокламират равенство на мъжете и жените, но липсват специални разпоредби за дефиниране и преследване/наказание на дискриминацията. Съвместно с НПО беше разработен специален Закон за равните възможности и той беше приет от Министерския Съвет. Законът предвижда създаването на Национален съвет за равни възможности.

---

[64] УНИЦЕФ, *Жените в преход*, 1999 г., стр.33.
[65] МОТ, България*: Жени в бедност*, 1998 г.

11.3 Оценка на въздействието на плана върху равнопоставеността на половете

Анализ и стратегия. В Плана като цяло липсва добро описание на настоящото положение по отношение на равнопоставеността на половете. В Приложение 3 на Ос 2 са дадени данни за участието на мъжете и жените в пазара на труда, но по-детайлен анализ отсъства. И анализът в другите глави не съдържа информация по полов признак. В Плана не е включена специална стратегия за равнопоставеността на половете. Няма индикация, че интегрирането на проблемите по равнопоставеността на половете е било систематично прилагано при разработването на НПИР. Като се има предвид, че колективната работа на етапа на разработване на Плана не е била на нужното ниво, може да се предположи, че интегрирането на проблемите по равнопоставеността на половете не е намерило място в Плана вследствие на липсата на интензивни консултации между разработващите го страни. Член 8 от разпоредба 1260/1999 на ЕС, касаещ насърчаването на равнопоставеността на половете на национално, регионално и местно ниво в страните, кандидатстващи за членство, също не е бил експлицитно приложен.

Въздействие. Повечето от програмите, включени в Ос 2 на Плана могат да се определят като неутрални по полов признак (промишленост, туризъм, МСП). Програма 2 за развитие на земеделието и селските райони, би могла да доведе до създаването на повече възможности за мъжете, тъй като понастоящем има сериозен полов дисбаланс в заетостта в селското стопанство, където делът на жените е едва 32%. Програмата за развитие на селските райони, която предполага диверсификация на селскостопанските дейности и подобряване на инфраструктурата на тези райони, би могла да допринесе за увеличаване на възможностите за работа сред жените.

Ос 3 се отнася за развитието на инфраструктурата и подобряването на околната среда. Би могло да се предположи, че и тя има малък принос за подобряване на баланса по полов признак. Процесът на прилагане на мерките обаче би привилегировал мъжете по отношение на възможностите за намиране на работа. Широко мащабните строителни работи ще създадат повече заетост сред мъжете, тъй като нивото на женската заетост в строителството е ниско (12%). Не се предвиждат и специални увеличения на участието на жените в този сектор[66].

В Ос 4 са включени активните мерки по отношение на политиката за пазара на труда, които биха могли да имат положителен ефект върху участието на жените в пазара на труда. Те биха могли да допринесат и за намаляване на неравенствата в заетостта по полов признак, тъй като жените имат по-голямо участие в активните мерки по отношение на пазара на труда. Скорошно изследване на политиката за пазара на труда показва, че някои от мерките имат по-голям нетен положителен ефект върху жените и това би могло да окаже положително влияние за засилване на позициите им на пазара на труда[67]. Мерките, отнасящи се за развитието на системата за професионалното обучение също биха могли да имат положителен ефект върху жените, тъй като нуждата от образование и обучение при жените е по-висока отколкото при мъжете.

Планът съдържа специална програма за равни възможности (Програма 4, Ос 4) с общ бюджет от 12 млн. екю[68]. В нея са включени са няколко мерки с различен характер. Една от мерките цели изграждането на капацитет чрез разработване на национален механизъм за равенство на половете. Две други мерки са фокусирани върху проучването на полово

---

[66] Трябва да се отбележи фактът, че директни мерки за увеличаване на участието на жените в сектори и професии, доминирани от мъжете, не са много подходящи за България, поради асоциациите, свързани с времето, когато жените бяха принуждавани да навлизат в тези сектори.

[67] НИИ, *Оценка на активната политика за пазара на труда в България*, 2001 г., стр. 84.

[68] Някои от мерките в тази програма имат по общи цели по отношение на равенството и не се отнасят за равенството между мъжете и жените.

определените бариери за навлизане в заетостта и самонаемането, както и върху разработването на специални схеми за подкрепа на жените.

Не би могло да се очаква програма да има някакъв значителен принос за интегрирането на жените на пазара на труда. Тя би могла да има по-скоро маргинално въздействие върху подобряването на професионалния и семеен живот на жените.

Процедури. В главата, описваща процедурите за прилагане, не са предвидени специални условия за равното участие на жените и мъжете в управлението, мониторирането и оценката. Индикаторите за мониторинг и оценка в повечето части на плана не са разбити по полов признак. Процедурите за оценка и избор на проекти не са дискутирани в плана и при тяхното по-нататъшно разработване трябва да се осигури полагащото се внимание на създаването на механизми за равен достъп до подкрепа.

11.4. Изводи

- Докато участието на жените на пазара на труда е ниско, то неравенствата в заетостта по полов признак не са особено високи. Разликата в нивата на безработицата при жените и мъжете е малка и през последните години безработицата при мъжете е маргинално по-висока. Няма специфични полово определени бариери по отношение на достъпа до образование и обучение, и образователното ниво на жените в работната сила е по-високо от това на мъжете. Има различия в заплащането на труда по полов признак, хоризонтална и вертикална сегрегация, но техните източници не са адекватно проучени.
- Не би могло да се очаква Планът да има значителен ефект върху съществуващия в момента баланс на половете. Известен положителен ефект върху равнопоставеността на половете би могъл да се очаква главно от програмите, включени в Ос 4.
- Механизмите, осигуряващи равенството на половете трябва да са специално упоменати в процедурите за разработването на Плана. В съответствие с Член 35 от разпоредба 1260/1999 на ЕС трябва да се осигури балансирано участие на мъжете и жените в Комитетите по мониторинг. В съответствие с Член 36 от разпоредба 1260/1999 на ЕС, индикаторите трябва да се разбият по пол там, където това е възможно.

Раздел 12. Прилагане на плана

12.1. Увод

В този раздел се оценяват механизмите за прилагането на Плана, описани в неговата последна глава. Прави се оценка на качеството и адекватността на предложените механизми за прилагане, наблюдение и оценка. Специално внимание се обръща на изясняването на отговорностите свързани с управлението и прилагането на Плана, както и на процедурите за консултации и съгласуване; накрая се прави анализ на качеството, ефективността и прозрачността на финансовото управление и контрол.

12.2. Спазване на основните изисквания

Текстът на главата по компетентен начин отразява разпоредбите на ЕС, описани в регламентите за прилагането на НПИР и свързаните с тях механизми за прилагането на ИСПА, САПАРД и ФАР. В главата са описани различните управленски структури/комитети за наблюдение изпълнението на НПИР и по-специално Комитета по наблюдение, който играе изключително важна роля. Ясно очертани в Плана са ролята и съставът на Органа за управление и Комитета по наблюдение на НПИР. Предвижда се създаването на Постоянен секретариат в рамките на МРРБ, който да осигурява необходимата административна подкрепа както и Специално звено към Националния статистически институт, което да събира необходимата информация за актуализирането на НПИР.

В текста също е обяснена ролята на различните структури извършващи координацията, мониторинга и прилагането на предприсъединителните инструменти на ЕС - ИСПА, САПАРД и ФАР. Структурите, свързани с прилагането на ФАР са описани не съвсем пълно в сравнение с описаните Органи за управление, Комитети по наблюдение и Прилагащи агенции по програмите ИСПА и САПАРД, за които в подробности са дадени съставът на тези структури, както и техните отговорности по управление и наблюдение. В текста се отбелязва, че “основна задача на ФАР в момента е преминаването от едногодишно към многогодишно планиране и децентрализирано управление на проектите…” и че “…условията по програмиране на ФАР за целия програмен период до 2006 г. са в процес на подготовка и ще съставляват неделима част от НПИР”, което предполага, че в скоро време тези процеси ще бъдат завършени. Трябва да се отбележи, че в това отношение е постигнат значителен напредък в сравнение с по-ранните версии на Плана. Съществуват обаче известни съмнения относно капацитета на българската държавна администрация да приложи успешно НПИР.

12.3. Прилагане

В Плана се предвижда усвояването на помощта от ЕС да се координира от 12 комитета за наблюдение, шест от които на национално ниво и шест – на регионално ниво. С изключение на регионалните планове, за които се предвижда изрично създаването на такива оперативни програми, не става ясно дали осите в Националния план ще станат някога отделни оперативни програми.

Тъй като САПАРД е програма сама за себе си, има сериозни основания да тя да се отдели като отделна ос на НПИР. За програмите ФАР Институционално укрепване, Икономическо и социално сближаване и трансгранично сътрудничество ще има отделни комитети по наблюдение Тази логична структура не съответства напълно на структурата на Плана, най-малкото от гледна точка на неговото сегашно състояние. Така например, Комитетите по наблюдение са обособени по-скоро на основа на финансирането и израждането на прилагащи агенции, отколкото на основа отделните оси и програми на

плана, което е основание да се предполага, че фокусът ще се постави преди всичко върху усвояването на средствата, отколкото върху постигането на целите.

Комитетите по наблюдение ще контролират части от плана, които се финансират от различни фондове. Трябва да се обърне внимание на размера на отделните регионални оперативни програми и на ресурсите контролирани от Комитета по наблюдение на ИСПА.

Наблюдението на проектите по ФАР Икономическо и социално сближаване ще бъде доста сложно, доколкото са включени различни области – инфраструктура, човешки ресурси, производствени инвестиции. В текста на Плана 2.3. е посочено, че Секторните подкомитети за наблюдение ще наблюдават отделни програми и проекти по ФАР. Една от общите слабости на НПИР (и по специално на ОС 2) е прекалената концентрация върху програмирането на равнище Агенция, което вреди на общата съгласуваност и допълняемост на мерките както между отделните оси, така и вътре в самите оси. В този смисъл избраната управленска структура няма да допринесе за отстраняването на този проблем и няма да се постигне необходимата яснота и допълняемост на дейностите по Плана.

В случая с регионалните програми не е уточнен съставът на Комитетите по наблюдение. Разнообразието на мерките включени в оперативните програми ще изисква включване на представители на различни Национални агенции, а не само представители на МТСП . Освен това не е ясно дали всички областни администрации ще бъдат включени в Комитетите по наблюдение. Ако това е така – размерът на тези комитети може да стане прекалено голям, което да затрудни процеса на наблюдение. Като цяло ние бихме препоръчали оптимизиране на броя на агенциите включени в прилагането на програмите. Ако това не е възможно е необходимо да се разработи механизъм за координация.

12.4. Финансово управление

Проблемите на финансовото управление и контрол са разгледани повърхностно в различни части на текста. Министерството на финансите е посочено като Национален ръководител. Няма описание нито на начина на отпускане на фондовете, нито на процедурите за контрол.. Що се отнася до последното – Програмните документи по структурните фондове включват четири основни изисквания: проверка на законосъобразността на прилаганите мерки; проверка на финансовите документи и тяхното съответствие на нормите на ЕС, одобряване на направените разходи и разработване на механизми за контрол и управление в съответствие с регламентите на ЕС. Всички тези елементи не са включени в Плана.

В планът не се разглеждат също така и механизмите за конкурентност в процеса на обявяване на търговете. По наше мнение този момент трябва да се доразработи в текста или в оперативните програми. В плана не се съдържа също така и информация за процедурите и критериите за избор на проекти. Не е ясно също така дали приетите в ЕС процедури за избор на проекти ще се прилагат и при проекти , за които не се изисква финансиране от ЕС. По наше мнение, няма причина проектите да се третират различно в зависимост от това дали има финансиране от ЕС. В случаите, когато се прилагат схеми за безвъзмездно финансиране на частния сектор не е ясно дали изборът на проекти ще е на основа на търгове или на принципа “пръв дошъл – пръв получил”. Накрая трябва да се посочи, в че Плана не е упоменато и задължителното изискване за независима оценка на ползите и разходите на инвестиционни проекти надхвърлящи определен размер.

12.5. Мониторинг и оценка

Задачите и състава на Комитета по мониторинг са добре описани в текста. Отделено е достатъчно внимание на отговорностите и критериите за осигуряване на информация. Трябва да се обърне внимание обаче, че не са отделени средства за наблюдение и оценка на Плана. Изискванията за оценка са споменати,у но липсват достатъчно подробности. Не

е ясно също така дали оценката ще се прилага към всички разходи към плана независимо от техния източник на финансиране.

12.6. Партньорство

В резюмето към НПИР е спомената, че “в процеса на разработването на Плана са получени препоръки и коментари от ЕС, социалните партньори, бизнес асоциациите и НПО, общински и регионални органи за управление, международни финансови институции, специалисти и други заинтересовани страни. Това е един опит да се отчете партньорството в процеса на разработването на плана. По наша оценка обаче, партньорството е било частично и недостатъчно използувано при разработването на осите на Плана, където се е прилагал подход “отгоре-надолу”. Единствено при подготовката на регионалните планове за развитие е приложен подход “отдолу-нагоре”.

12.7. Актуализация

Текстът на НПИР е подготвян дълго време. Като се имат предвид динамичните промени, настъпващи в икономиката намираща се в преход е твърде възможно средата вече да се е променила. Въпреки това в Плана не е посочен механизъм за проверка на съответствието на програмите на променената ситуация и за актуализиране на Плана.

12.8. Публичност и информация

Планът отчита задължението да се осигурява подробна информация и публичност на всички мерки. Дейностите свързани с информирането на обществеността са подробно описани и ако се приложат ще осигурят подробна информация на всички потенциални бенефициенти и бизнес организации. Единственото което е пропуснато е изискването за разработването на специален план за публичност и информиране. Във финансовите таблици на Плана не са отделени средства за тази цел. Такъв подобен план би трябвало да включва дейностите, които ще се осъществят, необходимите финансови средства, изискването на осведомяване на ЕС и системата за мониторинг и оценка.

12.9. Изводи

- Административните структури за прилагане на Структурните фондове на държавно равнище са налице – повечето от законодателните разпоредби и процедури са в действие, създадени са структури за управление и наблюдение. Въпреки това, някои важни проблеми са пропуснати или са разгледани повърхностно: процедурите за финансово управление и контрол и механизмите за избор на проекти. Не са отделени средства за мониторинг, оценка, информация и публичност във финансовите таблици
- По мнение на експертите, оценяващи плана слабост е това че структурите и механизмите за прилагането на плана са изградени на равнище план и фондове за финансиране на плана, вместо на равнище ос-програма. Съществуват опасения, че предлаганите секторни подкомитети за наблюдение няма да допринесат за решаването на проблема със съгласуваността и допълняемостта на мерките в НПИР. Някои от предлаганите комитети за наблюдение могат да станат неуправляеми.
- Само при разработването на националните програми е достигнато задоволително равнище на партньорство.

Раздел XIII: Изводи и препоръки

Обща оценка на плана и изводи

Икономическата среда, в която е разработен и ще се осъществява Планът, е сложна. България е изправена пред ред предизвикателствата. В Раздел III на този доклад се разглеждат целите и стратегията на Плана и разпределението на средствата, като се отчита сегашното състояние и бъдещото икономическо развитие на България. Като цяло считаме, че разпределението на инвестиционните разходи в Плана отговаря на потребностите на икономиката, въпреки че трябва да се посочи, че за да се постигне пълна съгласуваност на Плана, е необходимо той да бъде допълнително ревизиран. Изводът, който може да се направи е, че ако се вземат предвид направените препоръки, Планът има потенциал да допринесе в значителна степен за постигането на стратегическата цел: "за стабилен нискоинфлационен икономически растеж като условие за увеличаване на доходите и повишаване на жизненото равнище на населението и интегриране в европейското икономическо и социално стопанство".

Общите цели на Плана са насочени към постигане на висок и устойчив икономически растеж, подобряване на конкурентоспособността, изграждане на пазарна икономика, макроикономическа стабилност и сближаване с ЕС. Изпълнението на тези цели се очаква да бъде постигнато както чрез Националния план, така и чрез стратегиите за развитие на шестте планови района. Въпреки че като цяло целите на Плана са оправдани предвид сегашните условия, връзката между избраните приоритети и целите на Плана не винаги са кохерентни и добре развити.

От гледна точка на ресурсите НПИР е много голяма програма, годишните разходи по която в отношение към БВП са доста високи. Планът предвижда големи инвестиции в инфраструктурата и по-малки по размер разходи за развитие на човешките ресурси, увеличаване на заетостта и инвестиции в производствения сектор. Анализът на макроикономическото въздействие на Плана, осъществен заедно с Агенцията за икономически анализи и прогнози, показва, че Планът може да даде значителен тласък на икономиката през периода 2000-2006 г. (вж. Раздел IV). Той също така ще доведе до разширяване в дългосрочен период на потенциала на икономиката, като ефектът върху търсенето ще доведе до повишаване на БВП с 3%, а ефектът върху предлагането – най-малко с 1%. В този смисъл може да се направи изводът, че Планът ще изпълни своите цели.

Изводи и препоръки за отделните сектори

В процеса на оценката бяха разгледани поотделно петте Оси на Плана: Изграждане на институционална система, хармонизирана със законодателството на ЕС; Повишаване конкурентността на българската икономика; Ускоряване изграждането и развитието на основна инфраструктура и на околната среда; Подобряване на качеството на живот и адаптиране на човешките ресурси към пазарните изисквания; Балансирано и устойчиво развитие. Всички те имат някои общи слабости, които са подробно разгледани в съответните раздели на текста и към оценката на всяка Ос на Плана са направени изводи и препоръки. Някои от тях накратко са изброени по-долу. Трябва да се има предвид, че терминологията, използвана в текста на Плана, не съответства напълно на тази от програмните документи за Структурните фондове. Въпреки това подходът и понятията са разбираеми.

По Ос 1 Изграждане на институционална система, хармонизирана със законодателството на ЕС се прави опит чрез дефинирането на две програми в НПИР да се включи и компонентът на ФАР за институционално изграждане. Това води до известно преповтаряне на мерките, включени в Националната програма за възприемане на

Европейското законодателство и документа "Партньорство за присъединяване", което се наблюдават и оценяват чрез докладите на Комисията за прогреса на България към присъединяването. Вътрешното подразделение на оста на програми и подпрограми е направено на основата на заявките на бенефициентите и поради това има редица слабости и страда от несъгласуваност. Структурата на Програма 2, която е подразделена по бенефициенти, е по-ясна и може да се приложи и към Програма 1. Може да се твърди, че ако тази Ос се оценява по стандартната методология за Структурните фондове, тя има редица сериозни недостатъци: липсва анализ, няма стратегия и индикаторите са схематично изброени. Въпреки това повечето от нейните елементи, поне имплицитно, могат да бъдат намерени в други документи. По наше мнение Ос 1 трябва да бъде извадена от Плана. По този начин планът ще се превърне в стратегическа рамка за използването на фондовете по ФАР –Икономическо и социално сближаване, САПАРД и ИСПА, както това е предвидено в Ръководството за Фар за 2001 г. Това ще представлява значително опростяване на цялостната структура на Плана и вероятно ще облекчи неговото практическо прилагане. Въпреки това не е ясна политическата целесъобразност на изключването на тази Ос от Плана.

Като цяло смятаме, че обосновката на финансирането на петте Програми на *Ос 2 Повишаване конкурентността на българската икономика* е разбираема, но подходът е лошо построен. Пазарните изкривявания, които оправдават мерките, включени в тази Ос, наистина съществуват и целта за повишаване на конкурентоспособността на икономиката на основата на развитие на жизнеспособни предприятия, е разбираема и приемлива за икономика в преход като българската. Въпреки това трябва да се посочи, че Оста и нейните цели не се основават на задълбочен анализ – SWOT и преглед на опита от миналото. Затова най-меко казано, в текста има непълен анализ на петте сектора на икономиката и предлаганите програми са лошо координирани. Причината може да е и друга – програмите да отразяват приоритетите и целите на отделните държавни агенции и ведомства, които са ги разработвали. Оста би спечелила, ако се включи ясен анализ на необходимостта от държавна намеса, обосновка на стратегията и избора на програмите и инициативите и подходящи индикатори. Затова е необходимо Ос 2 да се преструктурира и редактира с цел постигане на кохерентност и съгласуваност.

Освен това препоръките към тази Ос включват и по-тясно обвързване на стратегията с тази на Европейския фонд за регионално развитие. За да се спази принципът на концентрация, е препоръчително Програмата за туризма да се измести в Ос 5 (Регионално развитие). Програмата за земеделието е препоръчително да се извади от тази Ос и да се превърне в самостоятелна Ос. По този начин в Ос 2 ще останат 3 програми, които ще са пряко насочени към нуждите на българския производствен сектор и така най-общо ще са в съответствие с инициативите, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие.

Ос 3 Ускоряване изграждането и развитието на основна инфраструктура и на околната среда е насочена към областите на транспорта, енергетиката, телекомуникациите, пощите и околната среда и има общата цел за развитие на инфраструктурата като начин за привличане на инвестиции и увеличаване на растежа. Въпреки че това не е експлицитно посочено, тази Ос цели както увеличаването на привлекателността на България за потенциалните инвеститори, така и привличане на частен капитал за финансиране на инфраструктурните проекти. Спазването на европейското законодателство не е изведено като самостоятелна цел на тази Ос. Сложността на тази Ос и големият брой подпрограми прави техния анализ труден. Въпреки това, ако се изключи въпросът за държавните помощи и потенциалната несъгласуваност на стратегията за енергийния сектор, като цяло критиките към тази Ос са малко и тя се оценява добре.

Ос 4 Подобряване на качеството на живот и адаптиране на човешките ресурси към пазарните изисквания е амбициозен опит да се отговори на потребностите на три важни области, свързани с развитието на човешките ресурси – заетост (в съответствие със стълбовете на европейската стратегия за заетост), държавна администрация и здравеопазване. Включването на последните две програми е зле обосновано и не

съответства на общите цели на тази Ос. Целите на програмите, свързани със заетостта, не са експлицитно дефинирани и квантифицирани и са сходни на тези от Националния план за заетостта – насърчаване на заетостта чрез повишаване на пригодността за заетост, предприемачеството, адаптивността и равните възможности. Свързването на целите на тази Ос с Националния план за заетостта води до поставянето на прекалено амбициозни цели, припокриващи се с общите цели на Плана, което от своя страна нарушава съгласуваността на целия План. Ос 4 би могла да се подобри, ако се насочи главно към мерки, свързани с качеството и количеството на предлаганата работна сила в България.

Препоръката към тази Ос е да отпаднат програмите за здравеопазването и публичната администрация (и по двете програми финансирането от ФАР е малко). По този начин Ос 2 ще бъде насочена пряко към въпросите за заетостта и по-точно ще се свърже с подхода и целите на документите по Европейския социален фонд.

Ос 5 Балансирано и устойчиво развитие на пръв поглед включва регионален елемент в Плана и развива подхода на планиране отдолу нагоре към икономическото и социалното сближаване. Обаче въпреки изискването за географска и секторна концентрация на този етап шестте регионални плана нямат пълна яснота на приоритетите, мерките и стратегическите цели. Методът на планиране, използван в тази Ос, съответства на практиката на страните-членки, но неговата целесъобразност при сегашните условия в България не е доказана. Вероятно за условията в България по-подходящ би бил подходът на предварително определяне на група от мерки. Освен това трябва да се посочи, че не е ясно доколко приложените към Плана шест регионални плана са одобрени, тъй като беше посочено, че те са ориентировъчни. Накрая трябва да се посочи, че стратегията на Оста е противоречива. Не е ясно дали тази Ос цели намаляване на очакваните вътрешно и междурегионални различия, породени от икономическия растеж или е просто припокриване на мерките, включени в другите Оси, но планирани да се прилагат на регионално равнище. Като се имат предвид ограниченият капацитет и малкото финансиране от ЕС, слабо е вероятно тази Ос да има значително въздействие за намаляване на регионалните различия и регионалния растеж в България. Тя ще бъде главно средство шестте планови района да натрупат опит и да преодолеят институционалните си проблеми.

Хоризонтални препоръки

Както беше посочено по-горе, има някои общи слабости на Плана и препоръки, които могат да се направят за всички Оси на Плана. Те са изброени по-долу.

Финансиране. Финансовите таблици на Плана са разработени отделно от Осите. Поради тази причина има значителни грешки и има Оси и програми, за които финансирането е много малко или въобще няма финансиране. Освен това има проблеми и със спазването на изискванията на ЕС за съфинансиране – национално и от частни източници и неспазване на някои пропорции във финансирането от ЕС.

Индикатори. И в петте Оси на Плана има индикатори, които не отговарят точно на целите на Осите или програмите. Може да се направи изводът, че в Плана са включени прекалено много индикатори, което би затруднило разработването на действен план за мониторинг и оценка на Плана. Много от индикаторите не са квантифицирани и/или липсват данни за сегашното състояние, които да позволят да се наблюдава постигането на целите. Освен това в редица случаи индикаторите са избрани, без да се отдаде достатъчно внимание на необходимостта да се разработят методи за събиране на данните.

Съгласуваност на плана и процес на планиране. Обща слабост на Плана е, че той е разработен от редица български министерства и агенции. Всяка от тези институции е включила в Плана своите приоритети за финансиране. Това води до редица припокривания както вътре в Осите (на програмно ниво), така и между Осите. За да се избегнат възможните припокривания и да се подобри съгласуваността на Плана е необходимо той да претърпи сериозна преработка.

Спазване на изискванията на ЕС. НПРР е хибриден документ, но трябва да се отбележи, че в него е пропуснат анализ на такива важни за европейската политика и законодателство елементи като държавните помощи, концентрация, допълняемост, партньорство и др. Пропускът да се докаже съответствието с нормите на Европейските структурни фондове в известна степен е слабост на Плана.

Бъдещи дейности

В последните две години НПИР е в постоянен процес на преработка, отразявайки препоръките на Комисията. Ние смятаме, че като се имат предвид административната култура на страната и наличните ресурси, на този етап очакваните подобрения на Плана не са големи. Вместо това трябва да се даде приоритет на концентриране на усилията върху техническите аспекти, характерни за програмните документи на ЕС и върху възможното най-бързо започване на прилагането на Плана, за да не се загуби инерцията и за да се дадат стимули на планиращите органи. По този начин разработването на Плана ще престане да се разглежда като академично упражнение без истинска практическа цел. Това изисква усилията да се концентрират върху: 1. Разработване на рамков документ за помощ от Общността, 2. Разработване на оперативни програми като основа за многогодишното програмиране по ФАР и 3. Укрепване на натрупания опит.

За да може на базата на НПИР да се разработи документ, сходен на рамковите документи за помощ от Общността, е необходимо да се направи следното: програмите, които не изискват значително финансиране от ЕС или не са пряко свързани с целите на Плана, трябва да бъдат извадени от Плана или отделени от специални Оси, какъвто е случаят със земеделието. Възможно е инициативите да са сходни на тези по Структурните фондове, като тези за производствения сектор (Ос 2) се обвържат по-тясно с инициативите, финансирани от Европейския фонд за регионално развитие, а тези по заетостта (Ос 4) – с Европейския социален фонд. По този начин Ос 3 ще включва инициативите, сходни на тези, финансирани по ИСПА, Ос 5 ще представя регионалното измерение на Плана, а Ос 1 ще е средство за възприемане на законодателството на ЕС. Това от своя страна ще подпомогне подготовката на рамков документ за помощ от Общността и съответните оперативни програми. След като това се направи, ще е възможно бързо да се разработят оперативни програми за Оси 2, 4 и 5. Ако не се загуби набраната скорост, тези документи могат бързо да се подготвят и да бъдат основа за начало на преговорите по ФАР-2002. Още повече, че стратегиите, на които се основава Планът, са дефинирани на основата на вече подготвени проекти.

Литература

ASME, *Bulgaria: Small and Medium-Sized Enterprises 1996-1999*, Sofia, 2000.

Background Study on Labour Market and employment in Bulgaria, Commissioned by DG V and the European Training Foundation, August 1999.

Ireland CSF Evaluation Unit, *Ex Ante Evaluation of the Irish National Development Plan, 2000 – 2006, 1999*

EIU , *Country Report: Bulgaria*, The Economic Intelligence Unit, 2000, London.

European Commission, *Accession Partnership Priorities for 2000 – Regular report, 1999.*

European Commission, *Bulgaria 2000 Regular Report from the Commission on Bulgaria's Progress towards Accession*, November 2000

European Commission, *Evaluating Equal Opportunities in Structural Funds Interventions: Methodological Proposals*.

European Commission, *Indicators for monitoring and evaluation: an indicative methodology*, Working Paper 3.

European Commission, *The New Programming Period 2000-2006: The Ex-Ante Evaluation of the Structural Funds Interventions,* Working Paper 2.

European Commission, *Phare 2000 Review - Strengthening Preparations for Membership*, Communication from Mr Verheugen, 2000.

European Commission, *Regular Report on Bulgaria's Progress Towards Accession.*

European Commission, *The Second Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels, 2001.

European Commission, *The SME Development Policy Evaluation*, Brussels, 2001.

European Commission, *Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents*, Working Paper 1.

European Council. *Regulation 1260/1999 of June 21st 1999 laying down general provisions on the Structural Funds.*

FAO ,*Strategy for Agricultural Development and Food Security in Bulgaria, Main Report*, 1999.

FED, *Training and Information Needs of Bulgarian SMEs*, 1998, p.2.

Guy Crauser, Director General DG REGIO, *Information Society and Economic, Social and Territorial Cohesion 200-2006 a New Opportunity.* Paper presented at the EU Lyon Conference on the Information Society and Economic, Social and Territorial Cohesion.

ILO, *Bulgaria: Women in Poverty*, 1998.

NEI, *Evaluation of Active Labour Market Policies in Bulgaria*, 2001.

NSI , *Employment and Unemployment*, various issues.

NSI , *Statistical Year Book*, various issues.

OECD, *Bulgaria: Review of Agricultural Policies,* Paris, 2000.

OECD, *Economic Surveys: Bulgaria*, Paris, 1999.

Phare, *An Evaluation of Phare-financed Energy and Environment Programmes, Final Report.*

PHARE Programming Guide, 2000.

Republic of Bulgaria, *ISPA Strategy Paper for Environment*, 2000.

Republic of Bulgaria, *ISPA Strategy Paper for Transport*, 2000.

Republic of Bulgaria, National Agriculture and Rural Development Plan over the 2000-2006 period under the EU Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (SAPARD, 2000.

Republic of Bulgaria, *National Employment Action Plan*, 2001.

Republic of Bulgaria, *National Programme for the Adoption of the Acquis*, 1999.

Republic of Bulgaria, *National Regional Development Plan over the 2000-2006 period, 1999, amended 2001.*

Republic of Bulgaria, *National Strategy for the Development of SMEs*, 1999.

Republic of Bulgaria. *National Strategy for Transport Sector,* Ministry of Transport and Communications – June 2000.

Republic of Bulgaria, *Strategy for Development of Business-related Infrastructure in the Field of Economic and Social Cohesion*, 2000.

Republic of Bulgaria, *Strategy for Human Resource Development*, 2000.

Republic of Bulgaria, *Strategy for Improvement of the Productive Sector*, 2000.

Republic of Bulgaria, *Strategy for Institution Building*, 2000.

SCR, *An Evaluation of Phare-Financed Programmes: Bulgaria, Final Report*, 2000.

SCR, *An Evaluation of Phare-Financed Programmes in Support to SMEs*, Final Synthesis report, 2000.

World Bank, *Bulgaria – The Dual Challenge of Accession and Transition*, Washington, 2001.

World Bank, Bulgarian Labour Market, Overview, Commissioned by the World Bank, 2000.

World Bank-European Commission, European Union, *Accession Opportunities and Risks in Central European Finances*, Washington, 2000

UNICEF, *Women in Transition*, 1999.

Приложения

Приложение 1

Списък на проведените срещи

Централно координационно звено - Г-н Васил Гарнизов (зам. министър, МРРБ), г-жа Даниела Малхаисян

Делегация на ЕК в България - Г-н Флориан Хаузер

Изпълнителна Агенция за икономически анализи и прогнози - г-жа Мариела Ненова, г-н Валентин Чавдаров

Агенция за малки и средни предприятия - г-жа Надя Николова

Министерство на земеделието и горите - г-жа Мирослава Георгиева

Министерство на културата - г-жа Райна Чернева

Министерство на икономиката - г-н Ели Анави и г-жа Иванка Димитрова

Министерство на образованието и науката - г-жа Красимира Краус, г-жа Мария Чернева

Министерство на околната среда и водите - г-жа Мариана Христова, г-жа Нона Караджова

Министерство на здравеопазването - г-н Михаил Абрашев

Министерство на финансите - г-жа Тинка Попова, г-н Кирил Тодоров;

Министерство на труда и социалната политика - г-н Димитър Матев, г-н Йордан Димитров, г-н Тодор Кръстев, г-жа Лили Абаджиева, г-жа Бистра Бечанова;

Министерство на регионалното развитие и благоустройството - г-н Бойко Ценов;

Министерство на транспорта и съобщенията - г-н Димитър Савов, г-жа Тотка Чернаева, г-жа Ели Кънева;

Национален статистически институт - г-н Сергей Цветарски и г-жа Виолета Иванова;

Държавна агенция по енергетика и енергийни ресурси - г-жа Светла Размова, г-н Пенко Пенков;

Консултантите от АДО - Г-жа Вула Кавалиерато, г-н Хриса Петрици ((responsible for assisting the CCU in revising NEDP an drafting the Regional Development Plans)

Приложение 2

Terms of Reference

1. Introduction

These are the terms of reference (TOR) for the ex-ante evaluation of the National Economic Development Plan (NEDP) of Bulgaria. The TOR are based on two key guidance documents under the Structural Funds, i.e. the Vademecum for the Structural Funds and the Ex-ante Evaluation of the Structural Funds Interventions.

The revision of the NEDP, undertaken with the support of the Bulgaria SPP Institutional Building project, comprises in its second phase (June – December 2000), an ex-ante evaluation, a widespread consultation process and a further refinement of the Plan. The ex-ante evaluation is considered as an integral part of this second phase of the NEDP revision process.

The ex-ante evaluation will be commissioned to a company that will be independent and external to the NEDP drafting process (evaluator).

2. Background

The process of preparing the Bulgarian National Economic Development Plan (NEDP) was initiated by the Special Preparatory Programme for the Structural Funds in Bulgaria (SPP) in 1998. Provision for the preparation of the NEDP was included in the Regional Development Act passed by the Bulgarian Government in March 1998, where it was referred to as a "unity of regional and sector programmes, based on a national analysis and development strategy".

Apart from drawing up national strategies for development, the NEDP is also the basis:

- for PHARE support in the field of economic and social cohesion (ESC) for two selected pilot planning regions in Bulgaria (Northwest and South Central);
- for PHARE support in the same field for all Bulgarian planning regions from the year 2001 and onwards; and
- a vehicle for preparing Bulgaria for the planning and programming of future Structural Funds interventions.

The process of preparing the NEDP so far is as follows:

- Setting up of a Central Co-ordination Unit (CCU), an inter-ministerial body appointed by the Bulgarian Government to co-ordinate the NEDP preparation process.
- Establishment of working groups within the in-line ministries responsible for drafting various chapters of the Plan and provision of extensive support to these groups by external consultants (SPP technical assistance, twinning projects, Bulgarian scientific institutes etc).
- Preparation of a first NEDP document in May 1999.
- Carrying out a wide consultation process among different NEDP stakeholders during the period June – October 1999.
- Submission of a draft report at the end of October1999 to the European Commission.
- Reception of comments from the European Commission on the first draft NEDP.
- Execution of a first revision process during the period April - May 2000, based on the comments received and submission of a new draft on the 31st of May to the European Commission (draft 04).

- Extensive discussions on this draft at the 2nd "Steering, Programming and Monitoring Committee" (SPMC) meeting in Bulgaria, where it was agreed that a second revision process will have to take place (draft 05).

The ex-ante evaluation of the NEDP will contribute to this second NEDP revision process, scheduled for the second half of the year 2000. The NEDP is likely to be submitted for approval to the Bulgarian Council of Ministers in the beginning of January 2001.

3. Overall Objectives of the Ex-ante Evaluation

The aim of the ex-ante evaluation is to contribute to the process of revision of the first Bulgarian National Economic Development Plan by:

- Assessing the appropriateness and relevance of the overall Plan and of the selected priority interventions in terms of their contribution to overcoming development needs and disparities;
- Assessing the internal and external consistency of the plan;
- Assessing and verifying the indicators used in the NEDP and contributing to defining realistic targets;
- Verifying the adequacy and quality of implementation, monitoring and evaluation arrangements.

4.Scope of Work

4.1 Analysis of past Experience and Obstacles in Policy Implementation

The evaluators will collect and analyse available documents and progress reports evaluating policies and measures, previously implemented in Bulgaria and relevant to the NEDP and the proposed priority areas of intervention.

This is about verifying the relevance, effectiveness and quality of the existing strategy and proposed interventions, where these are similar or based on past experience. This analysis should also identify any problems or obstacles that might be encountered in the process of implementation.

In policy areas where no previous experience is existing or no evaluation or progress statements were ever made, reference to experiences of past programmes in other countries, e.g. in the EU, can be made.

The evaluators will also take into account the results of the work of NEDP working group 1 "Human Resources Development" and group 3 "Integrated Regional Development", which reviewed policy experiences of EU Objective 1 regions and existing PHARE measures in Bulgaria.

Finally, there will have to be an assessment of the relevant experience under the implementation of the Bulgarian National Investment Programme.

4.2 Review of the SWOT Analysis

The evaluators' main task in this context is to assess the overall quality of the socio-economic analysis and SWOT analysis and the way it has been fed into the strategy and the plan. Particular attention will be given to the analysis of the quality, availability, accessibility and reliability of the data / statistics chosen.

The evaluators will also verify the quality and correctness of the deduction of key development disparities and needs and the ranking of these by order of importance.

The evaluators will pay attention to horizontal aspects of the analysis such as the "environmental situation" and the "situation as regards equal opportunities between women and men".

4.3 Assessment of the Rationale/ Relevance and Consistency of the Strategy

Once the past policy experience and the development needs have been analysed, the evaluators will assess the rationale and the overall consistency of the strategy and plan. This assessment is essential for the justification of the policy mix. The ex-ante evaluation will analyse the choice of priorities and strategic axes and the extent to which this choice addresses needs and development disparities.

The assessment of the rationale and relevance of the strategy will define the extent to which chosen priorities are contributing to the overall objectives. The ex-ante evaluation should take account of evolving needs.

The evaluators will assess the internal consistency of the strategy and the plan by verifying the consistency of the overall and strategic objectives with the specific sector objectives.

A key aspect of this assessment will also be the degree of consistency of the regional development strategies (at planning region level) with the NEDP, as well as the level of integration of these strategies to the NEDP.

Consistency with the National Rural Development Plan (NRDP) will also have to be assessed.

The ex-ante evaluation will also verify the external consistency of the NEDP by assessing its compliance with national macro-economic and budgetary policies as well as with Community policies and rules.

4.4 Quantification of objectives

The ex-ante evaluation will assess the relevancy of defined indicators in order to quantify and subsequently measure impacts and results at the level of the NEDP. In case the chosen indicators are not appropriate, the evaluators will chose indicators for which a causal link between outputs, results and impacts is most evident. The ex-ante evaluation will contribute into establishing or suggesting realistic targets, a satisfactory level of quantification of objectives and, where appropriate, a timetable for delivery. A verification of the reliability of the quantification should also be undertaken.

Where quantification is not possible, as in intangible effects of interventions, the evaluators will assess the relevancy of defined proxy indicators.

The evaluators will verify or suggest appropriate arrangements for collecting data and procedures for monitoring or evaluation.

4.5 Evaluation of expected Socio-economic Impacts and Justification of Policy and financial Resources Allocation

The ex-ante evaluation will analyse expected impacts and to what extent the NEDP will contribute to achieving general and specific objectives (i.e. notably social and economic cohesion objectives). The evaluation team will use simple techniques to produce projections or proxies on a number of indicators such as GDP and employment. Assumptions made must be clearly stated. The analysis should shed some light on the possible impact of the pre-accession instruments (PAI) on the above indicators.

Undertaking this impact analysis will require successful completion of the verification of the consistency of the strategy.

The analysis should contribute to justifying the allocation of financial resources to the proposed policy mix and the selected priorities. This should include the latest figures on the allocation of national funds as well as Phare 2000 & 2001, ISPA and SAPARD funding.

The ex-ante evaluation should indicate how effective the choices of priorities and the corresponding allocation of funding resources are for reducing regional disparities, contributing to social and economic cohesion and to political priorities such as the environmental protection and equality of opportunities between women and men.

4.6 Quality of the Implementation and Monitoring Arrangements

The ex-ante evaluation will assess the quality and adequacy of the proposed implementation, monitoring and evaluation arrangements. This will notably include:

- clarifying and assessing the management and implementation responsibilities as well as the consultation procedures; and
- assessing the quality, efficiency and transparency of financial management and control. .

4. Experts Profile

The team proposed for the ex-ante evaluation will consist of independent international and Bulgarian experts. It should include:

- 2 international experts
- 2 Bulgarian experts

The team will dispose of the following minimum requirements in terms of qualification and experience:

- Experience in the evaluation of Structural Funds plans / programmes, preferably in conducting ex-ante evaluations of these plans / programmes;
- Experience in regional development planning;
- Expertise in at least the following sectoral fields: (a) economic development, (b) industrial development and SME, (c) human resources, (d) labour market and social policies, (e) transport, and (f) energy infrastructure and the environment.
- Fluency in English and/or Bulgarian.

5. Location and Duration

The ex-ante evaluation will be an integral part of the second revision process of the NEDP. It will run in parallel to the consultation process with EC services and take full account of its results

The ex-ante evaluation will be carried out in the period 02.01.2001-09.02.2001.

It is expected that the evaluators will commence their work in early January .2000 by reviewing the NEDP that will be submitted to them in electronic form by 02.01.2001 at the latest. Following the preliminary review, they will carry out their first mission to Sofia in order to discuss their comments and observations and to receive additional information/ clarification, where needed.

The Draft Evaluation shall be sent to the Beneficiary and to the EC Delegation and other parties involved in electronic form by 25.01.2001. The Draft will be then reviewed by the parties involved. Upon request from the Contractor, additional information may be provided by the Beneficiary, if needed, for the finalisation of the evaluation.

The final report will then be submitted to both the Beneficiary and the European Commission not later than 09.02.2001.

The Contractor shall be free in his financial proposal to propose allocation of the EU and BG man-power according to the project needs and within the available budget.

6. Outputs / Reports

The evaluation team will submit the following reports:

- Inception report by 15.01.2001 stating the progress made in the implementation of the evaluation;
- Preliminary report (on Draft Evaluation) by 25.01.2001, consisting of a first analysis and preliminary conclusions and recommendations; this report will be the basis for discussions with the NEDP revision team;
- Final report no later than 09.02.2001 comprising a final analysis, conclusions and recommendations.

All reports shall be submitted in both Bulgarian and English language. The final report shall be submitted in 5 (hard) copies in Bulgarian and English language.