

Март 2008 г., No 16

БЪЛГАРИЯ И ЛИСАБОНСКАТА СТРАТЕГИЯ НА ЕС: ПОСТИЖЕНИЯ, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Опорни точки за дискусия на Съвета за обществени консултации към Комисията по европейските въпроси, Народно събрание на Република България

I. Лисабонската стратегия и Националната програма за реформи: преглед на оценката и препоръките на Европейската комисия

Лисабонската стратегия, приета от Европейския съвет през март 2000 г. поставя като основна цел “до 2010 г. Европейският съюз да се превърне в най-конкурентоспособната и динамична икономика на знанието в света, способна на устойчив икономически растеж, с повече и по-добри работни места и по-добра социална интеграция”. През 2005 г. е направен средносрочен преглед по изпълнението на стратегията, който отчита неудовлетворителни резултати. След този анализ Европейската комисия дава **нов старт на Лисабонската стратегия**, с опростени показатели и процес на координация. Новият старт на стратегията ревизира повечето заложили цели като единствено запазва изискването за достигане на 3% от БВП на разходите за НИРД за ЕС. Европейската комисия насочва вниманието на страните-членки основно към стимулиране на икономическия **растеж** и създаването на **нови работни места**. Цикълът е от три години и стратегията предстои да се ревизира през 2008 г., което изисква България да има добре подготвена позиция с приоритетни области на интерес и насоки за действие на българското правителство.

Предвиденото в Новия старт на Лисабонската стратегия опростяване на приоритетите, насоките и процедурите се извършва чрез единната национална програма за реформа. Държавите-членки се ангажират с разработването на национални програми за реформа отразяващи интегрираните насоки за растеж и заетост, които се приемат от Европейската комисия. *Национална програма за реформи (НПР) на България: За по-висок растеж и повече работни места (2007-2009)* определя пет основни предизвикателства за периода 2007-2009 г.:

- поддържане на макроикономическа стабилност;
- инфраструктура;
- подобряване на бизнес средата;
- подобряване на качеството на човешкия капитал; и
- активизиране на предлагането на работна ръка чрез подхода на съчетаване на гъвкавост и сигурност.

Освен това НПР определя подобряването на **административния капацитет** като водещо предизвикателство присъщо на всички приоритетни области.

През 2007 г. България представи първият си отчет по НПП, на базата на който Европейската комисия направи оценка на НПП и направи препоръки¹ в четири ключови области:

- **Административен капацитет** - акцентът да се постави по-специално върху основни функции, свързани с управлението, включително регулаторни органи, а също и върху съдебната власт;
- **Макроикономически дисбаланси** - да овладее нарастващия дефицит по текущата сметка и инфлационния натиск, по-конкретно чрез строга фискална политика, подобрявайки качеството на публичните разходи и насърчавайки задържане на заплатите, за да се запазят равнища на заплащане, които съответстват на печалбите от производителността;
- **Бюрокрация** - да вземе бързи мерки за значително намаляване на бюрокрацията и за съкращаване на процедурните срокове с цел подобряване на бизнес средата (по-специално за малките и средните предприятия /МСП/ и улесняване на започването на бизнес), които също така ще помогнат в **борбата с корупцията**;
- **Функциониране на пазара на труда** - да увеличи качеството на предлагането на работна ръка и нивото на заетост, като подобри ефикасността и ефективността на политиката за активен пазар на труда, и да извърши допълнителни реформи в образователната система за повишаване на квалификацията до равнище, което да съответства по-добре на нуждите на пазара на труда, както и да намали преждевременното напускане на училище. Решаване на проблема с **недекларираната трудова дейност** чрез подобряване на институционалния капацитет за извършване на проверки и правоприлагане.

Заключенията от доклада за България на Комисията за НПП показват, че Националната програма за реформа се фокусира върху правилните предизвикателства, но в някои области **липсват конкретни и значителни мерки**, по-конкретно относно подобряването на административния капацитет. не включва мерки, целящи бързо и чувствително намаляване на **административните формалности**.

II. Изводи и препоръки от анализи на Центъра за изследване на демокрацията за постигане на целите на Лисабонската стратегия

НПП е изключително широкообхванат документ, разработен от Европейската комисия като инструмент, който да отговаря на нуждите на различните страни-членки, но всяко национално правителство, включително българското, трябва да съобрази своята програма със степента на развитие на икономиката, съществуващия административен капацитет и най-критичните бариери пред развитието. Нужно е да се идентифицират по-малък кръг от **приоритети** и политики, които биха донесли най-голяма добавена стойност и които биха пренесли положителния икономически ефект и към другите сфери. Именно към тях трябва да се насочат **усиления в краткосрочен план**.

Може би най-важният въпрос, който българското правителство трябва да реши в краткосрочен план по отношение на постигането на целите на Лисабонската стратегия

¹ Препоръка за Препоръка на Съвета относно актуализиране за 2008 г. на общите насоки за икономическите политики на държавите-членки и Общността и относно осъществяване на политиките на държавите-членки за трудова заетост, Брюксел, 11.12.2007 г., COM(2007) XXX – ЧАСТ IV http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-dimension-200712-annual-progress-report/200712-countries-specific-recommendations_bg.pdf

в България е въвеждането на адекватна система за управление на Националната програма за реформи. Добър пример в това отношение би било **създаването на координационно звено за Националната програма за реформи**, което да е под прякото наблюдение на министър-председателя и да се координира от министрите на финансите, икономиката и науката.

Редица анализи на Центъра за изследване на демокрацията, дават възможност да се прецизира оценката и да се фокусират приоритетите на Националната програма за реформи, които могат да се групират в две широки сфери: **конкурентоспособност и иновации** и **подобряване на бизнес средата, намаляване на корупцията и скритата икономика**.

2.1. Конкурентоспособност и иновации

Класацията на световната конкурентоспособност на IMD (International Institute for Management Development), Швейцария, която за България се извършва в партньорство с Центъра за изследване на демокрацията, класира страната на 47-о място от 61 водещи световни икономики и на 41-о място сред 55 икономики през 2007 г. България изпреварва страни като Италия, Румъния, Украйна, Турция, Полша и Хърватия.

Изводите от класацията за България показват, че е нужно да се подобри **корпоративното управление** и уменията на мениджърите във фирмите. Това е едно от най-големите предизвикателства за конкурентоспособността на България в краткосрочен план. През 2007 г. се отчита намаляване на оценката за конкурентоспособността на бизнеса. Конкурентният натиск на европейския и световен пазар не бива да се счита за единствен фактор, свързан с тази тенденция. Нужно е да се повиши производителността на заетите, да се обърне внимание на бизнес етиката, спазването на правилата и договорите, отношението към инвестициите в технологии и иновации и разходите за обучение на персонала.

По-конкретно класацията на световната конкурентоспособност за 2007 г. препоръчва **спешни и адекватни мерки на политиката** за:

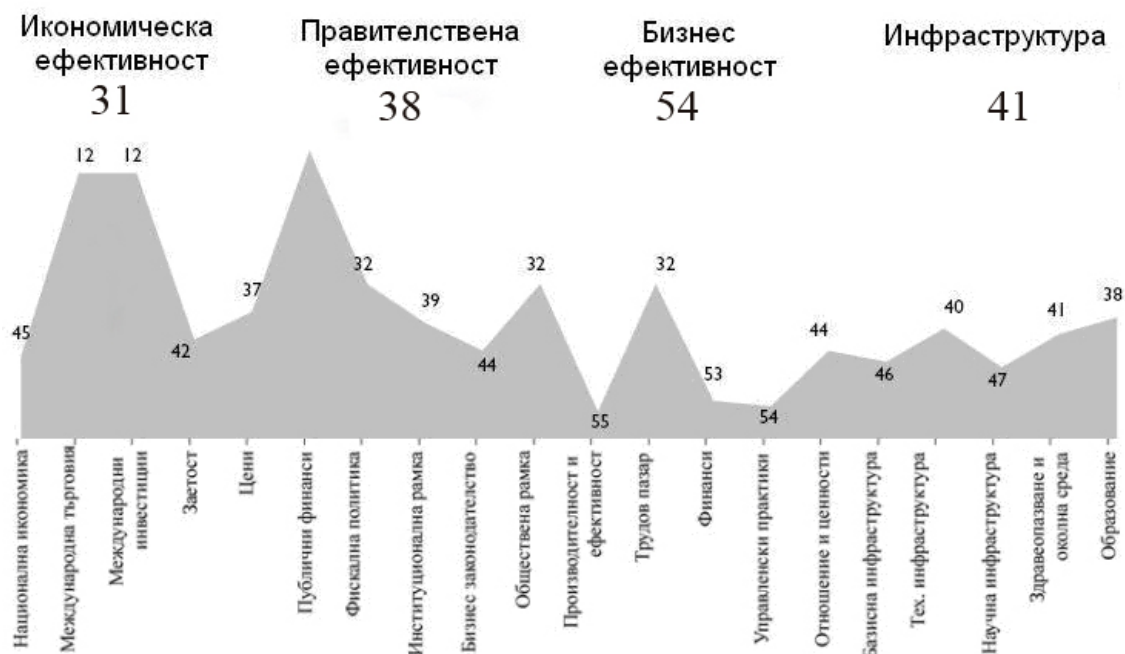
- подобрене на бизнес средата и корпоративното управление като най-големи предизвикателства в краткосрочен план
- създаване на нови конкурентни предимства на частния сектор
- повишаване на ефективността и производителността
- подобряване на базовата инфраструктура и инвестиране в науката
- подобряване на здравеопазването и околната среда

През 2006 г. България за първи път бе включена в най-старата световна класация на конкурентоспособността на икономиките. Тя се публикува ежегодно от 1989 г. насам от IMD World Competitiveness Yearbook 2007: Годишникът на световната конкурентоспособност на IMD (International Institute for Management Development). Класацията оценява конкурентоспособността на България в сравнителен план сред 55 водещи световни икономики.

Класацията на световната конкурентоспособност се ползва основно от големите международни инвеститори, но в същото време показва на обществото и вземащите политически решения предимствата и недостатъците на българската икономика, като акцентира върху най-проблемните области според 4 групи от показатели: макроикономически измерители на конкурентността; ефективност на правителството; ефективност на бизнеса; и инфраструктура - наука и технологии, човешки капитал, здравеопазване, образование.

- насърчаване на иновациите, високотехнологичния експорт и технологичното сътрудничество
- намаляване на административната дискреция, бюрокрацията и корупцията.

Профил на относителната конкурентност на българската икономика 2007: 41 място сред 55 водещи икономики



Източник: World Competitiveness Yearbook, IMD, 2007 г.

Иновациите и адекватната **иновационна политика** са ключа към икономическия растеж, прогрес и просперитет на българската икономика². Последното място на България по брой иновативни предприятия и по равнище на сътрудничество между тях в ЕС 27, високите бариери пред предприемаческите идеи на българите, липсата на адекватни и достатъчно финансови инструменти в подкрепа на иновациите, липсата на специализиран висококвалифициран персонал и продължаващото изтичане на интелектуален капитал от страната алармират за **сериозни проблеми с конкурентоспособността на българската икономика** и нуждата от своевременни действия за динамизиране на националната иновационна система. Голяма част от проблемите в тази област на българските предприятия, са валидни и за много от новите страни членки на ЕС, както и за ЕС-15 – например, качеството на университетското образование, пречките пред предприемачеството, липсата на специализирани финансови инструменти, неефективността на държавните научни организации.

България все още няма ясна визия за своето иновационно развитие. **Създаването на благоприятен иновационен климат в страната изисква личната ангажираност на най-високи политическо равнище.** През следващите 2-3 години българското правителство трябва да реши категорично, на практика дали ще включи страната в глобалната иновационна икономика или ще предпочете бавният, но по-стабилен път «на буксир». С приемането на България в Европейския съюз за първи път от 20 години

² *Иновации.бг 2008*: Българската иновационна политика в Европейския съюз, Фондация “Приложни изследвания и комуникации”, 2008 г.

страната има ясен, дългосрочен хоризонт на планиране - до 2013 г. Външната политическа и финансова среда за развитие на иновационната политика на Европейския съюз и на отношенията на Съюза с България са определени във финансово-бюджетната му рамка за периода 2007 – 2013 г. Именно това позволява планиране, разработване и провеждане на интегрирана национална иновационна политика, която да изведе страната в нова орбита на икономически и социален растеж.

Анализът на иновативността и технологичния капацитет на националната икономика и на научноизследователската дейност показват, че държавната политика не е подготвена да отговори на предизвикателствата на общата европейска иновационна политика и на необходимостта науката, технологиите и иновациите да се превърнат в ключов фактор за икономически растеж и конкурентоспособност. През 2007 г. в научно-технологичната и иновационната политика на страната не са настъпили съществени промени. Липсват **визия и политическа воля** за дългосрочна промяна за създаване на благоприятен иновационен климат – развитието на **интегрирана иновационна политика**, с научни и технологични измрения и свързването и с другите национални и регионални политики. България е единствената страна от ЕС, която не е определила своята **национална цел за научноизследователска интензивност** по Лисабонската стратегия.³

Увеличаването на средствата за иновации и наука, което е предвидено в държавния бюджет за 2008 г., без промяна в модела на иновационна политика и развитие, ще има ефект единствено върху преките получатели на държавните субсидии, без да повлияе върху развитието на икономиката. **Моделът на иновационно развитие**, който България прилага през последните години е базиран на редица изолираните мерки без връзка между инициативите в обществените и частния сектор. Липсва интегриращ механизъм. Приетата през 2004 г. Иновационна стратегия на Република България вече е остаряла на фона на динамичните процеси в световната и българската икономика. Приетият през 2003 г. *Закон за насърчаване на научните изследвания* не доведе до желаните резултати, а именно повишаване на инвестициите в научноизследователска и развойна дейност. Вероятно една от причините е **блокирането на проекта за научна стратегия на България в Народното събрание**. Двата фонда за проектно финансиране фонд «Научни изследвания» и «Национален иновационен фонд», които са най-успешните държавни инструменти за подкрепа на иновациите и научно-технологичното развитие в страната, страдат от недостатъчно финансиране и липса на институционален капацитет и устойчива организационна рамка. Редица дейности в подкрепа на иновационното и технологичното развитие на българската икономика иницирани от страна на частния сектор и подкрепени от Европейската комисия, като развитието на регионални иновационни стратегии, функционирането в България на европейските мрежи на Европейските иновационни центрове, Евро-инфо центровете и програмата Еврика, все още не срещат внимание и подкрепа от страна на българското правителство.

Във връзка с подобряването на конкурентоспособността и иновационния потенциал на българската икономика могат да се предприемат някои **конкретни практически стъпки** от Народното събрание и правителството в рамките на 2008 г.:

- Изготвяне и приемане на **интегрирана национална стратегия** за изследователска и развойна дейност, технологично развитие и иновации;

³ Communication from the Commission to the European Council. Strategic report on the renewed Lisbon strategy for growth and jobs: launching the new cycle (2008-2010) PART III Brussels, COM(2007) XXX – PART III, p. 30

- Да се осигури **национално съ-финансиране** на участието на българските организации в европейските програми за научни изследвания, технологично развитие и иновации;
- Привличане на **ново поколение изследователска и иновационна инфраструктура**, достъпна за научноизследователски екипи от цяла Европа.

2.1. Подобряване на бизнес средата, намаляване на корупцията и скритата икономика

Широкото разпространение на корупцията и скритата икономика е основна бариера пред подобряването на качеството на бизнес средата, презка пред предприемаческия потенциал на българите и ограничител за растежа на икономиката. В своя последен Доклад за оценка на корупцията *Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове (2007)* Центърът за изследване на демокрацията препоръчва провеждане на засилена антикорупционна политика по отношение на сделките с **държавна собственост** и при предоставянето на **обществени поръчки и концесии**, както и използването на методологично **измерване** на ефекта от антикорупционните мерки за вземането на последващи политически решения.

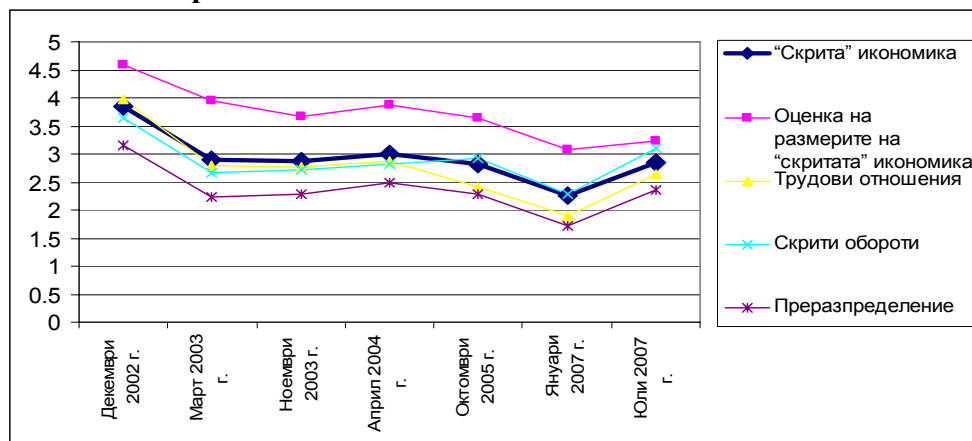
Въпреки че разпространението на корупционните практики (особено на малката административна корупция) в България **намалява**, равнището на корупцията в България **остава високо** и все още е над средното за страните-членки на Европейския съюз, особено по отношение на политическата корупция. Според Системата за мониторинг на корупцията (Център за изследване на демокрацията) индексът на участие в корупционни сделки намалява от 1 през 1998 г. на 0,6 през 2007 г. (от макс. стойност 10) , като най-ниските стойности се измерват през 2003-2004 г. Средномесечният брой на признатите от пълнолетните български граждани участия в корупционни сделки също намалява, но въпреки това остава значителен - през 1998 – 1999 г. той е в интервала 180 000 – 200 000 месечно, а в началото на 2007 г. е около 110 000 – 115 000.

Основни **рискови зони** по отношение на корупцията са управлението на **държавната собственост** (вкл. земя, сгради, имущество) и предоставянето на **обществени поръчки и концесии**. Нужно е да бъдат въведени по-строги ограничения за недопускане конфликт на интереси и лично облагодетелстване, свързано със заемана длъжност, преодоляването на структурните и институционалните дефицити, пораждащи корупция, и особено ефикасна работа на съдебната власт и правоприлагащите органи. Нужно е и по-конкретното разработване на мерките и дейностите по оперативните програми за управление на европейските фондове за периода 2007 – 2013 г., както и ясни обществени политики, които да не създават предпоставки за корупция. Препоръчва се **създаването на общоевропейски стандарт и инструментариум за оценка на корупцията**. Антикорупционната политика трябва да се насочи по-специално към някои професионални групи, които оказват засилен корупционен натиск над гражданите - например лекари, полицаи, митнически служители, магистрати и др. Логична стъпка е и разработването на собствена **методология на Европейския съюз за оценка и измерване на корупцията**, каквато е практиката на Европейската комисия в други области. Измерването на ефекта от антикорупционните мерки е една от най-важните задачи в антикорупционната политика и на България, както е посочено и в Мониторинговия доклад на Европейската комисия относно степента на готовност на България за членство в ЕС от септември 2006 г. Там бяха включени нови насоки за

оценка на напредъка на антикорупционните реформи под формата на резултати/задачи⁴.

Докладът за оценка на корупцията отбелязва **намаляване на равнището на скритата икономика** в страната през 2006-2007 г. Това е сигнал за подобряване на бизнес средата и за разширяване на възможностите на българските предприемачи за пазарно реализиране. За периода 2002-2007 г. дялът на скритата икономика в отделните икономически отрасли е намалял от 29% на 17%, т.е. през 2007 г. Приблизително един от всеки пет лева оборот в икономиката преминава през сивия сектор. Това се равнява на между 12 и 15 млрд. лв. или около **25-30% от БВП**. Въпреки това равнището и натрупването на скрити икономически взаимоотношения и капитали в икономиката остава значително. Например, по данни на фирмите в едни от най-бързо развиващите се и важни за икономиката отрасли, като строителството и недвижимите имоти, около 50% от стойността на сделките не се декларира, което поражда силни притеснения относно добавената стойност на тези сектори за бъдещото развитие на икономиката. Наличието на подобни равнища на укриване на парични потоци в ключови за икономическото развитие на страната сектори крие опасност от сериозни икономически кризи, при евентуално забавяне на икономическия растеж.

Индекс на скритата икономика и неговите съствани елементи



Източник: Център за изследване на демокрацията, 2007.

Във връзка с подобряването на бизнес средата и ограничаването на корупцията и скритата икономика могат да се предприемат някои **конкретни практически стъпки** от Народното събрание и правителството в рамките на 2008 г.:

- Обединяване, систематизиране и усъвършенстване на нормативната уредба по **предотвратяване и разкриване на конфликтите на интереси**;
- Приемане на промени в **правната уредба на обществените поръчки** в посока към по-голяма прозрачност на процеса на възлагане на обществените поръчки и подобряване на контрола върху тяхното изпълнение;
- Промени в законодателната база за разпореждане с държавни и общински имоти с цел **ограничаването на неравностойните замени** и поставянето на пазарен принцип на всички разпоредителни действия с тях;
- Приемане на изменения и допълнения на законодателната база с цел **ограничаване на измамите с ДДС**.

⁴ Антикорупционните реформи в България: основни резултати и рискове, Център за изследване на демокрацията, 2007.