

ЦЕНТЪР ЗА ИЗСЛЕДВАНЕ НА ДЕМОКРАЦИЯТА

*Европа 2000: България и
Европейският съюз*

BG9316-03-04

декември 1997 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Демократичен процес и демократични институции, правова държава,
права на човека и защита на малцинствата

Обща външна политика и политика в областта на сигурността

Централна банка и финансови услуги

Конвертируемост на лева (Либерализация на движението на капитали и
текущите плащания)

Конкуренция

Митнически съюз

Далекосъобщения и пощенски съобщения

Демократичен процес и демократични институции,
правова държава, права на човека и защита на
малцинствата

Увод

Утвърждаването и развитието на демокрацията в България е един сложен, многостранен, продължителен и динамичен процес. Неговото прогресивно развитие е непосредствено свързано и се обуславя не само от успешното функциониране на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, от коренната промяна и обновяване на законодателната база в страната, но, така също, и от последователното прилагане на върховенството на правото като комплекс от принципи и мерки в обществените взаимоотношения и от защитата на правата и основните свободи на човека. Особено актуален в Европа днес, е проблемът свързан със защитата на малцинствата. Този проблем, който следва да се разглежда в контекста на основните права и свободи на човека има пряка връзка със стабилността на обществения ред в страната, а така също и с регионалния мир и сътрудничество между държавите.

Демократизацията, разглеждана като форма на управление и като принципи на взаимоотношенията в обществото е свързана с промяна на мисленето и гтействията на политическите лидери, държавната администрация и отделната личност. Последните седем години от демократичното развитие на България показват, че българското общество, осъществявайки сериозна реформа в законодателната и политическата сфери на социални взаимоотношения в условията на един мирен преход, се придвижи значително напред към утвърждаването на европейските демократични ценности. Създадох се необходимите предпоставки за консолидирането в обществото на една нова политическа култура и плурализъм на мненията, характерни за една успешно функционираща демокрация.

За България изграждането на стабилни демократични институции и ефикасна правова държава, която защитава правата на човека, е стратегическа ориентация. Страната разглежда тази проблематика като приоритетна сред критериите за пълноправното членство в ЕС.

Изискванията към България във връзка с пълноправното членство в ЕС са формулирани в пределно обща форма (Копенхагенските критерии), което предоставя възможност за тяхното произволно и постоянно променяне и допълване.

Българската страна си дава сметка, че стабилните демократични институции сами по себе си са елемент на правовата държава и гаранция за правата на човека и че международното сътрудничество е един необходим и незаменим инструмент за

по-успешното преодоляване на възникващите проблеми в развитието на демократичния процес в страната.

Демократичен процес и демократични ИНСТИТУЦИИ

Стабилността на демократичните институции предполага няколко основни елемента.

На първо място ефективно конституционно устройство, гарантиращо разделението на властите и ясно определените прерогативи на институциите.

На второ място стабилността предполага изграждането и поддържането на известен обществен консенсус по главните насоки на прехода, включително и във външната политика.

На трето място стабилността изисква компетентност при управлението на политическия процес и администрирането.

Стабилна основа за укрепването на демократичния процес в Р България бе приемането на 12 юли 1991 година на новата Конституция на страната, която бе първата конституция, приета в страна от Централна и Източна Европа. В Основния закон България се провъзгласява за република с парламентарно управление. Цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени от Конституцията. В нея, както и в основните закони на функциониращите демокрации е закрепен принципът на разделението на властите. Съгласно чл.8 на Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол (чл.62). Утвърдена е вече практиката министри да се явяват редовно на заседания на Народното събрание и на парламентарни комисии и да отговарят на поставени въпроси. Основните правомощия на Народното събрание са изложени в чл.84 на Конституцията.

Народните представители не носят наказателна отговорност за изказаните от тях мнения и за гласуванията си в Народното събрание (чл.69 на Конституцията). Те не могат да бъдат задържани и срещу тях не може да бъде възбудено наказателно преследване освен за тежки престъпления и то с разрешение на Народното събрание. Такова разрешение бе дадено на 7 юли 1992 г. въз основа на искане на Главния прокурор, когато Народното събрание отне депутатския имунитет на Андрей Луканов и разреши образуването на наказателно производство срещу него, арестуването му и задържането му под стража. На основата на заведено дело срещу

България (дело N 25/1996/644/829), Европейският съд по правата на човека в Страсбург констатира, че е имало нарушение на правата на Андрей Луканов по Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи и задължи българската държава да изплати парична компенсация на наследниците на ищеца. (На 2 октомври 1996 г. Андрей Луканов бе застрелян). На 21 април 1997 г. българското правителство взе решение за цялостно изпълнение на решението на Европейския съд по правата на човека, което бе проява на международната отговорност на държавата за причинена вреда на неин гражданин. Това дело бе наблюдавано с подчертан интерес както от българската общественост поради силно политическата му окраска, така и от международната общност поради факта, че това бе първото дело заведено срещу държава от бившите социалистически страни.

Президентът, като държавен глава, олицетворява единството на нацията и представлява Р България в международните отношения (чл.92, ал.1). Той не е носител на изпълнителната власт и не назначава и освобождава членовете на кабинета (освен в случаите, когато се назначава служебно правителство), което е прерогатива на Народното събрание.

Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика в съответствие с Конституцията и законите. Той осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. Въвеждайки принципа на несъвместимост на депутатския и министерския мандат, Конституцията дава израз на желанието за засилена самостоятелност на изпълнителната власт от съдебната власт.

Съществуващата през последните години конфронтация между управляващата партия и опозицията, както и борбата за власт между президента и министър-председателя затрудняваше процеса на взимане на решения, свързани с провеждането на законодателната и икономическите реформи в страната. Постигнатото под егидата на президента в началото на годината съгласие на политическите сили за излизане от социално-икономическата криза в страната, потвърдено и в Декларация на 38-то Народно събрание от 8 май 1997 г., е предпоставка за ускоряване на процеса на реформи.

За постигането на стабилност и последователност в осъществяването на демократичните реформи е наложително утвърждаването на политически консенсус. Най-добрата форма на конкретния израз на един такъв политически консенсус би било формирането и успешното функциониране на едно широко коалиционно правителство.

Основният закон на страната провъзгласява независимостта на съдебната власт. Съдебната власт защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. При осъществяването на своите функции съдиите, съдебните заседатели, прокурорите и следователите се подчиняват само на закона. Независимостта на съдебната власт се гарантира и от факта, че тя разполага със самостоятелен бюджет (чл.117 на Конституцията). Съдиите, прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висшия съдебен съвет. Те стават несменяеми след навършване на тригодишен стаж на длъжността, която заемат (чл.129), а освен това се ползват с имунитет на народните представители (чл.132, ал.1). Законът за съдебната власт, приет през м. юли 1994 г., възпроизвежда и доразвива посочените конституционни разпоредби. Член 12 ал.1 на Закона забранява на магистратите да членуват в политически партии и да извършват политическа дейност.

Със закона за съдебната власт, Националната следствена служба бе изведена от изпълнителната власт (МВР) и бе обособена като ведомство от системата на съдебната власт. През м. май 1995 г. от Висшия съдебен съвет бе приета нова структура на службата. Съобразно процесуалните закони разследването се провежда от магистрати, юристи следователи и други служители на съдебната власт, като полицията има важна спомагателна роля в процеса.

Конституционният съд е една сравнително нова за страната институция, която се превърна в гарант на демократичното развитие. Той е равнопоставен спрямо върховните органи на трите власти - законодателна, изпълнителна и съдебна и не е част от съдебната система. Конституционният съд дава задължителни тълкувания на Конституцията, произнася се по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и актове на президента, решава спорове за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи, произнася се за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна, произнася се по спорове за конституционността на политически партии и сдружения и др. (чл.149 ал.1 на Конституцията).

За да се осигури пълна обективност за дейността на Конституционния съд като орган, който се намира между трите власти и балансира при упражняването на

държавната власт от всяка от тях, самият състав на съда се формира паритетно от трите власти. Досегашната практика показва, че въпреки положителната роля на Конституционния съд, твърде често се прибегва до него. Причината е, че политическата класа се опитва да прехвърли на този орган решаването на по същество политически спорове. От друга страна начинът на съставяне на Конституционния съд (по една трета от членовете му се номинират и избират от президента, висшия съдебен съвет и парламента) го правят до голяма степен представителен орган на различните власти и политически сили.

Един от важните проблеми стоящи пред българското общество е стабилното функциониране на администрацията. Реформата на администрацията е присъствала като приоритет на всички правителства след 1989 г., но на практика тя твърде малко е напреднала. Все още не е приет Закон за държавния служител, обявен от Конституцията като основен (чл.116, ал.2). В момента държавните служители на всички равнища се третират по Кодекса на труда, а същевременно от тях се изисква политически въздържаност и спазването на други ограничения, присъщи на статута им. Спешното приемане на закона ще гарантира в известна степен стабилността и качеството на държавната служба.

Липсата на такъв закон се допълва от корупцията сред държавните служители, особено в сфери като данъчните служби, митническите власти, кадастъра, съдебната система, общинските служби и др. Самите държавни служители по правило са по-ниско платени от съответните длъжности в частната сфера и лесно се поддават ако не на пряка корупция, то на система от услуги, която ги прави силно зависими от частни интереси.

Само чрез ефективни действия на една администрация, която е защитена със закон от политическите промени в страната, могат да бъдат последователно осъществявани демократичните процеси и да бъдат охранявани гражданските права и интереси.

За всички български граждани няма ограничения за згемане на обществени и държавни длъжности, основаващи се на етническа, верска или расова основа. За някои постове в държавната йерархия, обаче, по Конституция се изисква притежаването само на българско гражданство (депутатите, президентът, министър-председателят и членовете на правителството, кметовете, областните управители, съдиите, прокурорите, следователите, адвокатите, служителите в МВР, военнослужащите), т.е. лица с двойно гражданство не могат да заемат тези постове преди да са се отказали от чуждестранното си гражданство.

През последните няколко години и особено по време на посещението на Симеон II в България непосредствено преди провеждането на предсрочните парламентарни избори за 38-мо Народно събрание (19 април 1997 г.), особено актуален стана въпросът за формата на управление в страната. **Може да се очаква, че на определен етап от развитие на българското общество ще се постави на референдум формата на управление в страната - монархия или република.** Някои проучвания на общественото мнение показват, че значителната част от българското население подкрепя сегашната форма на **управление** в България.

Функциониране на политическите партии

Политическият живот в България се основава върху принципа на политическия плюрализъм (чл.11 ал.1 на Конституцията) и като цяло следва стандартите на повечето европейски страни. Особеността е в това, че политическите партии, за да участват в изборите и да извършват законна политическа дейност, се нуждаят от специална съдебна регистрация според изискванията на закона.

По силата на Основния закон на страната гражданите могат свободно да се сдружават в политически партии, за да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на народа чрез избори или по друг демократичен начин.

Няма ограничения за участието на чужденци в политически партии. Всички политически партии в страната осъществяват дейността си на български език (чл. 5 от Закона за политическите партии). Конституцията забранява образуването на политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт (чл.11 ал.4). Не се разрешават и организации, чиято дейност е насочена срещу суверенитета, териториалната цялост на страната и единството на нацията, към разпалване на расова, национална, етническа или религиозна вражда, към нарушаване на правата и свободите на гражданите, както и организации, които създават тайни или военизирани структури. Законът определя организациите, които подлежат на регистрация, реда на тяхното прекратяване, както и взаимоотношенията им с държавата (чл.44 на Конституцията). Правата и условията за създаване и регистриране на политическите партии се уреждат от Закона за политическите партии. По силата на член 7 от този Закон, политическа партия се образува по съгласие най-малко на 50 граждани, които имат изборителни права. Политическата партия се вписва в отделен регистър в Софийския градски съд по писмена молба от органа на партията, който съгласно устава ѝ я представлява. Източници на средства на партиите могат да бъдат: встъпителен и членски внос; дарения и завещания;

доходи от стопанска дейност; субсидии от държавния бюджет. В страната са регистрирани над 200 политически партии. Мнозина политици смятат, че политическата нестабилност се дължи на твърде големия брой партии, поради което се обсъждат промени в Закона за политическите партии, насочени към утежняване на условията за регистриране на политически партии (например изискване за минимум 5000 членове). Едва ли, обаче, това ще бъде най-ефикасната мярка.

Българската Конституция е основана на принципа за единството на българската нация. Едновременно с това, обаче, в съответствие с приетите международно-правни задължения в областта на правата на човека, тя признава наличието **на** етнически, ралигиозни **и** езикови различия. Ето защо, **чл.11 ал.4** на Конституцията не следва да се тълкува като ограничаващ правото на политическо изразяване на лицата, принадлежащи към различни етнически, религиозни или езикови общности. Съгласно тълкуването, дадено в Решение N4 от 21 април 1992 г. на Конституционния съд относно искането за обявяване противоконституционността на Движението за права **и** свободи, целта на тази разпоредба не е "да установи една забрана, насочена срещу определена категория или категории лица, отличаващи се по етнически, расов или верски признак. Целта е да не се допусне създаването и функционирането на политически партии в ограничените рамки, които даден етнически, расов или верски признак поставят, затворени за лица, които не носят този признак, изградили програмните си цели и задачи върху ценностите, идеите и интересите на "своя" кръг от членове, привърженици **и** избиратели, изразяващи политическата воля само на този кръг **и** действащи във **и** върху структурите на държавната власт единствено съобразно тази воля". В този смисъл, разпоредбата на чл.11 ал.4 има защитна функция, както по отношение на конституционния ред на страната (чрез забрана образуването на партии, които **си** поставят за цел насилствено завземане на държавната власт), така **и** по отношение защитата на държавата и държавната власт от извънредните последиствия, които биха възникнали от развитието на един процес на етническа, расова или религиозна конфронтация.

След тълкувателното решение на Конституционния съд, намерило израз в политическата практика на Р България, е общоприето, че съдържанието на чл.11 ал.4 от Конституцията е всестранно изяснено и промяната му не е наложителна.

Група граждани в западна България, известна като ОМО "Илинден" няколко пъти е подавала молба за официална регистрация. Групата е известна със своите лозунги, призоваващи към забрана на всички основни партии в югозападна България, към международна военна инвазия в страната **и** към изтегляне на

българските въоръжени сили от югозападна България, както и с други подобни сепаратистки искания. След като разгледа документите за регистрация съдът постанови, че целите на кандидатстващата асоциация противоречат на конституцията и са насочени срещу единството на нацията, че те пропагандират национална и етническа омраза и са насочени срещу суверенитета и териториалната цялост на България. На това-основание българските съдилища са отказали да издадат разрешение на групата ОМО "Илинден" за регистрация. Въпреки това, обаче, групата продължава да провежда политическа дейност, което намира широко отражение в средствата за масова информация.

Политическите партии в България често не могат да преодолеят тяснопартийните си интереси и нямат желание да търсят и да намерят политическите компромиси, които са необходими за ускоряване на реформите в страната.

Стабилизирането на демократичните институции може да се постигне и чрез подпомагане на организационното изграждане на политическите партии. В момента законодателството за партиите в България, въпреки съществуващия закон, не е достатъчно. Най-вече в областта на регламентирането на финансирането на партиите, което остава като цяло непрозрачно.

В та и насока законодателството може да се развие, като:

- финансовият контрол над партиите се възложи на независима агенция, (а не на парламентарна комисия) и се превърне в постоянна дейност (както това е в много европейски страни);

- партиите да бъдат финансирани държавно, за да се изравнят условията и се пресекат връзките на партиите със съмнителни икономически групировки;

- по-прецизно се регламентирант допустимите финансови източници от чужбина, като например се сведат най-вече до финансови помощи от европейските партийни обединения.

Свобода на изразяване, медии и медийна политика

Правото на всеки да изразява мнение, да търси, получава и разпространява информация, както и свободата на печата и другите средства за масова информация са гарантирани от Конституцията на страната (чл.чл. 39, 40 и 41). При това, свободата на печата и другите средства за масова информация са конституционно гарантирани със забраната на цензурата, а правото да се търси и получава

информация - със задължението на държавните органи да я предоставят. В България, обаче, отсъства закон, който да задължава институциите да предоставят информация на граждани или организации при поискване, което би могло да затрудни практическото получаване на информация.

Ценността на свободата на изразяване на мнения е обоснована с функцията ѝ да бъде определяща за демократичната структура на управление и се свързва с възможността за свободни избори и за образуване на опозиция. В тълкувателно Решение N7 от 4 юни 1996 г. Конституционният съд подчерта, **не правото да се критикува едно правителство е основен показател за свободно и демократично общество, както и, че свободата на изразяване е в основата на всяко свободно общество.** Свободата на словото, която е един от фундаменталните принципи, върху които се гради всяко демократично общество, е също така, и едно от основните условия за неговия напредък и за развитието на всеки човек.

Функциите на правата, предвидени в чл. 39, 40 и 41 от Конституцията стоят в основата на **демократичния** процес и съдействат за неговото функциониране както по отношение на демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за осъществяването на контрол върху тяхната дейност. Ето защо, съгласно Решение N7 от 4 юни 1996 г. на Конституционния съд **държавата няма право да се меси в дейността на медиите чрез специално създадени органи или по друг начин.** Единствено по съдебен ред могат да бъдат спирани или забранявани предавания, които нарушават законите на страната. Съдът постанови и че изискването за опазване на доброто име и репутация не означава, че политическите фигури, държавните органи и служители не могат да бъдат критикувани за своите действия, тъй като техният живот следва да е прозрачен за обществото.

Преходът към демокрация в България беше съпътстван от развитие на мрежа от независими медии - преса, частни радиостанции и телевизии. Може да се твърди, че съществуват необходимите условия и инфраструктурата за гарантирането и упражняването на свободата на словото. **В страната свободно се издават 67 национални вестници, 70 регионални вестници, 29 специализирани издания и 24 партийни органи и издания на обществено-политически организации. На територията на Р България в началото на 1997 г. излъчват 87 регионални кабелни телевизионни мрежи, 55 частни УКВ-радиостанции и 18 местни телевизионни станции.**

Част от проблемите на медиите произтичат от монополизацията на **медийния** пазар. Навлизането на чуждестранни **медийни** картели (спорове предизвика влизането на \VA21) създава нова обстановка. В това отношение е съмнително дали

гаранциите на Закона за защита на конкуренцията **сами** по себе си са достатъчни срещу монополизацията медийния пазар в България.

Отделен проблем представляват някои опити на правителството да цензурира новините (предимно в зависимост от държавата в електронни медии). Тази възможност принципно се поддържа от практическата способност на правителството да определя персоналия състав на ръководствата на тези медии, а по този начин и на работещите в тях журналисти. От работещите в тези медии журналисти едновременно се изисква политическа въздържаност (като при държавните служители), едновременно те са третирани като свободна професия, поемаща всички рискове.

Законовата регламентация в тази сфера е недостатъчна. На практика, с изключение на много оспорвания Закон за радиото и телевизията (Виж Приложение 2), няма специална законодателна уредба за свободата на словото и правата на журналистите. На практика журналистите се третират по Кодекса на труда, а нямат и никакви особени привилегии пред държавните институции. Гражданите от своя страна имат малки възможности да се защитават от дифамация и злепоставяне чрез печатно слово. В това отношение специално законодателство, регламентиращо и гарантиращо свободата на словото (не само в електронните медии) е необходимо. То следва да засегне и болезнения въпрос за медийните монополи, както и за правата и задълженията на чуждестранните собственици на медии. Опитът на ЕС в това отношение може да бъде от полза. Контролни функции могат да се възложат и на професионални организации на журналистите.

Провеждането на свободни, честни и демократични избори

Конституцията закрепва правото на гражданите, навършили 18 години да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа (чл.42). Изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване (чл.10 на Конституцията).

Няма никакви ограничения на изборителното право на българските граждани основаващи се на етнически, езиков, религиозен или друг признак. Освен това съгласно Наказателния кодекс (чл. 167-169) се наказват и всички престъпления, свързани с възпрепятстване на упражняването -на политическите права от гражданите. Не се предоставят изборителни права на чужди граждани, в т.ч. и на имигранти.

По силата на чл. 56 от **Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове**, кандидатите за народни представители, партиите и коалициите имат еднакъв достъп до националните средства за масово осведомяване. Главният редактор или издателят на ежедневник или периодично издание, публикувал материал, накърняващ правата и доброто име на кандидатите, е длъжен в първия брой след получаването на отговор да го публикува (чл.58 от Закона).

В България се прилага пропорционална избирателна система (с изключение на изборите за Велико Народно събрание, когато бе използвана смесена избирателна система), като съществува изискването партиите и коалициите да получат минимум 4% от подадените действителни гласове за влизане в парламента.

От началото на политическата промяна в страната бяха проведени четири парламентарни, два президентски и два избора за местни органи на властта.

Свободни и демократични избори бяха проведени за Велико Народно събрание (юни 1990 г.), последвани от общи парламентарни избори (октомври 1991 г., декември 1994 г. и април 1997 г.), преки президентски избори (януари 1992 и октомври-ноември 1996 г.) и от избори за местни органи на властта (кметове и кметски съветници, октомври 1991 г., ноември 1995 г.). Показателен за намаляващият интерес към изборите е спадът след 1990 г. дял на участващите в тях (от средно 75-80% т,ер 1991-1992 г.г. на средно 60-65% през 1996-1997 г.г.).

Дейност на неправителствените организации

Едно от важните направления за развитието на гражданското общество е свободното и успешно функциониране на неправителствените организации. В България вече съществува силно развит неправителствен сектор от организации, работещи във всички области. Този сектор съществува и се развива най-вече благодарение на външна подкрепа и в изключително редки случаи разчита на вътрешни финансови ресурси. Една от причините за това е законовото ограничение организациите с нестопанска цел да не могат да развиват стопански дейности.

Втората страна на въпроса е слабата подготвеност на държавните институции за работа с неправителствени организации. В повечето случаи държавните служители знаят за тези организации,"но им нямат особено голямо доверие. Обратното също е вярно. Много държавни дейности, които биха могли да се възложат чрез конкурси на неправителствени организации, се администрират пряко от държавната служба, която се оказва претоварена от непосилни задачи. Все

още, обаче, като цяло, не е достатъчно добро разбирането за важността на тези организации за нормалното **функциониране** на демократичното общество. Много неправителствени организации, граждански сдружения или групи от населението подготвиха редица проекти и инициативи за решаване на социални, политически и икономически въпроси, но на тези инициативи все още не им се обръща необходимото внимание. Въпреки значителния потенциал на българските неправителствени организации, те не са обединени като цяло по интереси, отсъства една по-тясна координираност на техните действия и диалог и конкретно сътрудничество с държавните органи.

В тази връзка развитието на законодателството е належащо с цел:

-разрешаване на стопанска дейност за неправителствени организации при определени условия;

-разширяване на кръга от дейности, които могат да се възлагат чрез конкурс на неправителствените организации;

- разширяване на публичността в дейността на неправителствените организации (например законът може да изисква от всяка да публикува годишния си финансов отчет или да го представя на данъчните служби);

- данъчни облекчения за спонсорирането на неправителствени организации, особено на такива, които вече са спечелили държавен проект;

- въвеждане в образованието на практическо гражданско обучение, включително за придобиване на познания за работа в неправителствени организации.

*

Определено може да се твърди, че демокрацията се утвърди като разбиране и начин на поведение сред политическия елит на страната, но тя все още не е укрепнала в политическата култура на обществото.

Въпреки видимият напредък, съществуват проблеми във функционирането на демократичните институции, все още демократичните практики не са изцяло усвоени. Макар като цяло политическият преход в България да успя да избегне най-острите сблъсъци, съпровождащи процеса в редица балкански страни, все още демокрацията не може да се смята за напълно стабилизирана.

От друга страна не винаги конституционните предписания се прилагат на практика. *Към това може да се прибави и известна двусмисленост сред политическата класа по отношение на политическия режим: има достатъчно влиятелна част от политическата класа, която не изключва възможността от възстановяването на конституционната монархия.*

Утвърждаването на принципите за функциониране на правовата държава

Правовата държава се характеризира с ясно определени граници между публичното и частното, с добре дефинирани и общоизвестни рамки на дейност на държавата и предполага върховенство на правото. Гаранция за това е независимата и ефективна съдебна система, способна да провежда върховенството на закона. Наред с всичко това предполага добре действаща правосъдна система, която защитава интересите на гражданите и наказва престъпността.

Правовата държава следва да се изгражда по стандартите на европейското право. Поради това хармонизирането на законодателната уредба на България с правото на ЕС е несъмнен приоритет.

След **1989 г. настъпиха съществени промени в общественно-политическия живот** на България, които доведоха до ускоряване на процеса на утвърждаване върховенството на закона във функционирането на държавните органи и поведението на отделните граждани. Освен Конституцията бяха приети специални закони: Закон за МВР (1991 г.), Закон за националната полиция (1993 г.), Закон за Централната служба за борба с организираната престъпност (1995 г.) и др. В полицията, следствените органи, прокуратурата и съда се осъществиха важни структурни и кадрови промени,

Основният закон на страната провъзгласи в чл.4, че Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Р България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

Конституцията и конституционният строй, като цяло, съответстват на европейските правни норми и правна култура.

Съгласно **чл.5, ал. 4 на Основния закон** всички международни договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила са част от вътрешното право и имат предимство пред всички норми на вътрешното право, които им противоречат. Пряката приложимост във вътрешното законодателство

на международните договори не изключва взимането на допълнителни мерки, като съобразяване **на** новото и досега действащото законодателство и практика с международните задължения, поети от нашата страна.

По всички ратифицирани международни договори, които предвиждат възможност за подаване на лични жалби от частни лица, е признато и гарантирано това право. При ратифицирането на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи България направи декларации по чл.25 и чл.46, с които призна компетенциите на Европейската комисия по правата на човека и задължителната юрисдикция на Европейския съд по правата на човека да разглеждат жалби от частни лица, неправителствени организации и групи лица относно нарушения на закрепени в Европейската конвенция права. През 1995-1996г. срещу България в Европейската комисия по правата на човека са открити 153 досиета, от които 62 са регистрирани, 3 признати за допустими, а по 16 от тях е сезирано правителството. България ратифицира, също така; и Протокол N11 към ЕКПЧ. учредяващ единен постояннодействащ съд.

Конституционните норми за независимост **на съдебната** власт са гарантирани със Закона за съдебната власт, Закона за бюджете га, множество решения на Конституционния съд. Процесуалните закони също дават множество норми и институти за практическо осъществяване на този основен принцип.

Конституцията предвижда създаването на **Върховен касационен съд** за съдебен надзор за прилагане законите на страната (чл.124) и **Върховен административен съд** за съдебен надзор по прилагане законите в административното правораздаване (чл.125). През 1996 г. с решение на Висшия съдебен съвет са избрани председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд.

Съществено условие за утвърждаване на върховенството на закона е побързото и успешно осъществяване на **реформата в правната област и реализирането на предвидената в Конституцията триинстанционна съдебна система** - районни, окръжни и апелативни съдилища, както и функционирането на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Понастоящем, праворъздаването се осъществява чрез районните и окръжните съдилища заедно с Върховния съд, който по същество осъществява функциите на Върховен касационен съд и на Върховен административен съд. Жалби по отношение решения на съдилищата и на изпълнителната власт се разглеждат чрез прегледа по реда на надзора. По този начин Върховният съд е претоварен с дела. За насрочването на дата за разглеждане на дело в съда е необходима повече от една година. *Необходимо*

е законодателната реформа да ускори съдопроизводството - както гражданското, така и, наказателното.

Конституцията провъзгласява правото на адвокатска защита от момента на задържането, съдържа ограничения за предварително задържане и други елементи на **справедливия съдебен процес**. Злоупотребите с право на власт могат да обосноват дисциплинарна и наказателна отговорност, както и отговорността на държавата по Закона за отговорността на държавата за вреди, причинени на гражданите.

Законът за изпълнение на наказанията предвижда гаранции за осигуряване правата на лишените от свобода. Една *от* тези гаранции е прокурорският надзор за законност в местата за лишаване от свобода. Прокурорът може по всяко време да посещава тези места, да прави проверки, да разговаря със задържаните, да разглежда жалби и молби и т.н. Той спира изпълнението на незаконосъобразни заповеди и разпореждания и при констатиране на противозаконни действия на длъжностни лица от затворническата администрация - в зависимост от характера на нарушението - привлича виновните към наказателна отговорност или взема мерки за осъществяване на административно-наказателна, дисциплинарна или гражданска отговорност. Съответни правомощия в това отношение имат **и** органите на съда /чл.4 и 5 на ЗИН/.

В съответствие с предоставеното му конституционно право за осъществяване на надзор по спазване на законността, **Главният прокурор** е правел предложения пред Върховния съд на Р България за преглед по реда на надзора на постановени и влязли в сила присъди, за отмяна на присъдите при допуснати съществени процесуални нарушения. За последните три години (1994г.-1996г.) са внесени от Главния прокурор във Върховния съд общо 259 предложения за преглед по реда на надзора на такива присъди.

Затворническата система в страната е с редица нормативни решения и изградени институции на съвременно ниво. Тя има разгърнатата система за диференциация на различни категории лишени от свобода, осигурена е с възпитатели, педагози, и психолози. Едновременно с това, обаче, материалната база в голямата част от затворите е недобра и пренаселена. В страната има 13 затвора, 20 трудовопоправителни общежития и 1 поправителен дом. Броят на затворниците и 10800.

Основен недостатък на нормативната база в тази област е, че редица права на лишените от свобода са решени с подзаконови актове, което налага

необходимостта от бързо приемане на новия проекто-закон за изпълнение на наказанията.

След 1989 г. реформата в наказателното производство се осъществява посредством най-необходимите изменения и допълнения на Наказателния кодекс и посредством разработване на проекти за нови наказателни закони. Проектът за нов Наказателен кодекс е разгледан и обсъден съвместно с експерти на Съвета на Европа през 1992 и 1993 г. Изработен е проект и за нов Закон за изпълнение на наказанията.

Общите принципи на наказателното право са инкорпорирани в българското законодателно право. Въз основа на тях, обаче, никой не може да бъде осъден. Необходимо е деянието /действие или бездействие/ да бъде инкриминирано, т.е. да бъде обявено за престъпление в Наказателния кодекс, чиято задача е да защитава от престъпни посегателства личността и правата на гражданите и цялостния установен в страната правов ред. Принципът на законо-установеността важи и за наказанието: за всяко престъпление може да се наложи само такова наказание, каквото е предвидено в закона за него. А конкретният размер на наказанието се определя от съда в рамките на минимума и максимума, предвиден в съответния законов текст за съответното престъпление, и при спазване на правилата, установени в закона за определяне на наказанието.

В България не е отменено смъртното наказание. То е предвидено за най-тежките престъпления като изключителна мярка (чл.38 от НК). В системата от наказания предвидени в проекта за нов Наказателен кодекс, обаче, смъртното наказание не е включено. През 1996 г., след изменение и допълнение на действащия НК, беше предвидено наказание "доживотен затвор", като целта е да се подготви общественото мнение за необходимостта от отмяна на смъртното наказание. След 1990 г. по силата на наложения мораториум върху изпълнението на смъртното наказание от Великото народно събрание, не е изпълнена нито една смъртна присъда.

Един от основните проблеми, с които се сблъсква българското общество по пътя на развитието на демокрацията и утвърждаването на върховенството на правото, е борбата с корупцията и организираната престъпност в страната. Този проблем е обект на особено внимание на правителствата през последните години и се характеризира с предприемането на редица законодателни и организационни мерки. Като примери в това отношение могат да се посочат приемането на "Националната програма за борба с престъпността" през 1994 г., предприемането

на спешни "Мерки за борба с престъпността" през 1995 г. и разработването на нова "Национална програма за контрол и предотвратяване на престъпността".

Организираната престъпност и корупцията се отразяват доста широко в средствата са масова информация в България. *Във връзка с това е целесъобразно, наред с предприемането на ефективни мерки по спазването на законите и подзаконовите актове, правителството да разработи цялостна стратегия, насочена към подпомагане на обществената просвета (чрез разработването на образователни програми, които да създадат култура на обществен морал, и законност), към повишаване на общественото съзнание, че организираната престъпност и корупцията водят до нарастване на икономическата и социална йена, която плаща обществото, към засилване участието на широката общественост в усилията за премахване на корупцията и организираната престъпност и др. Целесъобразно би било да се разработят кодекси на поведение на държавната администрация и частните предприятия, да се осъществява ефективно контролиране на приватизационния процес, а така също, да се разработи механизъм за контрол върху административния персонал и върху финансовите авоари и имуществото на политици и висши длъжностни лица.*

Целесъобразно е правоохранителните и правораздавателните органи внимателно да обсъдят *"Препоръките и насоките за действие предложени на правителството на България" съгласно Съвълъестния проект - "Октопод" на Комисията на Европейските общности и Съвета на Европа от 24 март 1997' г. по въпросите на корупцията и организираната престъпност (doc. Ostorius (97) 18) и да предприелтт ефективни лъерки за тяхното изпълнение.*

В България, наред с обсъждане приемането на нов Наказателен кодекс се разработва и правно определение на престъпна организация каквото досега не съществува в законодателната база. През 1996 г. бе приет закон против прането на мръсни пари, но това действие все още не е определено като криминално престъпление, въпреки че се обмисля обявяването му за такова. Съществуват редица нарушения, свързани с престъпления, извършвани от престъпни организации, активният и пасивният подкуп се санкционират. Член 53 (2) от Наказателния кодекс предвижда конфискация на авоари.

Със закон през 1995 г. се създаде Централната служба за контрол и борба с организираната, престъпност, която установи връзки с подобни органи от други страни и с Интерпол. В Националната следствена служба, изградена през 1995 г.. има специализирани звена, които се занимават с организираната престъпност и корупцията. По традиция, контролът върху корупцията е задача на икономическата

полиция, която е специализирано поделение на Националната полиция. Икономическата полиция функционира чрез специализирана система и ползва специални средства. Тя сътрудничи с финансовите контролни органи и счетоводни агенции.

България е страна по всички многостранни договори за борба с корупцията и организираната престъпност, но е необходимо изготвянето на двустранни спогодби, особено със страните от региона, и увеличаване ефективността на международното сътрудничество.

Необходимо е да се подобри междуведомствената координация и сътрудничество, да се подобри ресурсното осигуряване на следствието, да се определят специални звена за контакти в рамките на съществуващите национални структури.

Необходимо е да се ускори приемането на нов Граждански процесуален кодекс и на нов Наказателно-процесуален кодекс, които може да се разглеждат като необходимо условие за провеждането на реформата в правната сфера.

Съществуват редица трудности при изпълнението на законовите разпоредби, които се дължат главно на отсъствието на специализирани кадри, съответно обучение, опит и подходящо оборудване.

*Необходима е цяла серия от мерки, които да гарантират безпристрастност и независимост в правораздаването. Пазарната икономика **няма** да бъде ефективна в отсъствието на резултатно действащи следствие, **прокуратра** и съдилища, които да уреждат споровете и следят за законността. Необходимо е създаването и засилването на дейността на институциите, които, от една страна, да осигуряват безпрепятственото осигуряване на търговията и пътуванията, и от друга, да установяват и спрат нелегалния трафик на хора и контрабандата с наркотици и други нелегални стоки. Важно е и предприемането на **мерки**, които да подпомогнат органите по прилагането на законите да работят ефективно, особено полицията, митническите служители, прокурорите и съдиите.*

Необходимо е да се ускори приемането на законопроектите относно защитата на свидетеля, триинстанционното съдебно производство, имплементацията във вътрешното право на разпоредбите на европейските конвенции за екстрадиция и правна помощ по наказателни дела и др., за защитата на персоналната информация, Законопроекта за закрила на детето и др.

*Съществува и неяснота за това, **кой** точно е отговорен за хармонизацията на законодателството с ЕС и какви права има. Често се приемат закони, въпреки поетите ангажименти, които противоречат на европейското право. Добре би било основната функция по координация на хармонизацията на законодателството да е в парламента, като се търси тясно взаимодействие и с Конституционния съд.*

Прилагане на основните права и свободи на човека

През последните седем години в България коренно се промени отношението на държавната власт и на обществото като цяло към защитата и поощряване развитието на правата на човека. Зачитането и защитата на човешките права и свободи се разглежда като отправен момент в усилията за създаване на гражданско общество, основано върху стабилни демократични институции и развита пазарна икономика.

В този дух са изискванията и очакванията на българската общественост към публичната власт за изпълнение на ангажиментите, залегнали в член 6, част II на Европейското споразумение за асоцииране.

След 10 ноември 1989 г. се **осъществи отмяна или промяна на тоталитарни закони, съдържащи ограничаващи правата на гражданите норми и се пристъпи към създаване на ново демократично законодателство**. Започна процес на реабилитация и обезщетяване на онези български граждани, чиито права бяха нарушени по време на тоталитарния режим. В резултат на Закона за амнистия и връщане на отнети имуществата от 1991 г. бяха амнистирани, като се заличи престъпния им характер, редица **деяния**, които се преследваха наказателно в периода до 1989 г. Законът предвижда съответния ред за връщане на конфискуваните недвижими имоти или за обезщетяване на пострадалите лица. Със закона за политическа и гражданска реабилитация на репресираните лица от 1991 г. се обяви политическа и гражданска реабилитация на лицата, които са били репресирани заради техния произход, политически и религиозни **убеждения** през периода от 12.09.1944 г. до 10.11.1989 г. Тези лица, както и техните наследници, имат право да получат обезщетение, чийто размер и ред за изплащане се определя от Министерския съвет.

Основният източник на норми, свързани както с правата на човека, така и с механизмите за тяхната защита в България е Конституцията от 1991 г. Основният закон още в преамбюла провъзгласява правата на личността като върховен принцип, а в глава втора посочва и основните права и свободи на гражданите. Конституцията регламентира и възможността за намеса на държавните органи в

материалния и духовния живот на хората, като изрично посочва, че това може да става само при условията и по реда, определени в закон. От изключително важно значение е да се подчертае, че разпоредбите на Конституцията, включително и тези, които са свързани с правата на гражданите, имат пряко действие, а международните договори с факта на ратифицирането и обнародването им, стават част от вътрешното право на страната и се инкорпорират в българската правна система, като се ползват с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Това означава, че не е необходим друг правен акт, който да въвежда тези разпоредби в практиката на съда или на друг правоприлагащ орган. Нещо повече - съгласно чл. 5 от Закона за нормативните актове, разпоредбите на Конституцията имат приоритет пред останалите разпоредби, което има за цел да подчертае защитната функция на Конституцията, т.ч. и в сферата на правата на човека.

През последните години **в страната се провежда активна дейност за привеждане на законодателната уредба и административна и съдебна практика в съответствие с провъзгласените от нея нови принципи в областта на правата на човека.** Възприети бяха най-високите регионални и универсални стандарти в тази област. **България е ратифицирала всички основни универсални и регионални договори в областта на правата на човека.** Всички тези основни документи са обнародвани и съгласно Конституцията са част от вътрешното законодателство. Тяхното спазване е един от най-важните моменти в дейността на българското правителство.

България не само прие контролния механизъм на Европейската конвенция по правата на човека (по който има вече официално регистрирани 16 жалби срещу България), но оттегли, също така, резервите си по редица международни договори и призна задължителната юрисдикция на Международния съд в Хага. България е вече страна по 29 международни инструмента, разработени под егидата на ООН, а в резултат от членството си в Съвета на Европа ратифицира 31 регионални договора. В ход е процедура за присъединяване към още 10 европейски съглашения в областта на правата на човека. В изпълнение на поетите международни задължения, по силата на участието на България в 6 универсални договора в различни области, българското правителство представя периодични доклади за състоянието на правата на човека в страната. В началото на 1997 г. бяха представени първоначалният доклад по Конвенцията по правата на детето и дванадесети, тринадесети и четиринадесети доклади на Р България по Международната конвенция за премахване на всички форми на расова дискриминация. Страната активно сътрудничи с международните контролни механизми за защита на правата

на човека. След посещението на експерти от Европейския комитет против изтезанията (март-април 1995 г.), Р България представи междинен и окончателен отговор по доклада на Комитета и взе решение да даде гласност на констатациите и изводите от посещението. Правителството сътрудничи активно с националните и международните неправителствени организации за защита на правата на човека ("Амнести Интернешанъл", "Хелзинки Уоч" и др.).

От юридическа гледна точка България е изградила стабилна система за гарантиране на основните граждански права и свободи, особено в политическата област: свобода на словото, зачитане на **политическия** плурализъм, правото на свободно сдружаване и на създаване на политически партии, политическо равенство, свободен избор. Българските граждани са равни пред закона (не се допускат ограничения на основанията на национална, етническа **или** религиозна принадлежност, на основание пол, възраст, образование или имуществено положение). Българските граждани се ползват с **широка** палитра от социални и културни права.

Конституцията на Република България провъзгласи неотменимостта на основните права на гражданите /чл.57, ал.1/. Тя **съдържа редица разпоредби, гарантиращи правото на живот, на лична свобода и неприкосновеност, правата осигуряващи провеждането на справедлив съдебен процес, обяви личният живот на гражданите, както и жилището, свободата и тайната кореспонденция за неприкосновени.** Конституцията осигурява правото на всеки да търси, получава и разпространява информация както и други права на човека.

Съгласно чл.35 на българската Конституция всеки има **право свободно да избира своето местожителство, да се придвижва по територията на страната и да напуска нейните предели.** Съществуващите в близкото минало ограничения за получаване на жителство и право на местоживееене в столицата и големите градове на страната бяха отменени през 1990 г. Вследствие от ползването на правото за свободно напускане на страната значително число, предимно млади и квалифицирани български граждани напуснаха България. Тревожни са резултатите от проучванията на Националния статистически институт, направени в началото на 1997 г. съгласно които 35% от българските граждани имат желание да емигрират. Основните страни за емиграция са Германия и САЩ. Голяма част от българските турци напуснаха страната през последните няколко години главно по икономически причини. Само за периода 1989-1992г. тяхното число надхвърли 322 хил. души. Много от напусналите страната български турци пребивават нелегално в Турция. Към февруари 1997 г. по официални турски данни в Турция с неустановен

статут пребиват около 130 хил. български турци, пристигнали през периода 1993-1997 г.

Правото на българските граждани да се завръщат в страната, когато пожелаят, е конституционно регламентирано и не се подчинява на никакви ограничения.

Ненакърнимостта на свободата на мисълта, свободата на съвестта и на избор на вероизповедание и на религиозни или атеистични възгледи е въздигната в конституционен принцип (чл.37 на Конституцията). Всеки гражданин в Република България може свободно да избира и изповядва каквато религия желае. Съществува, като цяло, толерантност по отношение на религиозните възгледи и свобода на извършване на религиозни обреди както от страна на властта, така и между гражданите. Окончателно е преодоляно отрицателното отношение на властта към религията и религиозните центрове и прояви, което съществуваше по време на тоталитарния режим в България. Няма законови ограничения за практикуване на избраната религия. В новата история на България не е имало сблъсъци на религиозна основа.

През юни 1992 г. **Конституционният съд със свое Решение N 5 по Конституционно дело 11/1992, отмени редица остарели разпоредби на Закона за изповеданията и постановления, че държавата не може да се намесва в дейността на религиозните общности, освен когато те се използват за политически цели.или когато тяхната дейност е насочена срещу националната сигурност, обществения ред, правата и свободите на други граждани.**

С оглед осъвременяването на съществуващата законодателна база би било целесъобразно Министерският съвет да предложи на Народното събрание да приеме нов закон за вероизповеданията. Този закон може да уреди и всички съществуващи досега неясноти по отношение на начините за регистрация, отношенията с местните власти и съществуването на т.нар. нови религиозни движения.

Важно е, също така, по-скоро да се приеме закон уреждащ правото на алтернативна служба при отказ от редовна военна служба по причина на убеждения, което е общоприета практика в другите европейски страни.

Проблемите на свободата на религията и убежденията се очертават като приоритетни за цялостната политика на правителството в областта на правата на човека и заслужават внимателно разглеждане и активна работа за тяхното своевременно решаване.

Конституцията на Република България обявява **правото на гражданите да се съберат** мирно и без оръжие на събрания и манифестации /чл.43/. Редът за организирането и провеждането им е регламентиран в Закона за събранията, митингите и манифестациите от 1990 г. За организирането на такива прояви не е необходимо никакво разрешение. Нужно е само организаторите да уведомят писмено общинския съвет, като посочат организатора, целта, мястото и времето. Това уведомление трябва да стане най-малко 48 часа преди провеждането /а при манифестации - 5 дни/. Общинската управа може да забрани провеждането на събранието, митинга и манифестацията, на основания изредени в закона. Забраната може да се обжалва пред изпълнителния комитет на общинския съвет.

Докато гражданските и политическите права в страната, като цяло, са гарантирани **сериозни трудности предизвиква осигуряването на социалните права**. Европейското споразумение за асоцииране на България (член 89) изрично се изтъква, че в социалната област равнището за сравнение ще бъде равнището на защита на тези права в общността. Очевидно в днешната икономическа ситуация на България ще бъде трудно да отговори изцяло на тези изисквания.

В България съществува система за защита и подпомагане на безработните (според действащия Трудов кодекс), но тя е крайно ограничена поради слабите икономически възможности на страната. Системата е налице главно в държавните предприятия и учреждения, докато в частните предприятия социалната защита е на ниско равнище (това частично се компенсира със сравнително по-високите доходи в тази сфера за наемните работници). Очевидно в тази област България следва да разчита на голяма помощ от страна на ЕС.

Инвалидите се ползват със специална закрила. Законодателството им дава възможност за ползване на безплатни услуги (медицински, транспортни), приоритетен достъп до социални жилища и др. Ограниченията отново произтичат от икономическите възможности на държавата. В повечето случаи липсват някои съществуващи в западноевропейските страни облекчения за инвалидите на обществените места, в обществения транспорт и т.н. В някои случаи нововъведения в законодателството (като например закона за ДДС) обложиха с данъци производствена дейност на кооперации на инвалиди, дотогава освободени от данъци.

Крайно ограничени са възможностите за защита на правата на бездомните. Проблемът е свързан и с по-широкият проблем за правото на жилище. Тук също България се нуждае от международна помощ.

Конституцията и законите в България гарантират равноправието на мъжете и жените. Въпреки това по отношение на някои социални права: право на труд, равноправие при заемане на някои държавни длъжности, равен старт при

наемане на работа различията съществуват. Средно безработицата сред жените е по-висока в сравнение с мъжете. В редица случаи се предпочитат мъже за определени длъжности.

От друга страна през последните пет години на прехода към демокрация някои традиционно "мъжки" професии бяха открити за жените: някои военни специалности, дипломатическа кариера и др. Проблеми, произтичащи от икономическите трудности, съществуват и при гарантирането на социални права на жените, свързани с майчинството. Държавните помощи за отглеждане на деца са крайно недостатъчни. Системата на държавни детски заведения е силно стеснена.

Отглеждането, възпитанието и закрилата на децата до пълнолетието им (навършване на 18 години) е право и задължение на родителите и се подпомага многостранно от държавата. В отношението към децата не съществуват никакви различия нито в правния им статус, нито във възможностите, които ще им се предоставят. Децата, родени извън брака, имат равни права с тези, родени в брачно съжителство. Българското право не познава понятието "незаконни деца". За децата, останали без грижи на близки, без родители (сираци), държавата и обществото са конституционно задължени да осъществяват особена закрила. Държавата поддържа домове за сираци и полага грижи за издръжката, възпитанието и образованието на децата. Икономическата криза в страната оказва негативно влияние върху възможностите на държавата да отдели по-значителни средства в това отношение.

Чужденците, които пребивават в Република България на законно основание, имат правата и задълженията според българските закони и международните договори, по които България е страна. Техният статут е приравнен на статута на българските граждани (член 26, ал.2 на Конституцията). Различията произтичат, както и в другите страни, единствено по отношение на онези права, за които конституцията изисква изрично българско гражданство (пасивно и активно изборително право и др.). Чужденците са длъжни да се регистрират адресно. Не съществуват ограничения относно местопребиваването им, нито относно свободата на придвижването им: могат да се движат навсякъде в страната с изключение на граничните райони и забранените зони.

Република България дава убежище на чужденци, преследвани заради техните убеждения или действия в защита на международно признати права и свободи. От 1992 г. в България функционира Национално бюро за териториално убежище и бежанците при Министерския съвет, което е специализиран орган за провеждане на държавната политика по отношение на лицата, желаещи да получат статут на бежанец в страната. По подадени молби от началото на функциониране на Бюрото до края на м. април 1997 г., касаещи общо 1653 чужденци, е предоставен

статут на бежанец на 270 лица, предоставен хуманитарен статут на бежанец - на 33 лица и е отказано предоставянето на статут на бежанец на 39 лица.

За да може България да изпълни изцяло поетите международно-правни задължения и да се присъедини пълноценно към европейската общност по отношение защитата правата на човека, и в частност, на бежанците, е необходимого разкриването на регистрационни и щгелителни центрове на територията на страната. Тази дейност е затруднена от редица обективни и субективни предпоставки. Необходимого е Министерският съвет да предложи в най-скоро времге на Народното събрание да приеме и Закон за бежанците.

По силата на чл.57, ал.3 на Конституцията, при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение, със закон може да бъде **временно ограничено упражняването на отделни права** на гражданите с изключение на правото на живот; неподлагане на мъчение и нечовешко отношение; правото на справедлив и безпристрастен съдебен процес; неприкосновеността на личния живот по отношение честта, достойнството и доброто име; свободата на мисълта и вероизповеданието.

В България не съществува специална институция или орган който да наблюдава спазването на правата на човека. Това е конституционно задължение както на съдебните, така и на другите държавни органи и институции от национален и местен мащаб.

Националният механизъм за защита на права на човека включва съдебната система, Конституционният съд, постоянните комисии към Народното събрание (към 38-то Народно събрание отново бе създадена Комисия по правата на човека, вероизповеданията и по жалбите и петициите на гражданите), правозащитните органи, медиите, неправителствените организации и гражданското общество като цяло. *На сегашния етап от развитието на държавата и обществото тези елементи от механизма все още не функционират координирано и ефективно, не са инкорпорирали в практиката си международните процедури и стандарти, които водят до ефективна защита на човешките права и свободи.*

Важен и основен компонент на националната система за правна защита е съдебната власт, чиято задача съгласно чл.117 на Конституцията, е да защитава правата и законните интереси на гражданите. Тази задача е потвърдена в устройствените закони на съдилищата и прокуратурата и е обща за всички институции на правосъдната система.

Гражданинът, чиито права са нарушени или се нарушават, може да иска прекратяване на нарушението, възстановяване на нарушените права и парична и морална компенсация. Защитата на правата, нарушени чрез престъпления, се осъществява изключително по съдебен ред. Сред представителите на юридическата мисъл в България съществува становище, че **наказателно-правната защита на правата на човека се нуждае от по-цялостно и по-детайлирано регламентиране** въз основа на новата Конституция, като се осигури по-пълна и резултатна защита на всяко от правата, фиксирани в Конституцията. *В новия Наказателен кодекс на Република България, който сега се подготвя, този проблем би трябвало да намери по-цялостно и ефективно решаване.*

По силата на Закона за административното производство (чл.чл. 33 и 34) всеки административен акт може да бъде обжалван пред съда. В този смисъл кметствата, прокуратурата, полицията и др. административни органи имат определена компетентност по защитата на правата на гражданите.

Конституционният съд е част от механизма за защита правата на човека по силата на осъществяваните от него две основни функции свързани с тълкуванията, които той дава на конституционните норми, вкл. в сферата на човешките права, и техния задължителен характер за правоприлагащите органи, и с разглеждането на конституционни дела и приемането на решения, с които се обявяват за противоконституционни законовите норми в сферата на правата на човека.

Законът за Конституционния съд не предвижда института на индивидуалната жалба, т.е. правната възможност гражданите да сезират Конституционния съд за нарушения на човешките им права от органи на държавата.

Законът за националната полиция регламентира условията на охранителната дейност на полицията в областта на правата на човека.

На настоящия етап е наложителна откритост и прозрачност на дейността на полицията, както и сътрудничество и диалог с правозащитните организации и гражданите за отстраняване на възникнали недоразумения или съмнения относно работата на полицията. Особено важно е обучението на полицията по правата на човека. В това отношение изключително значение има поредицата от семинари организирани от ръководството на МВР с международно участие по обучението на полицейски служители на теми свързани с правата на човека. От важно значение е включването в квалификационната програма за полицейските служители на два основополагащи документа, изработени в рамките на ООН: "Основни принципи за

използване на сила и огнестрелно оръжие от служителите по поддържането на реда" и "Кодекса на поведение на служителите по поддържането на реда".

Полицейската бруталност не е основният проблем в процеса на изпълнението на задълженията от полицията, въпреки, че това често се твърди в констатациите на редица международни неправителствени организации ("Международна амнистия", "Хелзинки уотч" и др.). Съществени проблеми са недостатъчният и недобре **квалифициран** персонал, недостатъчното заплащане и съвременно оборудване с технически средства и др.

Съгласно чл.7 на Конституцията **държавата отговаря за вреди, причинени от незаконни актове и действия на нейни органи. Законът за отговорността на държавата за вреди, причинени на граждани** регламентира отговорността за вредите, причинени от незаконни актове, действия или бездействия на държавни органи и длъжностни лица при или по повод изпълнение на административна дейност, а така също и отговорността за вредите, причинени от незаконните действия на органите на дознанието, следствието, прокуратурата, съда и особените юрисдикции. Обезщетението се присъжда от съда въз основа на иск, предявен от пострадалото лице.

С оглед по-бързото преодоляване на съществуващи нарушения на правата на човека от администрацията е необходимо в България по-скоро да бъде учредена институцията на омбудсмана. Конституцията допуска създаването на такава институция, която, предвид на важното и значение в обществото би следвало да се създаде със закон и да бъде непосредствено отговорна пред Народното събрание. Тази институция би била една допълнителна гаранция за спазването на правата и свободите на личността.

Важна роля в наблюдаване спазването на правата на човека има и постоянната **Комисия по правата на човека и вероизповеданията при Народното събрание**. През 1996 г. тази **комисия** е разгледала 600 бр. жалби, молби и писма на граждани. Огромната част от тях са били свързани с нерешени жилищни проблеми (главно на наематели на реституирани жилища), несправедливо решени дела по закона за реституцията, забавени с месеци и години следствени и съдебни **наказателни** дела извън законните срокове по Наказателно-процесуалния кодекс и др.

В последно време в страната бяха регистрирани около **100 национални неправителствени организации, чийто обект на дейност е поощряването и защитата на правата и основните свободи на човека. Тяхната дейност нараства и**

се активизира, което обективно налага едно по-тясно сътрудничество на държавните органи с тях.

Важно значение за по-доброто разбиране и прилагане на правата на човека, както и за своевременното изпълнение на международно-правните задължения и политически ангажименти на страната би имало и учредяването на **Национална комисия по правата на човека към Министерския съвет на България**. Тази комисия, която би следвало да включва високопоставени представители на всички министерства и ведомства имащи отношение към прилагането на правата на човека, би следвало да включва и представители на неправителствени организации.

Вследствие от нарастналото число жалби към България, основаващи се на нарушения на разпоредби на Европейската конвенция по правата на човека е необходимо да се обърне сериозно внимание на успешното функциониране на правителствения агент за процесуално представителство на Р България пред Европейската комисия по правата на човека и пред Европейския съд по правата на човека в Страсбург. Необходимо е кадрово и финасово да се укрепи службата на правителствения агент, с оглед своевременното и най-благоприятно за страната решаване на възникващите спорове относно прилагането в България на разпоредбите на Европейската конвенция по правата на човека.

Конкретните стъпки за хармонизиране на законодателството на България с това на ЕС ще съдържат и допълването на правозащитното законодателство. Усилията тук следва да се насочат към допълването на правозащитното законодателство с необходимите за прилагането му правилници и други подзаконови актове, със създаването на необходимите процедури за спазването на закона.

Това изисква:

- Създаване на взаимодействие между всички държавни институции и ведомства в областта на правата на човека (необходимо е: междуведомствена комисия; координация за бързо разглеждане на жалби за нарушения на правата на човека; национална мрежа за мониторинг върху спазването на правата на човека, която може да работи съвместно със съществуващите граждански асоциации и сдружения; последните могат да бъдат акредитирани при специални условия към определен държавен орган и да получат облекчени възможности за намеса и мониторинг).

- Ускоряване на процедурата за разглеждане на жалби и оплаквания във връзка с нарушаване на правата на човека от държавни органи (учредяване на института на омбудсмана и др.).

- Въвеждане в масовото образование на правозащитно образование (Съветът на Европа подпомага такива проекти).

Сравнително-правният анализ на разпоредбите на Конституцията в сферата на правата и основните свободи на човека с тези на европейското право, от една страна, от друга страна - с нормите на вътрешното право, показват обективна необходимост от тяхното по-нататъшно хармонизиране.

*Така, например, е необходимо да се преодолеят празнотите, свързани с присъединяването на България към **европейските стандарти**.*

Народното събрание е ратифицирало Европейската конвенция за правата на човека. Не са подписани все още по-голямата част от протоколите, изменящи и допълващи конвенцията.

За да се избегнат евентуални вътрешни противоречия между политическите сили, с оглед на конфронтацията, която все още съществува, е необходимо на първо място законодателните органи да регламентират и криминализират посегателството върху правата на човека, най-вече правото на живот, както и посегателствата върху личността, имуществото и свободата на съвестта. В сега действащото законодателство са прокламирани права, а не е уредена адекватно тяхната защита. Прокламира се неприкосновеност на жилището и живота, а в същото време не е уредено и по какъв начин човек може да се защити, ако бъде нападнат в собственото си жилище. Последните промени в Наказателния кодекс до голяма степен запълват някои празноти в това отношение.

България е направргла всички най-важни стъпки за гарантирането на правата на човека с оглед на Копенхагенските критерии.

Основното внимание на европейските партньори на България в областта на правата на човека ще бъде насочено към т.нар. "чувствителни точки": защитата на етнокултурните малцинства, религиозните права и свободи, социалните права, правата на чужденците, правата на жените, правата на детето, правата на маргиналните групи.

Специално място в критериите от Копенхаген се отделя на борбата срещу расизма и ксенофобията, но също така и на сближаването на законодателствата по отношение на защитата на работещите и на потребителите, което също следва да се отнася към областта на правата на човека.

Допълнителни предложения за допълнение на законодателството в правозащитната област.

Законодателно уреждане на някои нови права като:

- *Правата на сексуалните малцинства -(срещу дискриминацията им, срещу криминализирането на определени, възприети в ЕС като допустими сексуални отношения);*

- *Правото на имигрантите да участват в местните избори.*

- *Правото на подслон за бездомните.*

В най-скоро време България следва да обнародва всички международни конвенции по правата на човека, по които тя е страна, които все още не са част от вътрешното ѝ право според Конституцията, защото не са публикувани. Това се отнася най-вече до множество конвенции, подписани в рамките на Международната организация на труда за гарантирани на социални и трудови права.

Присъединяване към конвенции и протоколи, свързани с международноправната защита на правата на човека. Очертават се три приоритетни направления:

- *Присъединяване към Протокол 6 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, по който страните поемат задължението да премахнат от наказателното си право смъртното наказание. Приоритетът за борбата с организираната престъпност не бива да се разглежда като пречка за присъединяването към протокола.*

- *Съществена стъпка би било присъединяването на България към Социалната харта на Съвета на Европа. Европейският парламент е препоръчал със специално решение присъединяването на ЕС като колективен член на тази харта. България, макар и да не е в състояние веднага да отговори на всички изисквания в социалната област, които присъединяването към ЕС представя, може да започне с изграждането на необходимите структури за това. Очевидно в тази насока България следва да поиска помощта на ЕС.*

Като цяло може да се отбележи, че докато в юридически план проблемите за защита на правата на човека са решени задоволително то недостатъци и нарушения съществуват при практическата реализация на правните изисквания, в повседневните отношения между органите на властта и гражданите и между самите граждани.

Без осъзнаването и прилагането на практика на правата на човека е невъзможно развитието и усъвършенстването на едно демократично общество и интегрирането на нашата държава в ЕС

Независимо от постигнатото България е в неблагоприятното положение, при което непрекъснато трябва да дава доказателства за следване на критериите за членство в ЕС.

Въпросът има две страни:

- изграждане на система за взаимодействие между институциите и за сътрудничеството им с гражданските организации с цел ефективно и пълноценно да се гарантират правата на човека;

- предотвратяване на всякакви поводи за критики към България в неспазване на основните права на човека, което винаги ще дава основание за отлагане на присъединяването към ЕС (Единственият случай, при който се предвижда денонсиране на Европейското споразумение за асоцииране на България към ЕС е свързан именно с този въпрос).

Защита на малцинствата

Конституцията и законите в България гарантират изцяло правата на етническите малцинства като индивидуални граждански и политически права. Никаква дискриминация по етнически признак не се допуска. Законодателството преследва такава дискриминация.

Политиката на Република България по отношение защитата на малцинствата се определя от следните по-важни **фактора**: демократизацията на страната и коренната промяна в отношението към защитата на правата на човека; необходимостта от възстановяване на нарушените права на българските турци по време на "възродителния процес" (1984 Г.-1985 г.) и утвърждаването на пълни гаранции за техните права; поетите международно-правни задължения и политически ангажименти в тази област; тежкото икономическо състояние на преход, ограничаващо възможността за предприемането на позитивни мерки.

Българските институции изхождат от разбирането, че защитата на малцинствата може да се осъществява чрез пълноценното гарантиране на индивидуалните права и свободи на лицата, принадлежащи към тях, както и чрез предприемането на определени позитивни мерки за възстановяване на нарушени

права и за изравняване възможностите за пълноценна самоизява и съхраняване самобитността на всяка личност. Тази защита се осигурява, както от разпоредбите на Конституцията и останалото законодателство, така и от съдебната и административна практика. **Основните конституционни разпоредби** в това отношение са: гарантираното равенство на всички пред закона и пълното прилагане на принципа на недискриминация на етническа основа (чл.б ал.2); забраната на насилствена асимилация на лицата, принадлежащи към различните малцинствени групи и необходимостта от създаване на предпоставки и условия за пълноценно интегриране на тези групи в обществения живот на страната, включително и чрез гарантираното от закона право на всеки да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност (чл.29 ал.1 и чл.54 ал.1); свободата на избор на вероизповедание и религия и задължението на държавата да поддържа търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания и между вярващи и невярващи (чл.37); правото на изучаване и ползване на майчиния език, когато той е различен от официалния език (чл.36 ал.2) и др.

Конституцията, която е изградена на идеята за единство на българската нация не предвижда предоставянето на колективни политически права на етнически или религиозни групи от населението. Тя признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия и гарантира възможността да се упражняват права, произтичащи от тези различия, като права на отделния индивид, а не като колективни права. България е еднонационална държава с широко местно самоуправление, в която не се допускат автономни териториални образувания (чл.2 ал.1). Конституцията забранява образуването на партии на етническа, религиозна или верска основа (чл.11 ал.4), както и създаването на организации, разпалващи расова, етническа национална или религиозна вражда (чл.44 ал.2).

Най-важните стъпки по отношение на политиката към малцинствата са свързани с намаляване на напрежението и ускоряване на нормализирането на положението на българските турци. В хода на насилствената кампания през 80-те години повече от 350 хил. български турци напуснаха страната. Впоследствие около 150 хил. от тях се завърнаха в България.

В началото на 1990 г. бе приета **Декларация на Народното събрание по националния въпрос**, която направи критически анализ на политиката на Живковия режим и стана основа за промяна на българското законодателство в областта на защитата на малцинствата. След нея бе приет **Законът за имената на българските граждани (5 март 1990 г.)**, който, заедно с допълнението към него от м. ноември 1990 г. даде възможност на българските граждани, на които принудително са заменени имената, да възстановят предишните си имена (само

чрез писмено заявление до длъжностното лице по гражданското състояние, в срок от три години след влизането на закона в сила, след което по съдебен ред).

Със Закона за възстановяване на собствеността върху недвижими имоти на български граждани от турски произход, направили постъпки за заминаване в Република Турция и други страни през периода май-септември 1989 г. (приет 1992 г.) бе възстановена собствеността върху недвижимите им имоти, ако са били изкупени от държавата, общините, обществените организации или техни фирми, от кооперации, освен ако не са били обезщетени по друг начин.

Създадоха се необходимите условия за пълното участие на българските турци в политическия живот и управление на страната. През 1990 г. бе създадено Движението за права и свободи (ДПС) като организация, която провъзгласи намерението си да се бори за защитата на правата, свободите и интересите на българските граждани от турски произход и мюсюлманите в Република България. Освен това, ДПС обяви, че отстоява интересите и правата изобщо на българските граждани, въпреки че рамките му като цяло се ограничиха с българските граждани от турски произход и българските граждани мюсюлмани. ДПС взе участие и в четирите общи парламентарни избори и в двата за местно управление (кметове и общински съветници). И в трите предишни парламента то имаше свои представители, организирани в парламентарна фракция. След изборите за 38-то Народно събрание (19 април 1997г.), от 240 депутата има 15 етнически турци. На последните избори за местни органи на властта ДПС спечели кметски места в 25 общини, има 670 кмета на населени места и над 1000 общински съветника.

Кабинетът на професор Любен Беров, който управляваше страната от м.декември 1992г. до м.септември 1994г., беше сформиран на основата на мандата на ДПС.

Като първа партия, представляваща предимно етническо малцинство в източноевропейски парламент, ДПС може да се разглежда като успешен политически експеримент.

В хода на процеса на демократизация бяха премахнати всякакви ограничения спрямо религиозните права и свободи на българските граждани от турски произход и българските граждани мюсюлмани. Понастоящем в Република България функционират повече от 950 джамии, като голям брой от тях бяха построени през последните 5-6 години. Свободно се разпространява Коранът на български и турски. Свободно се разпространява и друга религиозна литература на двата езика. От 1991г. насам се отвориха неделни училища в джамиите.

Понастоящем в страната има четири средни мюсюлманско-религиозни училища и един полувисш ислямски религиозен институт.

Заслужава да се отбележи, че в голяма част от селата, населени с етнически турци са инсталирани антени, които са настроени към предаванията на телевизии от Република Турция, което фактически откъсва населението от обществено-политическия и културен живот в България. Това може да доведе до ускоряване на процесите на самоизолация. Ето защо е необходимо да се засили сигналът на националната телевизия и да се организират конкретно насечени предавания.

Сред обществеността в страната съществуват опасения, че турското малцинство понякога се използва от съседни страни за оказване на натиск върху българското правителство. Нарастват и опасенията от проявите на ислямски фундаментализъм в Турция.

Обемът на правата, с които се ползват етническите турци, е съответстващ на европейските критерии. Искания за разширяване на обема на правата (например приемането на принципа за гарантиране на колективни права), могат да доведат до развитие на сепаратизъм и иредентизъм, което би поставило под въпрос стабилността на демократичните институции.

Законът за народната просвета (1991 г.) както и Правилникът за прилагане на ЗНП (1992 г.) предоставят и конкретизират конституционното право на изучаване на майчин език в общинските и частните училища. Сега майчин език се изучава от 1-ви до 8-ми клас в общинските училища като свободноизбираема дисциплина до 4 часа седмично като финансирането на обучението става от общинския бюджет, а учебниците за изучаване на майчин език не се заплащат от учениците. Таблицата показва броят на учениците и учителите към края на 1996 г.:

	иврит	арменски	ромски	турски		
брой ученици			230	601	499	46403
брой учители			4	13	205	844

В последните години **българските граждани от цигански произход** получиха пълна свобода да се ползват от своите права, включително и от правото си на самоидентичност като "роми", да се придвижват свободно из страната, да контактуват с представители на ромски общности в други страни, да укрепват и развиват културата си.

От 1992 г. насам циганските деца могат да изучават в училищата ромски и историята на ромската култура. Това г.тава за първи път въобще в историята на българското образование. Публикуваха се първите учебници на ромски. Най-голямата трудност, обаче, е да се намерят и обучат учители, които знаят добре ромски и могат да го преподават.

Проблемът с ромското население в България е не във възстановяването на отнети основни права и свободи, а подчертано социален и криминологичен. Процесът на обедняването на ромите е по-изявен в рамките на промените в съвременното общество поради по-ниско образование и отсъствие на професионална квалификация при много от тях. Лошото социално-икономическо положение на ромите води до увеличаване кражбите и измамите, които вече стават средство за преживяване. Ръстът на престъпността сред ромите, по данни на МВР, е значителен - 37% от всички престъпления в страната са извършени от роми. Расте броят на ромите бездомници, както и проституцията сред малолетните. Това обективно поражда негативно отношение към ромите сред част от населението. Превъзможване на съществуващите предубеждения би могло да се постигне единствено по пътя на социално-икономическото издигане на ромите, което би трябвало да им открие по-добри възможности за самореализация и за изравняването им с другите български граждани. Българските правителства през последните години предприеха редица практически мерки за решаване на някои специфични проблеми на ромите в България. Особено значение в това отношение има и приетата от Министерския съвет на 30 януари 1997 г. с Решение N163 Програма за решаване проблемите на ромите в Република България. Тя предвижда мерки за осигуряване на трудовата заетост и оземляване, подпомагане строителството на жилища, защита на здравето на ромското население, привличане на ромските деца в училище и насърчаване на ромската култура. Определен успех в това отношение би било успешното усвояване на договорения през м. октомври 1996 г. заем с фонда за социално развитие на Съвета на Европа за изграждане на едно и дву-фамилни жилища за ромски семейства в абщина Раднево. Необходимо е, обаче, да се осигури пълно финансиране на залегналите в програмата мерки.

Малцинствата в България са създали свои сдружения и асоциации, ползват своя език и имат специализирани издания.

Съгласно данните от преброяването на населението от 4 декември 1992 г., България има население от 8 487 317 човека, като от тях най-многобройни са българите - 7 271 185 души - 85,7% от населението; турците - 800 052 души - 9,4%, роми - 313 396 души - 3,7%; останалите етнически групи обхващат 1,3% от

населението или общо 103 000 души (сред тях руснаците - 17 139 души; арменците - 13 677 души, власите - 5 159 души, гърците - 4 930, евреите - 3 461).

Съгласно статистическите данни лицата от турската етническа група живеят във всички региони на България, но преобладаващата част от тях (55, 6%) е концентрирана в шест от общо 28-те региона на страната - Кърджали, Разград, Шумен, Бургас, Силистра и Търговище.

Ромите обитават цялата територия на страната. В градовете живеят 52,3 % а в селата 47,7 %. (56,9 %) от лицата от циганската етническа група са с източноправославно вероизповедание, а 39,7 % от тях са с мюсюлманско (сунитско и шитско) вероизповедание.

За разлика от предишната практика в периода предшествуващ последните исторически промени, по време на преброяването на населението през м. декември 1992 г. всеки гражданин в България имаше възможността свободно да изрази своята етническа принадлежност. Три са основните понятия, използвани при установяване етнодемографския състав на населението при проведеното последно преброяване: етническа принадлежност, вероизповедание и майчин език.

На основата на предоставената свободна самоидентификация, повече от половината от лицата от ромската общност в България предпочетоха българско или турско етническо самоопределяне. Почти една трета от етническите български мюсюлмани обявиха турско етническо самоосъзнаване. Необходимо е, обаче, да се подчертае, че понякога помаците (българо-мохамеданите) се причисляват към отделен етнос, което не съответства на действителността. *Помаците (българо-мохамеданите) са лица от български етнос, изповядващи мюсюлманско вероизповедание, т.е. те не следва да се окачествяват като самостоятелна етническа група, а по-скоро -като конфесионална група.*

Използвайки предоставената възможност на последното преброяване на населението **3 019 българи се определиха като етнически македонци.** Основната част от тези хора живеят в района на Пиринска Македония, чието население, наброяващо над 240 000 души обявява преобладаващо българска идентитет. *Всички традиции на самоопределилите са като етнически македонци са широко споделяни от нацията и не съществуват религиозни, езикови, или дори диалектни различия с останалата част от българското население в района на Пиринска Македония, които да дават основание за третиране на тези български граждани като отделно етническо малцинство.*

Органите на национално равнище, отговорни за провеждане на политиката, свързана със защита на малцинствата са следните: Народното събрание, Президентът на републиката, Министерският съвет, съдебната власт, полицията и някои органи на Министерството на вътрешните работи.

В рамките на 38-то Народно събрание функционират, Комисия по правата на човека, вероизповеданията и жалбите и петициите на гражданите, Комисия по образованието, науката и културата, чиято дейност е пряко свързана с тази проблематика.

Към Министерския съвет има създаден Национален съвет по социалните и демографските въпроси (от м. юни 1995 г.) с консултативни и координиращи функции. В него участват представители на всички министерства и ведомства, имащи отношение по тези въпроси и представители на неправителствени организации със социалнозащитни функции. На заседанията могат да бъдат канени и представители на други организации и научноизследователски институти.

Към Президента на републиката има създаден специален обществен съвет по етническите въпроси.

В страната функционират и редица **неправителствени организации, чиято цел е проучване на състоянието и защитата на малцинствата.** Сред тях са фондация "Международен център за малцинствени проучвания и межкултурни отношения", Комитет за защита правата на малцинствата, Български хелзински комитет и др.

България не е страна по **Рамковата конвенция на Съвета на Европа за защита на националните малцинства.** След посещението на президента на републиката П. Стоянов в Съвета на Европа (23 април 1997 г.) в страната започна обществен дебат по проблема за подписването на конвенцията. Основните затруднения са по-скоро терминологични, а не толкова по същество. В страната не се използват термините "национално малцинство" и "малцинствен език". *Отчитайки, обаче, важното значение на този договор, който след влизането му в сила (вероятно втората половина на 1997 г.) ще съдържа основните европейски стандарти за защита на националните малцинства, то присъединяването на България към него е наложително с оглед европейската насоченост на нашата политика. Това, с оглед на по-големия външнополитическия ефект би следвало да стане преди Втората среща на най-високо равнище на държавите-членки на Съвета на Европа (10-11 октомври 1997 г.), като се направи интерпретираща декларация относно малцинствените групи в България към които ще се прилагат принципите*

на конвенцията. Необходимо е да се предприемат и дипломатически действия с цел урегулирането на взаимоотношенията ни с Турция и Македония за ограничаване на техните претенции по отношение на части от българското население.

При ситуацията на Балканите въпросът с признаването на колективните права на малцинствата (включително правото на колективна самоличност) е тясно свързан с отношенията между държавите. Ако въпросът за присъединяването към Рамковата конвенция се обсъжда, изглежда реалистично той да се постави в контекста на инициатива за присъединяване на всички балкански страни към него. Смисълът на подобна инициатива би бил в това, че ако всеки поеме еднакви задължения, етническите и религиозните малцинства не ще могат да бъдат използвани за геополитически цели. Инициативата би могла да доведе и до изрични взаимни гаранции за отказ от всякакви териториални претенции и до взаимно гарантиране на териториалната цялост.

В България съществуват отделни и изолирани прояви на междуличностни конфликти на етническа или верска основа. Има информация и за някои организирани групи младежи, извършващи нападения на етническа, верска или ксенофобска основа. Не може, обаче, да се говори за масово и организирано насаждане на враждебност между различните групи от населението. Полицията и съдебните органи взимат необходимите мерки за пресичане и наказване на подобни прояви.

В България няма традиционен антисемитизъм. Досега няма осъден за антисемитски или расистки прояви. Наказателното законодателство е сравнително меко в тази област, въпреки че расовата омраза и расистката пропаганда се преследва.

През последните пет години предвид преследването на всички форми на открита дискриминация спрямо етнически малцинствени групи, беше дискутиран въпроса за наличието на форми на прикрита дискриминация. Например мобилизирането на младежи от тези групи предимно в строителни войски, а не в редовните бойни части. В това отношение са необходими законодателни и практически мерки.

В обществената практика на страната се утвърди разбирането за необходимостта от развитие на търпимост и разбирателство между различните етнически групи, както и от осъществяване на баланс между интересите на мнозинството и малцинствените групи. **Въпреки сериозните социално-**

икономически промени през последните години в България бе запазен гражданският мир и проблемите, породени от междуетническите отношения бяха решавани в рамките на съществуващите институции и със средствата на плуралистичната демокрация. Постигнатото равновесие и стабилност в България са значителен стабилизиращ фактор в региона и предпоставка за промяна на начина на мислене във всички балкански страни.

Европейското споразумение за асоцииране възлага както задължения (критерии за членство), така предоставя и права на България. България не следва да бъде поставена в положение да приема всяко искане за разширяване на обхвата на гарантираните права на човека (особено в областта на колективните права на малцинствата) като условие за сближаване с ЕС. Очевидно България не би могла да гарантира повече права, отколкото са гарантирани в отделните страни на ЕС (най-малкото поради ограничени икономически възможности или поради ограничения налагани от международната политическа ситуация). Възможното разширяване на колективните малцинствени права в контекста на конфликтите на Балканите могат да имат съществен дестабилизиращ ефект и към това трябва да се подхожда изключително внимателно.

Основополагащите договори на ЕС допускат страните членки на ЕС да въвеждат ограничения на правата с оглед на съображения за поддържането на законоврята ред и на вътрешната сигурност (например член К.2,2 от договора от Маастрихт). Стабилността на демократичните институции в България е главното условие за гарантирането на човешките права и никаква стъпка в обратен смисъл не може да бъде оправдана. Гаранциите за външната сигурност на България също са сред съществените предпоставки на стабилността на демокрацията и на зачитането на правата на човека.

Важен принос, чието решение трябва по-скоро да бъде намерено е проблемът за движението на българските граждани на територията на Европейския съюз.

Амбициозната програма на задълбочаването на европейската интеграция, се основава на предпоставката, че Европейският съюз е възможен само с активното участие на нарастващ кръг заинтересовани от интеграцията граждани.

ЕС има единна политика по отношение на външните граници и статута на гражданите на трети страни. Изключително опасно би било, ако такава политика доведе до разпространяването на масово убеждение в България, че ЕС се самозатваря в собствените си граници, че се огражда с нова Берлинска стена, непроницаема за други европейски народи. Такова убеждение ще доведе до съмнения в необходимостта от присъединяване към ЕС, което ще има крайно отрицателни последици върху демокрацията в България и върху перспективите за стабилност както на Балканите, така и в цяла Европа.

ЕС е референтен модел в България и никакви стъпки, които подкопават доверието към него, не могат да бъдат оправдани. България би трябвало да се третира равноправно със страните от Вишеград по отношение на безвизовия режим на придвижване на гражданите ѝ в Европейския съюз.

септември 1997 г.

ОБЩА ВЪНШНА ПОЛИТИКА И ПОЛИТИКА
В ОБЛАСТТА НА СИГУРНОСТТА

I. Общата външна политика и политика в областта на сигурността на Европейския съюз (ОВППОС): предисторията и новите моменти

1. ОВППОС преди началото на Междуправителствената конференция '96.

1.1. Оценка на резултатите от ОВППОС

1.1.1. Оценката варира в зависимост от отношението към по-общия проблем за бъдещето на ЕС в контекста на европейската интеграция. В немалка степен тя зависи от националните приоритети или институционните компетенции и интереси в областта на европейската интеграция.

1.1.1.1. Показателно е, че Комисията и Европейският парламент, които са по принцип за задълбочаване на интеграционните процеси, са критично настроени по отношение досегашното осъществяване на ОВППОС. Основните направления на критиката са:

(1) в тази си част Маастрихтският договор е слаб като текст, като същевременно се прилага и ограничително интерпретиране на неговите разпоредби;

(п) не е постигната търсената по-голяма последователност между икономическите и политическите цели на съюза и са необходими корекции, за да не се допусне неефективност поради дублирането на различните инструменти на договора;

(ш) необходимо е създаването на действително обща външна политика на ЕС, съпоставима с неговия икономически потенциал, като за тази цел се преразгледа съществуващият процедурен механизъм и преди всичко принципът на консенсуса;

(IV) Междуправителствената конференция следва да определи рамка за действителна обща отбранителна политика и обща отбрана, като създаде реален потенциал за ЗЕС и го свърже с вече съществуващите общи институции на Съюза.

1.1.1.2. От друга страна заключенията, направени по линия на Съвета са по-положителни и в известен смисъл по-балансиранни. Те са и по-последователни от гледна точка на запазването на сегашното разделение на компетенциите. Обобщено изводите на Съвета се свеждат до следните констатации:

(1) разпоредбите на Договора за Европейския съюз (ДЕС) сами по себе си не могат да дадат готови решения на проблемите, а само средствата за това. Определящият фактор е политическата воля за действие, с която, при правилно използване на инструментите в Договора, могат да бъдат постигнати необходимите резултати;

(И) на равнище планиране на ОВППОС нито Съветът, нито неговият Генерален секретариат имат пряк достъп до информацията, която се събира на национално равнище. По този начин се дава косвен аргумент в полза на междуправителствения характер на процедурата в рамките на ОВППОС;

(ш) на равнище вземане на решение е важна ролята на КОРЕПЕР, работните групи и Генералния секретариат, действащ под ръководството на Председателството, и е необходимо тези структури да са по-пълно интегрирани в процеса;

(IV) необходимо е по-близко наблюдение върху провеждането на ОВППОС, като за целта се увеличи ролята на Генералния секретариат на Съвета;

(у) доколкото ДЕС не предоставя юридическа самоличност на Съюза, той следва да действа посредством Общността или страните-членки особено по отношение на международноправните въпроси и е необходимо да се търсят решения на възникващите поради това трудности.

1.2. Оценка на практическите недостатъци на ОВППОС от гледна точка на нейната ефективност

1.2.1. Анализът на ОВППОС от практическа гледна точка дава основание за изводи, които в една или друга степен фигурират в експертни разработки на национално равнище или в рамките на органите на ЕС. Те също са част от мотивацията на определени кръг страни от ЕС да искат преразглеждане на досегашната практика.

1.2.1.1. Централната роля на Председателствата за функционирането на ОВППОС като определяне на приоритети, дневен ред и ефективно функциониране водят до липсата на приемственост и редуването на силни и слаби Председателства, респективно силна и слаба ОВППОС.

1.2.1.2. Липсата на доверие към ОВППОС сред международните партньори е свързана с нейната анонимност и отсъствието на необходимата представителност.

1.2.1.3. Относително бавните и бюрократични процедури като цяло забавят допълнително ефекта от трудно съгласуваните и често пъти твърде общи текстове на общите позиции и действия на ОВППОС, при това при отсъствието на постоянно действащ механизъм, който би позволил свикването на оперативни срещи.

1.2.1.4. Като цяло по-слабата динамика на ОВППОС в сравнение с останалите "стълбове" на ДЕС води до липсата на кохерентност и последователност между отделните "стълбове" и главно по отношение на дейността на Общността в "първия стълб".

1.2.1.5. През последния период ясно се проявиха тенденции специфичните национални интереси да блокират развитието на ОВППОС.

1.2.1.6. Въпросите на финансирането на ОВППОС останаха с незадоволително решение в Маастрихт, което ограничава допълнително възможностите за ефективното ѝ провеждане и развитие.

1.2.2. Решения на проблемите, свързани както със съдържанието, така и с функционирането на ОВППОС, се търсеха по време на работата на продължилата петнадесет месеца МПК и четиридесетте срещи на личните представители на министрите на външните работи, проведени в нейните рамки.

2. Решения на Междуправителствената конференция

2.1. Съдържателна страна на промените

2.1.1. Междуправителствената конференция стигна до извода, че е необходимо да бъдат направени определени промени в областта на външната политика и сигурността. Отправната точка за предлаганите промени е обстоятелство, валидно и при вземането на решението за ОВППОС - фактът, че ЕС не е достатъчно ефективен при използването на дипломатическото си влияние и икономически потенциал в отношенията си с трети страни. Предлаганите промени имаха за цел да внесат необходимите корекции в създалата се ситуация и да осигурят последователността и ефективността при провеждането на външната политика на Съюза.

2.1.1.1. От съдържателна гледна точка предложенията за корекции в ДЕС в крайна сметка бяха сведени до две декларативни формули, които намериха място в ревизирания текст на договора (J.1):

(I) към целите на ОВППОС се добавя и защитата на целостта (очевидно териториалната) и външните граници на ЕС;

(и) записан е ангажимент за засилване на взаимната политическа солидарност между членовете на съюза.

2.1.1.2. По-съществен принос МПК има към систематизирането на инструментариума за постигане на целите на съюза в областта на външната политика (1.2). Равнищата са следните:

(1) принципи и общи ръководни насоки за обща външна политика;

(и) общи стратегии;

(III) съвместни действия;

(IV) общи позиции;

(у) засилено систематично сътрудничество.

2.1.1.3. Част от средствата, като съвместните действия например, са формулирани и в Маастрихтския договор, но освен по-ясното им систематизиране в случая, те са подредени и в определена йерархия, включително от гледна точка на компетентните институции.

2.1.1.4. Нов елемент е появата на общите стратегии (на фона на "основните насоки", въведени в Маастрихт), които ще бъдат одобрявани от Европейския съвет и ще представляват най-развитата форма на съвместни действия, като на първо време се очаква броят на тези стратегии да се органича до няколко годишно.

2.1.2. Политиката в областта на сигурността и отбраната бе най-слабо развитата част в раздела за ОВППОС на Маастрихтския договор и затова зае важно място в дискусиите за бъдещето на съюза. В рамките на МПК, с различна степен на подкрепа от отделните членове, бе дискутирано схващането, че една успешна външна политика следва да има на разположение целия инструментариум, включително средствата на сигурността и отбраната. Сам по себе си ЕС не разполага с военни средства, но има достъп до потенциала на ЗЕС. Проблемите обаче са свързани не само с това, че не всички страни-членки на ЕС

са пълноправни членове и на ЗЕС, но и с факта, че въпросите на европейската сигурност и отбрана са поставени в по-широк контекст, в който НАТО играе определяща роля. Важна е и връзката между ЗЕС и НАТО особено след Берлинската среща на министрите (юни 1996 г.), на която бе взето принципното решение за предоставяне на сили от НАТО на ЗЕС за изпълнение на задачи от типа на формулираните в Петербургската декларация (19 юни 1992 г.) и допълващите я документи.

2.1.2.1. По въпроса за общата отбранителна политика и обща отбрана мненията в рамките на МПК се движеха между желанието те да бъдат дефинирани по-определено и стремежа да не се правят значителни промени в досегашните формулировки.

2.1.2.2. Предложените решения бяха с различна степен на амбициозност. В съдържателен план те се обединяват основно около:

i) по-прецизно дефиниране на задачите на ЕС в областта на сигурността и отбраната;

(ii) увеличаване на потенциала за осъществяване на цели, които могат да наложат използването на военни средства.

2.1.2.3. Новите моменти в Амстердамския договор (J.7) от съдържателна гледна точка са следните:

(i) в Договора вече се говори не за евентуално, а за прогресивно очертаване (progressive framing) на обща отбранителна политика;

(ii) възможното решение общата отбранителна политика да доведе до обща отбрана е предоставено на Европейския съвет, като е запазено правото на всяка страна да вземе индивидуално решение, като приложи конституционните си процедури;

(iii) На Европейския съвет е предоставено правото да определя принципите и общите насоки, включително и по въпроси с импликации в областта на отбраната;

(IV) като задачи в областта на сигурността и отбраната експлицитно се определят хуманитарните и спасителните операции, задачите по поддържането на мира и задачите на бойните подразделения при управление на кризи, включително установяване на мир;

(v) прогресивното очертаване на общата отбранителна политика се допълва, в зависимост от намеренията на страните, със сътрудничество в областта на въръженията.

2.2. Институционни аспекти

2.2.1. В областта на ОВППОС предлаганите преди МПК решения бяха предимно с институционен характер и в по-малка степен свързани с механизма на вземане на решения. В хода на конференцията бяха обсъдени няколко предложения:

(i) повишаване на ролята на Европейския съвет при определянето на принципите и стратегическите насоки във всички области на ОВППОС;

(ii) възлагане на Съвета на ключова роля при одобряването на общи позиции и съвместни действия въз основа на приетите принципи и стратегически насоки; предоставяне на право да може да изисква от Комисията да му представя предложения за осъществяване на съвместни действия, както и да взема решения за възлагане на задачи на една или повече страни-членки;

(iii) създаване към Председателството на пост генерален секретар на Съвета с нова роля и представителност във външната политика, като досегашните му функции бъдат поети от неговия заместник;

(iv) създаване към генералния секретар на Съвета на звено за политическо планиране и ранно предупреждение, което ще прави стратегически разработки за Съвета и в което Комисията ще участва с отделен свой представител;

(v) асоцииране в по-голяма степен на Комисията към изпълнението и представителството на ОВППОС;

(vi) провеждане на дипломатическите срещи с представители на трети страни от Председателството и с помощта на генералния секретар на Съвета, Комисията и, при необходимост, следващото Председателство и т.н.

2.2.2. Повечето от тези и сродни на тях предложения бяха приети от МПК, като новите моменти в Амстердамския договор са следните:

(i) на Европейския съвет, наред с правото да определя принципите и общите насоки на ОВППОС, са предоставени компетенциите да определя общите

стратегии на ЕС, включващи целите, времето на действие и средствата на прилагане;

(ii) Съветът е натоварен, на основата на принципите и общите насоки, да взема решения за определяне и осъществяване на ОВППОС, като дава препоръки за общите стратегии и ги прилага чрез приемане на общи действия и общи позиции по конкретни въпроси;

(iii) Съветът може да се обръща за предложения към Комисията.

(iv) Съветът може да назначава специален представител по конкретни въпроси и с определен мандат;

(v) генералният секретар към Съвета се упълномощава да действа като върховен представител за ОВППОС, като съдейства при формулирането, подготовката и осъществяването на решенията и провежда диалог с трети страни по искане на Председателството;

(vi) към генералния секретар на Съвета се създава звено за политическо планиране и ранно предупреждение със следните функции: а)наблюдение и анализ на събитията в области, отнасящи се до ОВППОС; б)изготвяне на оценки на ОВППОС и определяне на области, в които ОВППОС може да се насочи в бъдеще; в)изготвяне на своевременни оценки и ранно предупреждение за събития и ситуации, които могат да имат значимо отражение от гледна точка на ОВППОС, включително потенциални политически кризи; г)подготовка на анализи, препоръки и стратегии на ОВППОС, които се внасят в Съвета като принос за формулиране на политиката на Съюза.

(vii) при запазване на досегашните компетенции на Председателството се предвижда пълно асоцииране на Комисията в неговата дейност, както и възможност за съдействие от страна на генералния секретар, който ще бъде подпомаган от заместник, отговарящ за Секретариата на Съвета.

2.2.2.1. Има основания да се смята, че тези мерки ще отстранят някои от проблемите при формулирането и провеждането на ОВППОС, но остава основният въпрос, свързан с механизма за вземане на решения.

2.2.3. Главен проблем на политиката в областта на сигурността и отбраната в институционно отношение е функционалната зависимост между ЕС и ЗЕС. В пряка връзка с него е и проблемът за графика на евентуалното интегриране на ЗЕС в ЕС.

2.2.3.1. Решенията на МПК са в посока на институционно сближаване, но не са нито радикални, нито предполагат пълно преодоляване на съществуващата в определени случаи двусмисленост на отношенията ЕС-ЗЕС. Едновременно с това е приета декларация на намерения за институционно сближаване и евентуално интегриране при запазване, обаче, на суверенния характер на националните решения. Решенията в Амстердам следва да се разглеждат и в светлината на решенията на НАТО от Мадрид и тяхното отражение върху цялостната стабилност в Европа, която от своя страна е важен мотив и при разширяването на ЕС.

2.2.3.2. Новите моменти в Амстердамския договор са:

(i) потвърждава се мястото на ЗЕС като интегрална част от развитието на ЕС, с уточнението, че става дума за предоставяне на достъп до оперативния потенциал на ЗЕС и за съдействие при изработването на отбранителните аспекти на ОВППОС;

(ii) предвижда се сближаване на отношенията между двете организации с цел възможно интегриране на ЗЕС в ЕС, ако това бъде решено от Европейския съвет и потвърдено в рамките на националните ратификационни процедури на страните-членки, като паралелно с това обаче е направено специфично позоваване на държавите, които "виждат своята колективна отбрана реализирана в рамките на НАТО";

(iii) дава се право на ЕС да се възползва от възможността ЗЕС да изработва и осъществява решения и действия на ЕС с отбранителни импликации, като ръководните насоки бъдат изработвани от Европейския съвет;

(iv) към Член J.7 са приети Протокол и Декларация за въвеждане на засилено сътрудничество в рамките на една година, които въпреки че са с юридически неангажиращ характер са илюстративни за намеренията в институционната област.

2.3. Механизъм на вземане на решения

2.3.1. В рамките на ОВППОС от гледна точка на функционирането основният проблем е в дилемата между запазването на консенсуса и евентуалната промяна в механизма на вземане на решения с въвеждане на гласуване с квалифицирано мнозинство. Според едната гледна точка принципът на консенсуса не е основният проблем за ефективното осъществяване на ОВППОС.

Според другата, определено отслабване (за някои даже и по отношение на съвместните действия) на принципа на консенсуса ще доведе до подобряване на механизма на вземане на решение.

2.3.1.1. Предлаганите промени в рамките на МПК бяха насочени към търсене на възможност за динамизиране на ОВППОС от една страна и недопускане на предпоставки за ограничаване на суверенитета на отделните страни, от друга. Предложенията, намерили място в приетия текст на Амстердамския договор, са за следния механизъм:

(i) в случаите, когато решенията се вземат с единогласие, ще бъде възможно да се прави декларация за т. нар. конструктивно въздържане, като държавата, която я прави, не е задължена да изпълнява решението, но признава задължителния ѝ характер за останалите страни-членки и ще се въздържа от действия насочени против взетите решения;

(ii) гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета (62 гласа, подадени от поне 10 страни) се въвежда за всички решения в рамките на обща стратегия, включително тези за общи позиции и съвместни действия, както и за решенията за прилагане на общи позиции или съвместни действия;

(iii) когато дадена страна заяви, че по важни причини на националната политика има намерение да се противопостави на приемане на решение с квалифицирано мнозинство гласуване не се провежда, а по искане на Съвета, одобрено с квалифицирано мнозинство, въпросът се отнася до Европейския съвет за решение с единодушие;

(iv) по процедурните въпроси решенията се вземат с мнозинство от общия брой на държавите-членки.

2.3.1.2. Въвеждането на принципа на квалифицираното мнозинство при вземането на определени решения може да бъде оценено като важна промяна. В същото време той е изключително ограничен в своето прилагане - от една страна използването му може да бъде блокирано при наличието на специфичен национален интерес у страна-членка, а от друга се допуска прилагането му главно по отношение на осъществяването на съгласувана политика в рамките на различните механизми.

2.3.1.3. Специална декларация към Договора предвижда държавите-членки да осигурят възможността Политическият комитет да се събира по всяко време по спешност на ниво политически директор или негов заместник. Това решение

ще има непосредствено отражение върху потенциала за ефективно и бързо реагиране при възникване на кризисна ситуация.

2.3.2. В областта на сигурността и отбраната проблемите от гледна точка на механизма на вземане на решения са два и са свързани както с общия проблем за начина на гласуване, така и със съществуването на различен статут на членство в ЗЕС.

2.3.2.1. Решението на МПК по начина на гласуване е всъщност потвърждение на досегашната практика по всички въпроси с военно или отбранително измерение Съветът да взема решения с единодушие. С отделен протокол Дания потвърждава отказа си от участие в решения с импликации в областта на отбраната.

2.3.2.2. По отношение на правата и задълженията на страните с различен статут в ЗЕС решенията са две:

(i) всички страни от ЕС ще могат да участват пълноценно в задачите с отбранителни импликации, когато ЕС се възползва от потенциала на ЗЕС за осъществяването на решения в тази област;

(ii) страните-членки на ЕС, които имат принос в осъществяването на тези задачи ще участват пълноценно и равноправно в планирането и процеса на вземане на решения от ЗЕС, независимо дали са негови членове.

2.3.3. Макар и не толкова свързан с ОВППОС, но имащ отношение към нея, бе един от най-чувствителните проблеми, на който трябваше да бъде намерено решение в рамките на МПК- адаптирането на системата от т.нар. претеглени гласове в Съвета към изискванията на бъдещото разширяване на ЕС. Въпросът има пряко отражение към гласуването и възможността да се приеме или отхвърли дадено предложение в рамките на Съвета. Ключовите категории при гласуването са а)квалифицираното мнозинство и б)блокиращото малцинство. В хода на дискусиите се оформиха две основни направления в търсенето на решение на проблема.

2.3.3.1. Съгласно първия подход представителството на държавите-членки в Съвета следва да бъде адекватно, по принцип равноправно, и следователно трябва да се запази съществуващата система на претеглени гласове без изменения, като се екстраполира за новоприетите страни.

Това би означавало общият брой на гласовете, с които страните разполагат в Съвета, да бъде увеличен на 132 за евентуалните 26 члена на ЕС, от сегашните 87

при 15 члена и 76 за предишния състав от 12 страни-членки. За постигане на квалифицираното мнозинство от 71% в трите случая са нужни съответно 94, 87 и 76 гласа. В демографско отношение това формира една нисходяща тенденция на представителство на квалифицираното мнозинство в процент от общото население на Съюза - от предишните 63,21%, сегашните 58,30% и евентуалните бъдещи 50,29%.

Аналогично е положението и в случая с блокиращото малцинство, което се движи в рамките на 29%-30%. При общ брой на гласовете 132 то се постига с 39 гласа, при сегашните 87 - с 26, а при 76 е било 23. В процент спрямо общото население на съюза тенденцията също е нисходяща -12,10%, 12,28% и евентуално при максималното бъдещо разширение на ЕС -11,48%.

2.3.3.2. Вторият подход се гради на презумпцията, че е необходимо да съществува пряка връзка между числеността на населението и броя на гласовете, с които разполага всяка страна в Съвета. В този смисъл нисходящите тенденции в репрезентативността на населението при формирането на блокиращото малцинство и особено на квалифицираното мнозинство се разглеждат като отправна точка на исканията за корекции на съществуващата система. Обсъжданите идеи в рамките на МПК бяха няколко:

(i) въвеждане на двойно мнозинство в някаква форма, като идеята е за решенията на Съвета да е необходима и мажоритарна подкрепа на населението;

(ii) въвеждане на двойно блокиращо малцинство, основано на определен брой претеглени гласове или на определен брой държави, представляващи определен дял от населението на съюза;

(iii) ново претегляне на гласовете на основата на определена формула, като се има предвид отражението върху позициите на сегашните страни-членки;

(iv) промяна на прага за постигане на квалифицирано мнозинство, което може да бъде съчетано с някой от изброените преди подходи.

2.3.3.3. МПК не успя да стигне до окончателно решение по въпроса за начина на определяне на претеглените гласове, който в крайна сметка бе обвързан с въпроса за броя и разпределението на членовете на Комисията. С протокол бяха фиксирани две постановки:

(i) към датата на първото разширение Комисията ще включва по един представител от всяка страна-членка при положение, че системата на претеглените гласове бъде променена или чрез нови стойности на претеглянето,

или чрез въвеждането на двойно мнозинство, като се компенсират страните, принудени да се откажат от свой втори представител в Комисията;

(ii) най-малкото една година преди броят на членовете да надхвърли 20 страни ще бъде свикана конференция на правителствени представители (нова МПК), която да направи преглед на дейността на институциите.

С декларация бе потвърден "компромисът от Йоанина" от 29 март 1994 г., (с което той става част от Договора, въпреки че до момента имаше характер на джентълменско споразумение). Той ще действа до първото разширение, като към тази дата ще бъде намерено решение на специфичния случай на Испания.

2.3.3.4. Предложението на Председателството към МПК от 24 април 1997 г. съдържа два от най-разпространените подхода за въвеждане на квалифицираното мнозинство като принцип на вземане на решения в Съвета - чрез въвеждането на двойно мнозинство и чрез ново претегляне на гласовете в Съвета. И в двата случая при бъдещо членство България ще запази позициите на средна европейска държава - 8 или 4 гласа в зависимост от предпочетения вариант.

2.3.4. Констатацията, че механизмът на вземане на решения в ОВППОС не позволява ефективното провеждане на обща политическа линия бе в основата на стремежа в рамките на МПК да се търсят алтернативни решения. Подобно решение се смята, че предлага постановката за "по-тясното сътрудничество" ("гъвкавостта"). Въпреки че основно е свързана с общия процес на задълбочаване на европейската интеграция, тя бе обсъждана и в контекста на ОВППОС. Докато приложението на "по-тясното сътрудничество"/"гъвкавостта" по въпросите, подлежащи на регулиране от процедурата на Общността, се смята за противоречиво, определени страни приемат като естествено поле на бъдещото й приложение "втория" и "третия стълб" и по-точно въпросите, по които решенията се вземат с единодушие и рискът да се стигне до блокирането им е съответно по-висок.

2.3.4.1. "По-тясното сътрудничество/гъвкавостта" предполага възможността при отсъствие на други решения, на доброволна основа, в съответствие с общите цели на ЕС и без ущърб за интересите на останалите страни-членки, определен брой държави, но при всички случаи мнозинство, да осъществяват сътрудничество в рамките на институциите, процедурите и механизмите съгласно договорите на интеграционната общност. Процесът следва да има открит характер и да позволява допълнително включване на другите страни от ЕС. Предлаганият в хода на МПК начин на функциониране включваше:

(i) участие на всички страни-членки на Съвета при обсъждането на въпроси в определената област на "по-тясното сътрудничество", като решенията се вземат само от държавите, които участват в него; квалифицираното мнозинство представлява две трети от гласовете на участващите страни с корекциите по Член 148 (2), а единогласието се формира само от участващите страни;

(ii) поемане от участващите държави на всички разходи по осъществяването на сътрудничеството, с изключение на административната издръжка, определена в рамките на бюджета на Европейските общности, освен ако Съветът с единодушие не вземе друго решение;

(iii) редовно информиране на Европейския парламент за развитието на "по-тясното сътрудничество" от Съвета и Комисията.

2.3.4.2. МПК обсъди три възможни форми на въвеждането на "гъвкавост", които не са взаимноизключващи се, могат да бъдат прилагани самостоятелно или в комбинация:

(i) въвеждане на "упълномощаващи клаузи" а)обща, отнасяща се за трите "стълба", с която се определят общите условия и институционните аспекти, или б)със специфичен характер за всеки от Договора за Европейските общности, Глава V (ОВППОС) и Глава VI (Правни въпроси и вътрешни работи) от Договора за Европейски съюз;

(ii) осъществяване на "предопределена гъвкавост", съгласно вече заложили постановки в приети документи;

(iii) "гъвкавост" по преценка за всеки индивидуален случай, който, в рамките на ОВППОС се свързва с конструктивното въздържане.

2.3.4.3. В духа на предложенията бяха приети общи клаузи в Договора за Европейския съюз и в Договора за Европейските общности. Важно е да се отбележи, че принципът на "гъвкавостта" няма да се използва като мотив за прилагане на Europe a la carte и няма да размие ДЕС, което е ясно декларирано в новото звучане на член 5а на Договора от Амстердам. "Гъвкавостта" ще може да бъде използвана в такива ключови въпроси на "първия" и "третия стълб" като ЕВС и Шенгенското споразумение. В същото време в областта на ОВППОС не бяха приети постановки, предвиждащи прилагане на "по-тясно сътрудничество/гъвкавост".

2.3.5. Перспективите за решаването на проблема са силно политизирани. Най-голяма е вероятността институционните въпроси да продължат да се

третират на фона на баланса между големите и малките страни, въпреки че резултатите от гласуванията в Съвета показват следното: коалициите включват малки и големи страни срещу малки и големи, като случаите, когато големите страни гласуват срещу малките са единични. Един бъдещ разширен ЕС ще бъде със състав значително по-диференциран от днешния - ще съдържа повече малки страни, които са с по-слаби икономики и със значим селскостопански сектор. В условията на тази диференциация ЕС очевидно ще има нужда от принципа на квалифицираното мнозинство, за да може да бъде продължен процесът на задълбочаване на интеграцията.

2.4. Правни аспекти

2.4.1. Придаването на статут на юридическа личност на ЕС също бе един от важните въпроси, обсъждани от МПК. Част от страните-членки определено не виждат необходимост от развитие на ДЕС в подобна насока. За други обаче все по-налагащото се възприемане на ЕС като единен политически субект предполага и съответни юридически решения в посока на предоставяне на статут на юридическа личност.

2.4.1.1. От гледна точка на външната и отбранителната политика евентуалното предоставяне на статута би предвиждало следното:

(i) ЕС да се представлява в международните отношения от председателството на Съвета;

(ii) при намерение за сключване на споразумение от името на ЕС Съветът с единогласие и при съдействието на Комисията да упълномощава Председателството да започне преговори, които ще се водят на основата на указания, приемани от Съвета също с единогласие;

(iii) споразуменията да се сключват от името на ЕС от Съвета по препоръка на Председателството, на основата на консенсуса и след консултация с Европейския парламент, чието становище следва да бъде представено в определен от Съвета срок;

(iv) сключените споразумения да бъдат задължителни за институциите на ЕС и страните-членки;

(v) ЕС да няма правото да сключва споразумения, предвиждащи използването на военни средства.

2.4.1.2. Предоставянето на статут на юридическа личност на ЕС логично би предполагало съвместяването в една на сега съществуващите юридически личности на трите Общности. Същевременно това би следвало да бъде направено по начин, който не засяга "стълбовата" структура на Договора за ЕС.

2.4.2. Решението на МПК по въпроса за юридическия статут и представителството е негативно като цяло.

2.4.2.1. Постигнато обаче бе съгласие (J.14) Съветът да упълномощава с единогласие Председателството, със съответното съдействие на Комисията, да сключва споразумения с трети страни и организации, като страните-членки на ЕС имат правото да съобразят отношението си с националната ратификационна процедура преди тези споразумения да станат задължителни.

2.4.2.2. Същевременно бе приета декларация, че нищо свързано с тези пълномощия не означава прехвърляне на компетенции от държавите-членки към съюза. Тази декларация допълнително усилва постановката от договора в смисъл, че Съветът не получава статут на юридическа личност.

2.5. финансови аспекти

2.5.1. Преобладаващото мнение в рамките на МПК бе в полза на действащата система за финансиране на ОВППОС. Според част от страните обаче проблемите произтичат от сложността на бюджетната процедура, която следва да бъде опростена, а според други - от неоперативния начин на гласуване на средства.

2.5.2. В крайна сметка МПК прие следните нови решения:

(i) оперативните разходи по ОВППОС ще бъдат за сметка на бюджета на Европейските общности, с изключение на тези по операциите с военно или отбранително измерение, както и на случаите, когато Съветът реши друго с единодушие;

(ii) когато разходите не са за сметка на бюджета на Европейските общности, те се поемат от страните-членки в съответствие със скалата на БВП, освен ако Съветът не вземе единодушно друго решение;

(ш) в разходите, произтичащи от операции с военни или отбранителни импликации, няма да участват държавите-членки официално декларирали конструктивното си въздържане.

2.5.2.1. Едновременно с това бе изработено детайлно споразумение между Европейския парламент, Съвета и Комисията по условията на финансиране на ОВППОС. Най-общо казано бюджетът се договаря между Съвета и ЕП на основата на предложение на Комисията. ЕП има правото да определя годишен таван за разходите по линия на ОВППОС от бюджета на Общността, а на Съвета се дава възможност да ползва по свое усмотрение средства в рамките на определения от ЕП размер. Общите действия, които ще бъдат финансирани от бюджета на ОВППОС, са следните: а)наблюдение и организация на избори и участие в демократичните процеси в трети страни; б)финансово осигуряване на специални пратеници на ЕС; в)предотвратяване на конфликти и участие в операции по поддържане на мира; г)оказване на финансова помощ за процеса на разоръжаване; д)изплащане на вноски за международни конференции и др. форуми; е)предприемане на неотложни действия.

3. Изисквания към бъдещите членове на ЕС

3.1. Критерии за членство

3.1.1. Договорът за Европейския съюз определя три основни изисквания за членство в Съюза:

- (i) европейска идентичност (член O);
- (ii) демократичен ред (член F);
- (iii) зачитане на правата на човека (член F);

3.1.2. Европейския съвет в Копенхаген през юни 1993 г. формулира по-ясно критериите за членство на страните от Централна и Източна Европа, като изрази експлицитно ангажимента на ЕС да приеме асоциираните страни от ЦИЕ. Критериите имат подчертано общ характер, което дава съществени възможности за интерпретация както в полза на страните, които кандидатстват за членство, така и, при други обстоятелства, за отлагане на тяхното присъединяване към ЕС. Критериите са както следва:

- (i) стабилност на институциите, които гарантират демокрацията, върховенството на закона и зачитане и защита на малцинствата;
- (ii) действаща пазарна икономика и потенциал за овладяване на конкурентния натиск и пазарните сили в рамките на ЕС;

(iii) способност да се изпълняват задълженията, произтичащи от членството, включително приемане на целите на политическия, икономически и монетарен съюз;

3.1.2.1. Същевременно като паралелно условие се посочва необходимостта от наличие на потенциал в рамките на самия ЕС да интегрира нови членове без да се губи скоростта на европейската интеграция.

3.1.3. При запазване на тенденцията, въз основа на опита от преговорите на Швеция, Финландия, Норвегия и Австрия, може да се очаква, че отправните точки по въпроса за нашите задължения и възможности по отношение на ОВППОС ще бъдат четирите принципа, формулирани от ЕС в началото на преговорния процес, които се свеждат до ангажимент за:

(i) одобрение на целите, заложи в ОВППОС;

(ii) подкрепа на конкретните решения, взети преди пълноправното членство на четирите преговарящи страни;

(iii) пълноценно участие в ОВППОС;

(iv) съдействие на процеса на укрепване на сътрудничеството в рамките на ОВППОС в хода на разширяване на ЕС.

3.2. Пакт за стабилност

3.2.1. Определени изисквания към бъдещите членове на ЕС от Централна и Източна Европа се съдържат в рамките на Пакта за стабилност в Европа, приет през март 1995 г. Важни в това отношение са две обстоятелства:

(i) това е първата значителна инициатива в рамките на съвместните действия на ОВППОС;

(ii) за нашата страна, както и за останалите от ЦИЕ, от нея произтичат определени ангажименти.

3.2.2. Основният замисъл на инициативата се свежда до два момента. Първият е търсенето на решения на потенциалните малцинствени и междуетнически конфликти в двустранните отношения на асоциираните (или с перспектива да бъдат асоциирани) страни от ЦИЕ още преди активната фаза на тяхното присъединяване към ЕС. Вторият е превантивното създаване на

допълнителни лостове за въздействие върху някои аспекти в поведението на страните, кандидати за членство в ЕС.

3.2.3. Като цяло, въпреки че беше приета от всички поканени за участие държави, инициативата е нееднозначна по своя характер.

3.2.3.1. Положителните страни ^а в няколко плоскости:

(i) прави се опит за действия със средствата на превантивната дипломация за създаване на добросъседски отношения;

(ii) потвърждава се ненарушимостта на границите;

(iii) стимулират се действията за решаване на някои от двустранните проблеми на страни от ЦИЕ;

(iv) търси се съчетание на опитите за урегулиране на малцинствените/междуетническите проблеми със средствата на трансгранично сътрудничество в икономическата област и инфраструктурните проекти;

(v) на практика се сваля (поне на този етап) един от аргументите против бъдещото членство на страните от ЦИЕ в ЕС.

3.2.3.2. Негативната част на баланса също включва няколко елемента, които са:

(i) ограниченият обхват на инициативата, изключващ страните с най-голям кризисен потенциал поради участието им в действащ конфликт на територията на бивша Югославия;

(ii) създаването на две категории държави - изрядни по дефиниция (единствено поради членството си в ЕС) и потенциално проблематични, които подлежат на определени контролни процедури (страните от ЦИЕ);

(iii) налагането на двойни стандарти в използването на категорията "национално малцинство", като тя имплицитно се прилага по отношение на страните от ЦИЕ, а се счита за неприложима спрямо страни от ЕС, чиито конституционни разпоредби не допускат наличието на малцинства на техните територии;

(iv) неселективното използване на категорията "национално малцинство" по отношение на страните от ЦИЕ без да се отчита спецификата на отделните държави и действащото законодателство;

(v) потенциалната възможност в бъдеще, при определени обстоятелства, механизмите на Пакта да се използват за задържане на процеса на интегриране на страни от ЦИЕ в ЕС.

Резюме:

Договорът от Амстердам представлява крачка напред в развитието на ЕС, без да съдържа фундаментални промени в съдържанието и статута на ОВППОС. От гледна точка на реинтеграционния процес резултатите на МПК направиха възможно започването на преговори за присъединяване на нови членове на ЕС. Новият вариант на ДЕС представлява крачка напред, като капитализира върху вече постигнати или набелязани в практиката мерки. Същевременно МПК не можа да предложи критичния минимум, необходим за безпроблемното протичане на процеса на разширяване, доколкото най-важните въпроси - институционните - се оставят за решаване от следваща междуправителствена конференция. Постигнато е известно подобрене от гледна точка на а)практическото функциониране и осъществяването на ОВППОС, като особено място заслужават определянето на представител на ЕС по ОВППОС, създаването на звено за анализ и планиране, възможността за по-чести срещи на Политическия комитет, оптимизирането на механизма за финансиране на ОВППОС; б)еволюцията в механизма за вземане на решения и в)въвеждането на принципа на конструктивно въздържане. От гледна точка на българските интереси, свързани с бъдещото разширяване, критериите за присъединяване на нови членове към ЕС не претърпяха ново развитие. Не се появиха фундаментални нови изисквания, за които се налага да бъдат специално отчетени в хода на подготовката за преговори за членство на България в ЕС.

II. България и Общата външна политика и политика в областта на сигурността

4. Основни моменти в отношенията България-ЕС по въпросите на външната политика и сигурността

4.1. Обща оценка на структурирания диалог

4.1.1. От гледна точка на асоциираните страни ОВППОС остава една от практически безпроблемните и добре работещи сфери на асоциирането, осъществявана преди всичко в рамките на структурирания диалог. (В двустранния формат на ЕСА външнополитическото сътрудничество се свеждаше до обмен на мнения, които задължително включваха проблематиката на първия критерий от Копенхаген - функционираща демокрация).

4.1.2. Структурираният диалог по въпросите на ОВППОС започна в края на 1994г. За периода от публикацията на първата част на "Европа 2000" през 1995г. той значително се разви, както по отношение на формите, така и на съдържанието. Посочената по-долу статистика за структурирания диалог и някои преки наблюдения върху неговото функциониране дават основания за няколко основни констатации в областта на формите на сътрудничество.

4.2. Съвместни дейности

4.2.1. С всяка година участието на България и останалите АСЦИЕ в предлаганите форми на съвместна дейност с ЕС по ОВППОС нарастваше почти два пъти. Въпреки че в случая става дума за количествено увеличение, то отразява реално интензификацията на диалога като цяло.

4.2.2. Разширяването на съвместните дейности е свързано и с определено разширяване на тематиката, при запазване на основните въпроси, сред които главно място продължават да заемат тези, свързани със страните от третия свят, глобалните проблеми, правата на човека, въпросите на ООН, конфликтите в горещи точки на света и някои други. В този смисъл позициите на Р България по международните въпроси в изброените области във все по-голяма степен се сближават с тези на ЕС.

4.2.3. Сред съвместните дейности като обобщение по позициите, демаршите, декларациите и изказванията определено преобладават декларациите - 89 от общо 123, т.е. около 73%, следвани от демаршите -18 и изказванията (които са особено характерни за последната година) -11. Общите позиции, които са по-развита форма на съвместна дейност са все още едва 5, на фона на около 100 общи позиции, които ЕС е одобрил от влизането на ДЕС в сила. На този етап не може да се говори за предприемани съвместни действия (joint actions). Разпределението е следното:

Вид съвместна дейност	1995	1996	1997 (до м юли)	Общо
Декларации	27	36	26	89
Демарши	4	9	5	18
Позиции	4		1	5
Изказвания	1	10	11	
Общо	31	50	42	123

4.2.3.1. Това означава, че асоциирането ни в областта на ОВППОС като форми все още не отива отвъд предложения за присъединяване към вече изработени в рамките на политическото сътрудничество на ЕС съвместни декларации, демарши, позиции и изказвания. Едва от 1996г. започна редовното уведомяване на АСЦИЕ за резултатите от извършените демарши на ЕС,

4.2.4. Може да се твърди, че на този етап предлаганите съвместни дейности са в повечето случаи от безпроблемен характер за България - подкрепа на демократичните процеси в страни от третия свят, защита на общите принципи на международното право, сред които особено място заема зачитането на правата на човека и основните свободи. Този аспект се счита от самия ЕС за едно от основните постижения на ОВППОС - изпращането на силни сигнали за спазването на демократичните стандарти и правата на човека до Китай, Бирма, Куба, Иран и др.

4.2.4.1. В същото време не може да се отрече, че през последните години се открииха и някои по-сериозни въпроси, от гледна точка на последиците за българските национални интереси. Особено внимание в тази насока заслужават:

(i) съвместната позиция по ограничаване на износа на оръжие за страните от бивша Югославия от 26 февруари 1996 г., към която България се присъедини едва след вземане на съответното решение от Министерския съвет през март 1996 г.;

(ii) гласуването на резолюцията по правата на човека в Китай в рамките на Комисията по правата на човека на ООН в Женева;

(iii) съвместната подготовка и гласуване по продължаването на Договора за неразпространение на ядреното оръжие;

(iv) ограничаването на диалога с Иран през април 1997 г.

4.3. Тематично разпределение на сътрудничеството

4.3.1. Сътрудничеството се осъществява главно по няколко основни теми, както с глобален, така и регионален характер. От проблемните области основно внимание се отделя на правата на човека. По години разпределението на темите е както е показано в следващата таблица.

Тема	1995	1996	1997 (до м.юли)	Общо	
Третия свят	19	26	13	58	
Глобални въпроси		5	11	6	22
Права на човека		4	4	4	12
ООН		2	9	11	
ОНД	1	6	6	13	
Бивша Югославия		2	1	2	5
Албания			2	2	
Общо		31	50	42	123

4.4. Механизми на сътрудничеството

4.4.1. Като цяло сътрудничеството в областта на ОВППОС може да бъде оценено като успешно. То е вероятно най-добре работещата част от структурирания диалог, доколкото е регламентирано в най-висока степен.

4.4.1.1. С приетите през 1994 г. "Основни насоки за задълбочено политическо сътрудничество" бе установен механизмът на функциониране, включващ:

(i) експертни срещи (около 10 на брой за всяко Председателство), които дават възможност за принципно обсъждане на въпроси, представляващи общ интерес;

(ii) срещи и контакти на европейските кореспонденти и на политическите директори;

(iii) срещи на министрите на външните работи в рамките на заседанията на Съвета "Общи въпроси".

4.4.1.2. Този механизъм бе допълнително усъвършенстван с приемането на документ за "Нови насоки за развитие на задълбочения политически диалог" през 1997 г. В него обаче в много малка степен бяха отчетени препоръките на асоциираните страни, въпреки представените детайлни позиции като полско-литовски документ, който получи подкрепата на повечето АСЦИЕ, в т.ч. и България. Основният принос на "Новите насоки..." бе официализирането на сътрудничеството в трети страни.

4.4.1.3. Като цяло създаденият механизъм за сътрудничество в ОВППОС би могъл да се използва за модел и в другите области на сътрудничеството с ЕС, доколкото позволява едно предварително съгласуване на позиции, адаптиране към едни и същи методи и форми на работа, установяване на крайно необходимите лични контакти и съответно възможност за излагане на националните позиции и обмен на информация.

4.5. Сътрудничество в международните организации

4.5.1. Сътрудничеството между ЕС и АСЦИЕ в международните организации се развива все по-активно. Все още обаче не са разработени оптимални механизми за това, поради недокрай изяснената позиция на ЕС по

общата политика на съюза по външните въпроси и сигурността. През последните две години се засилват тенденцията на провеждане на консултации и съвместни демарши по въпросите на сигурността, неразпространението на оръжията за масово унищожаване и разоръжаването.

4.5.1.1. формулата на сътрудничеството се осъществява на ршституционализирано равнище в Брюксел по покана на Тройката на ЕС. Експерти от ЕС и АСЦИЕ се свикват за консултации по горните въпроси, след което ЕС решава каква ще бъде общата позиция на Съюза. Непосредствено след изготвянето на общата позиция ЕС поканва АСЦИЕ да се присъединят към нея. Обикновено позицията на ЕС се изготвя в окончателен вид и се предоставя на АСЦИЕ за присъединяване непосредствено преди съответния форум, на който позицията ще се застъпва, или преди началото на конкретен демарш от името на ЕС и на присъединилите се АСЦИЕ.

4.5.2. Основното сътрудничество между АСЦИЕ и ЕС в рамките на международните организации е по линия ООН, като може да се твърди, че то се осъществява на добро равнище. Една от причините за ефективното сътрудничество в ООН до голяма степен е наличието на отделен документ, с който то се регламентира.

4.5.2.1. Сред по-важните аспекти в контекста на сътрудничеството между АСЦИЕ и ЕС в Ню Йорк в рамките на ООН се очертаха следните явления и тенденции:

(i) през последните две години се наблюдава тенденция на активизиране на консултациите и сближаване на позициите по основните въпроси, разглеждани в организацията;

(ii) координацията се извършва основно чрез възприетите механизми на а) съвещания на ниво ръководители на мисии, за уточняване на позициите по основни въпроси от дневния ред, непосредствено преди редовните сесии на Общото събрание; б) работни съвещания по текущи въпроси и по проблематиката на основните комитети по време на сесиите; в) консултации по възлови проекторезолюции и съгласуване на позициите при гласуване на по-важни резолюции; г) съвместни заявления и изказвания по основни въпроси от дневния ред на сесиите;

(iii) механизмите на предварителна координация направиха възможни съвместните изказвания на АСЦИЕ и ЕС и сближаването на позициите им, изразено в почти пълно съвпадение на гласуванията по резолюциите и решенията

по основни въпроси като: а) разоръжаването; б) поддържането на международния мир и сигурност; в) мирното разрешаване на конфликти и спорове; г) сътрудничеството между ООН и ОССЕ; д) мирното използване на космическото пространство; е) сътрудничеството в областта на информацията; ж) бюджетната сфера, включително финансовата криза в ООН, скалата на вноските, персонала и др.; з) преустройството и повишаването на ролята и ефективността на ООН в социално-икономическата сфера; и) международното право и Устава на ООН.

(iv) същевременно наред с постигнатите резултати в развитието на сътрудничеството между АСЦИЕ и ЕС, на последните сесии на ОС на ООН в Ню Йорк се проявиха и някои различия в позициите. По приетите по наша инициатива резолюции по оказване на специална икономическа помощ на страните, засегнати от санкциите на СС срещу СРЮ, както и по чл. 50 от Устава на ООН, ЕС изрази принципна подкрепа за нашите искания, но по същество зае позиции, насочени към ограничаване на идеята за създаване на конкретен механизъм за компенсиране на загубите и запазване на вече съществуващите механизми и програми за оказване на помощ.

4.5.2.2. В специализираните международни организации в Женева сътрудничеството се осъществява като неформално съгласуване на позициите между страните от ЕС и АСЦИЕ или като редовни координационни съвещания. За целта ЕС разпространява предварително проектите за съвместни изказвания и проекторезолюции, към които АСЦИЕ могат да се присъединят. АСЦИЕ обаче не участват пряко в разработването на документите. В консултациите те имат възможността да изкажат собствената си позиция, която може да се вземе предвид или не при утвърждаването на окончателната позиция на съюза. В отделни случаи ЕС внася корекции в позициите си въз основа на предварителните консултации. В рамките на съответните организации сътрудничеството се осъществява по следния начин:

(i) в Конференцията по разоръжаването се провеждат периодични срещи между Тройката на ЕС и АСЦИЕ по отделни актуални проблеми. През 1996 г. бе проведена среща по подготовката на Договора за всеобхватна забрана на ядрените опити, а през февруари 1997 г. - по дневния ред на КР, по който имаше сериозни спорове в Конференцията;

(ii) обект на съвместни консултации между ЕС и АСЦИЕ през 1997 г. ще бъде юридически обвързващият документ на Конвенцията за забрана на биологическите оръжия, към който българските научни институти и специализирани лаборатории имат подчертан интерес;

(iii) по въпросите на правата на човека сътрудничеството се провежда по-активно главно във връзка със и по време на сесията на Комисията по правата на човека;

(iv) в Икономическата комисия за Европа се провеждат редовни координационни съвещания за характера и обхвата на реструктурирането на Комисията, както и неофициални консултации при подготовка на сесиите и основните спомагателни органи и работни групи;

(v) резултатно, е сътрудничеството на България с държавите от ЕС в Световната организация за интелектуална собственост, Международния съюз за далекосъобщения, организациите в областта на околната среда;

(vi) не съществуват институционализирани форми на сътрудничество между ЕС и АСЦИЕ в международните търговско-икономически организации - УНКТАД, СТО. Сътрудничеството там се осъществява на двустранна основа, спорадично и спонтанно, без предварително съгласуване по инициатива на ЕС. В същото време следва да се отбележи, че без активната подкрепа на ЕС нямаше да бъде възможно приемането на България в СТО през 1996г. Сътрудничеството в ГАТТ/СТО е много важно, тъй като е свързано с реализирането на конкретни български търговски и икономически интереси. Това е силен аргумент в полза на ускоряването на присъединяването на България към други политико-икономически организации, в които други АСЦИЕ вече членуват и използват предимствата от подкрепата и асоциирането си с ЕС.

(vii) в МОТ също липсва сътрудничество между АСЦИЕ и ЕС. Там се провеждат срещи между високоразвитите страни и страните от източноевропейската група по конкретни проблеми.

(viii) не се осъществява активно сътрудничество по хуманитарните въпроси и проблемите на миграцията в рамките на Международната организация по миграцията, Върховния комисариат по бежанците, Червения кръст;

(ix) въпреки липсата на институционализирано сътрудничество в много организации, позициите на АСЦИЕ и ЕС в повечето случаи съвпадат. Страните от ЕС спомогнаха за включването на текстове по българското национално малцинство в резолюциите по правата на човека в СРЮ.

4.5.2.3. Сътрудничеството между АСЦИЕ и ЕС в рамките на организациите от системата на ООН във Виена бележат постоянно развитие. То се изразява в засилени контакти и обмен на мнения по време на срещи както с отделните

страни-членки на съюза, така и с Тройката на ЕС. На тях се изясняват позициите на ЕС за предстоящи конференции, сесии РІ заседания на ръководните оргашт на организацията, и се дискутират проблеми на дейността им По организации и проблеми сътрудничеството е както следва:

(i) в резултат на извършено предварително обсъждане през 1996 г. бяха застъпени общи позиции от ЕС и АСЦИЕ по редица въпроси, обсъждани на 15-та и 16-та сесии на Съвета за промишлено развитие на ЮНИДО - реформата в ЮНИДО, финансовата стабилизация на организацията, оптртмизирането на щатния персонал и др.;

(И) сътрудничество имаше на 39-та сесия на Комисията по наркотиците по въпроси като принципите и практиката на първичната и вторична превенция за намаляване на търсенето на наркотици, насърчаване на страните-членки да забраняват откриването на анонимни сметки и др., мерки за борба срещу отклоняването на психотрони субстанции и др.;

(iii) съгласуване на позиции имаше също така на Генералната конференция на МААЕ и др. форуми, където България стана съавтор на значителен брой проекторезолющш, предложени съвместно от ЕС и АСЦКЕ.

4.5.3. От началото на политическия диалог ЕС - АСЦИЕ в рамките на ОССЕ качеството на сътрудшгчеството между тях в рамките на тази организация постоянно се подобрява.

4.5.3.1. Ежеседмично се провеждат срещи във Виена между Тройката на ЕС и делегациите на асоциираните държави, които са полезни като обем на информация и изясняване на позиции. Един път на шест месеца се провеждат и съдържателни срещи на равнище посланици в ОССЕ. Положителен ефект има и диалогът по въпросите на ОССЕ в Брюксел, КОЙТО засега се провежда в рамките на едно експертно съвещание за Председателство.

4.5.3.2. По повечето от въпросите има голямо съвпадение на възгледите. В известен смисъл определени ограничения се налагат от характера на самата органргзация, в която при асоциирането на страните от Централна и Източна Европа с позрщиите на ЕС се рискува да се постави под въпрос целесъобразността на дискусията въобще и нейните резултати, тъй като посочената група страни представлява половината от участниците в организацията.

4.6. Сътрудничеството в трети страни

4.6.1. Този тип сътрудничество е относително нова практика, която бе фиксирана едва в усъвършенстваните насоки за сътрудничество на ЕС и АСЦИЕ от 1997г.

4.6.1.1. Въпреки отсъствието на достатъчно опит, вече може да се твърди, че нейната интензивност и качество зависят в голяма степен от конкретното Председателство и неговия представител в дадената страна. В този смисъл може да се очакват специфични проявления на общите за ОВППОС недостатъци.

4.6.1.2. Същевременно за България тази форма е изключително полезна, доколкото дава възможност за обмен на мнения и получаване на информация, с която нашите мисии в тези страни не разполагат. На този етап може да се оцени като положително началото на този диалог, особено в някои страни от третия свят. Това е особено валидно в контекста на необходимото прецизиране на българската позиция по вътрешнополитическото положение в дадената страна и изработването на насоки за определяне на външнополитическа линия, съвместима с тази на ЕС.

4.7. Проблеми на сътрудничеството в рамките на структурирания диалог

4.7.1. Независимо от като цяло положителната оценка и продължаващото развитие на структурирания диалог, който е основен елемент от Стратегията за подготовка за присъединяване, приета в Есен, в осъществяването му има редица недостатъци.

4.7.1.1. От гледна точка на характера на срещите и начина на провеждане проблемите са следните:

(i) срещите имат само консултативен характер и не се вписват в нормалните процедури на работа в ЕС;

(ii) недостатъчна е съвместна подготовка, като на практика отсъства съгласуван дневен ред и изказвания, въпреки определените подобрения, направени в последно време;

(iii) някои от срещите имат формален характер, особено провежданите на по-високо равнище, като отсъства стремеж към повече резултатност, доколкото тези срещи не са насочени към конкретен краен продукт от типа на документи, общи решения и т.н.;

(iv) темите и участниците са прекалено многобройни и няма възможност за провеждане на истинска дискусия;

4.7.1.2. Сред проблемите, свързани с механизма на осъществяване на сътрудничеството по въпросите на външната политика и сигурността, особено важни са три:

(i) по редица от въпросите има трудности при включването им в дискусиите, поради различните компетенции на Съвета, Комисията, Председателството и Политическия комитет;

(ii) отсъства механизъм за последващи действия;

(iii) АСЦИЕ, включително България, все още недостатъчно добре познават вътрешните механизми, процедури и компетенции на органите в Съюза;

4.7.1.3. Най-съществени обаче са проблемите с политически характер, от които произтичат и някои от изброените чисто технически:

(i) самата ОВППОС се развива относително бавно, като изглежда в ЕС съществува известно нежелание да се използват докрай възможностите и потенциала на АСЦИЕ за реализиране на политиката на ЕС и укрепване на авторитета на ЕС пред трети страни и на международните форуми;

(ii) от страна на ЕС в определена степен се демонстрира формален подход - често пъти нивото на участие за частта с АСЦИЕ е различно от това на асоциираните страни и създава впечатлението за пренебрежително отношение и нежелание за ангажиране в истинска дискусия;

(iii) в процеса на имплементация на ОВППОС - при присъединяването ни към общи демарши и позиции предлаганата от ЕС опция продължава да бъде "take it or leave it", което не дава възможност за изразяване на национална позиция или коментар по въпроса и поставя под съмнение демократичността на сътрудничеството в тази област;

(iv) на практика отсъства сътрудничество между асоциираните страни - за тези две години бяха направени известни опити, но поради наличието на определена конкуренция и твърдата позиция против такова сътрудничество от страна на държави като Унгария, Чехия и частично прибалтийските на практика няма сътрудничество по проблемите, обсъждани в рамките на структурирания диалог.

4.8. Специфичните български интереси и ОВППОС

4.8.1. ОВППОС е област, в която, с изключение на единични случаи, България не е имала сериозни проблеми. Както посочва становището на Европейската комисия ПО българската молба за членство "Оценката на българската външна политика и политика на сигурност днес ВОДИ ДО очакването, че като член на ЕС тя ще бъде в състояние ефективно да изпълни задълженията си в тази област". Следователно е малко вероятно преговорите по присъединяването да бъдат затруднени от външнополитически въпроси. България вече е декларирала привързаността си към целите и принципите на ЕС и следва да демонстрира своята съпричастност към ОВППОС от момента (и дори преди момента) на присъединяването.

4.8.2. Участието в ОВППОС на ЕС ще изисква от българската страна да продължи процеса на привеждане на своите отношения с бивши традиционни партньори в съответствие с общата политика на Съюза. В този контекст особен интерес представляват три аспекта.

4.8.2.1. Очевидно предстои да бъдат внесени корекции в отношенията с някои развиващо се страни, като в тази група също следва да се направи съответната диференциация:

(i) страни, от които България има да получава вземания - Ирак, Либия и др., но които попадат (или могат да попаднат) в специални режими на ЕС;

(ii) страни, с които договорните отношения следва да бъдат приведени в съответствие със съвременните реалности и от тях да се премахнат клаузите, които не се прилагат - за социалистически интернационализъм, взаимопомощ и т.н., без да се накърнят традиционно добрите връзки с тези страни (някои арабски държави, Виетнам и др.);

4.8.2.2. Поддържането на политическия диалог с Русия и разврггнето на икономическите отношения е очевидно необходимост. Това, от гледна точка на отношенията ни с ЕС, носи следните ПОЗИТИВНИ моменти за българската страна:

(i) балансираните отношения с ЕС и Русия биха дали възможност за запазване на оставащите (доколкото все още ги има) сравнителни предимства на България спрямо останалите АСЦИЕ на руския пазар;

(ii) поддържането на такъв тип отношения ще даде възможност за използване на руския интерес от трайно присъствие в региона и от друга ще даде възможност на България да капитализира географското СРІ положение и да си

осигури специфична роля като регионален център на Балканите за трансфер на енергоносители, например;

(iii) диалогът може да създаде допълнителни стимули за привличането на руски компании за преки инвестиции и участие в приватизацията в България, което ще осигури приток на свежи капитали.

4.8.2.3. Отношенията със съседните страни са от съществено значение в периода на подготовка и преговори за присъединяване към ЕС. Специално внимание следва да бъде отделено на няколко аспекта от отношенията както на двустранна, така и на многостранна основа:

(i) приоритетен характер от гледна точка на присъединяването към ЕС ще имат отношенията ни с Гърция, която като страна-членка има определени възможности да влияе върху процеса. Съществен потенциал имат проектите за трансгранично сътрудничество, като за тях са разработени и подходящите инструменти - програмата фАР-ИНТЕРРЕГ между България и Гърция;

(ii) отношенията с Румъния ще се развиват във все по-голяма степен в контекста на присъединяването към ЕС. Очевидно е, че следва да се търси паралелизъм и взаимна подкрепа на присъединяването и да се избягват както конкурентният подход, така и прякото обвързване между приемането на двете страни;

(iii) отношенията с Турция представляват особен интерес в светлината на турската молба за членство в ЕС. ЕС насърчава сключването на споразумение за зона за свободна търговия между България и Турция. Важен момент, който следва да се има предвид, е възможната връзка между разширяването на НАТО и на ЕС и пречупването му през ъгъла на турските интереси;

(iv) въпреки че не бяха специално маркирани в становището на Европейската комисия, отношенията с Македония бяха предмет на разговори с външни министри на страни-членки на ЕС основно поради "езиковия спор". Според нашите партньори от ЕС в него се крие конфликтен потенциал, който може да има косвено негативно отражение върху климата на преговорите за членство в ЕС. Като цяло съществува определено неразбиране на българските аргументи и България следва предприеме съответни мерки;

(v) в отношенията си с СРЮ и другите страни от бивша Югославия България следва да отчита основните положения на подхода на ЕС за развитие на

договорните отношения със тези страни, обявен през 1996 г. На този етап това не създава проблеми пред външната ни политика;

(vi) проблемните въпроси като положението на българските малцинства в съседните страни, определянето на решения по инфраструктурни въпроси в приграничните зони, нелегално пребиваващите работници и др. едва ли ще имат пряко отражение върху преговорите за членство, но също следва да се решават своевременно;

(vii) на многостранна основа централен интерес представлява утвърждаването на българската инициатива за стабилност, сигурност и сътрудничество в Югоизточна Европа. Още в самото си начало тя получи и продължава да получава висока оценка от ЕС и може да допринесе за разработването на по-цялостен подход на ЕС към проблемите на региона.

Резюме

През последните две години се очерта тенденцията на значително по-активно участие на България в структурирания диалог с ЕС по въпросите на ОВППОС. Това допринесе за по-доброто взаимно запознаване с позициите на двете страни, за все по-голямото съвпадение на позициите по много международни въпроси, намерило израз в съвместните дейности, проведени от ЕС и АСЦИЕ. Като особено положителен може да бъде оценен опитът от сътрудничеството в международните организации. Наред с това структурираният диалог има редица недостатъци, за които съществува разбиране и от двете страни. Очакват се предложенията на ЕС под формата на разгръщането на концепцията на засилена стратегия по подготовката за присъединяване и създаване на постоянна конференция между ЕС и АСЦИЕ. Развитието на структурирания диалог ще бъде безспорно повлияно от очертаващата се диференциация на страните-кандидатки, което може да наложи допълнителни ограничения върху ефективността на диалога. С цел по-успешната подготовка и протичане на преговорите за членство България следва да направи анализ и евентуално да осъвремени концепциите за отношенията си със съседните страни, регионалната си политика и отношенията с бивши традиционни, както и стратегически партньори. Ресурсното осигуряване на външната политика все още не отговаря на условията, които ще бъдат поставени от едно бъдещо членство или последния етап преди постигането му.

III. Обобщени констатации, изводи и препоръки

5. Изводи по конкретните направления, свързани с ОВППОС и позициите на България, и препоръки за мерки на национално равнище

5.1. Перспективи за развитието на ОВППОС след МПК

5.1.1. Очевидно ОВППОС ще продължи да се развива под натиска на успешната и задълбочаваща се интеграция в "първия стълб", намерила израз в решенията за пристъпване към изграждането на третата фаза от ЕВС. Темповете на развитие в областта на външната политика и особено на сигурността и отбраната ще бъдат по-бавни от интеграцията в другите два "стълба" на ЕС.

5.1.2. ОВППОС ще остане един от инструментите за намаляване на рисковете и нестабилността на външните граници на ЕС, като тази функция ще бъде в пряка връзка с постепенното изграждане на европейска отбранителна идентичност. Поне в обозримо бъдеще, въпреки приетата съответна формулировка в Амстердамския договор, нейното предназначение ще бъде не толкова защитата на суверенитета и териториалната цялост на страните от Съюза от възможна външна заплаха, колкото осъществяване на операции по опазване на мира на континента.

5.1.3. Поради междуправителствения си характер ОВППОС е и в обозримо бъдеще ще бъде в по-малка степен политика в смисъла на специфичен тип действия, отколкото процес, чиято цел е обединяването на общите ресурси на ЕС за постигането на определени политически цели. Илюстративен пример за това е превантивната дипломация от типа на Пакта за стабилност, който представлява използване на комбинация от дипломатически натиск и помощ от Общността за да се насърчат страните от ЦИЕ да отстранят някои от смятаните за фундаментални причини за нестабилността в района, свързани с малцинствата и неприкосновеността на границите.

5.1.4. В перспектива разширяването на ЕС сериозно ще повлияе върху характера на ОВППОС.

5.1.4.1. От една страна един политически и икономически съюз с повече от 450 млн. души не може да избегне поемането на по-голяма отговорност в глобалните въпроси. Както неговите жители, така и партньорите ще очакват това.

5.1.4.2. От друга страна обаче в един разширен съюз ще бъде изключително важно да се определят фундаменталните интереси в областта на външната политика и сигурността на съюза и да се реформира ОВППОС. В противен случай

ЕС няма да бъде в състояние да се справи с нарастващия брой регионални и глобални проблеми и неговата неефективност ще има негативен ефект върху състоянието на Съюза и неговите членове.

5.1.5. Във връзка с изложеното и по-специално с направените изводи по отношение на ОВППОС би било целесъобразно да се разгледа следният комплекс предложения за мерки на национално равнище, които биха допринесли за по-ефективното осъществяване на процеса на интеграция в ЕС и съответно по-ефективно участие в ОВППОС:

(i) необходимо е да се отстоява докрай принципът на равния старт на асоциираните страни. Искането за едновременно начало на преговорите шест месеца след приключването на МПК следва да се поставя непрекъснато пред ЕС до заседанието на Европейския съвет в Люксембург през декември 1997 г. в естествения му контекст на недопускане на нови разделителни линии в Европа след края на "студената война";

(ii) ако България не е в първата вълна от процеса на преговори за приемане на нови членове, следва да се направят постъпки за гарантиране на механизъм за максимална прозрачност и получаване на информация, включително чрез структурирана връзка с участниците в преговорите. Българската реакция след евентуално решение на Европейския съвет в Люксембург в полза на диференциацията следва да бъде балансирана и лишена от драматизъм, но определено насочена към конкретни схеми и графици, които позволяват запазването на ясната перспектива за скъсяване на дистанцията между отделните страни-кандидатки;

(iii) в процеса на подготовката и по време на преговорите би било целесъобразно да се предприемат мерки за осъществяване на сътрудничество и координация с асоциираните страни по въпроси, по които може да се очаква дългосрочно съвпадение на интересите. По този начин ще бъде демонстриран позитивен подход, който може да повлияе върху отношението на страните от първата група към откриването на процеса на преговори между ЕС и България за членство в Съюза. Обменът на информация с асоциираните страни от първата вълна ще даде възможност и за избягване на грешки от тактически и стратегически характер, допуснати от тях в преговорите с ЕС.

5.2. Основни аспекти на процеса на присъединяването на България към ЕС от гледна точка на ОВППОС

5.2.1. И след приключването на МПК ОВППОС остава част от "стълбовата структура", създадена по силата на Маастрихтския договор. В този смисъл ОВППОС не се подчинява на процедурите на Общността (Community/communautaire), а е предмет на регулирано междудържавно сътрудничество на страните-членки. Тя е и извън юрисдикцията на Европейския съд, като ръководните принципи в отношенията между държавите-членки са тези на международното право, което би било валидно и за нашата страна.

5.2.2. Важна отправна точка при оценката на проблемите на присъединяването на България към ЕС е съпоставката на външнополитическите интереси и позиции на България и осъществяваната ОВППОС.

5.2.2.1. Съвпадението на позициите на България с ЕС тогава, когато страните-членки на ЕС действуват като съюз, е изключително важно политически при перспективата, макар и по-отдалечена, за започване на преговори за членство. От гледна точка на съвместимостта на националните позиции на България и принципите, целите и изискванията на ОВППОС има основание да се приеме, че в огромната си част позициите на България и страните от ЕС са съвпадащи или близки, особено в рамките на международните организации и конференции. Един по-подробен периодичен сравнителен анализ вероятно ще внесе яснота къде и в какъв обем са оставащите различия или нюанси във формулирането на позициите.

5.2.2.2. Същевременно общите позиции и блоковото гласуване може да предизвика определени проблеми за България в случаите, когато други важни партньори като Съединените щати от една страна или традиционни партньори на България като Русия, Китай и някои държави от третия свят от друга имат различни позиции от тези на ЕС, с които България се е асоциирала. Следва да се има предвид, че с развитието на ОВППОС - разширяването на сферата ѝ, динамизирането и добиването на по-ясни очертания и акценти - във все по-голяма степен съвместните ни дейности с ЕС ще засягат въпроси, свързани с националните ни интереси, включително в политическа и особено икономическата област.

5.2.3. На сегашния етап нашата страна е обект, а не субект в отношенията си с ОВППОС. На практика това означава, че дадена страна-членка на ЕС, с която България има двустранен проблем, може чрез механизмите на ОВППОС да

мобилизира подкрепата на останалите четиринадесет от ЕС, като превърне двустранния проблем в проблем между България и ЕС. Включването на въпроса за водите на Места в протокол към Европейското споразумение за асоцииране, интернационализирането на спорните въпроси между Италия и Словения и декларацията на ЕС по полжението в Словакия са примери за валидността на тази теза.

5.2.4. Членството на България в ЕС ще създаде допълнителни предпоставки за реализиране на външнополитическите интереси на България. Това се потвърждава от опита на малките и средни страни-членки на ЕС и почива на определени функционални преимущества, които членството в ЕС гарантира. Включването на нашата страна в процеса на вземане на решение в рамките на ОВППОС би дало значително по-големи възможности не само за формулиране, но и за защита на националните позиции поне по две линии.

5.2.4.1. На първо място става дума за случаите, когато е постигната подкрепа на тези позиции и външнополитическият потенциал по отношение на трети страни значително нараства, което е особено важно за средните и малки държави, към които България принадлежи.

5.2.4.2. Важното в другите случаи е, че когато не е проявено разбиране по наша позиция по въпрос от жизнен национален интерес, България ще може да блокира решението или да се въздържа от участие в неговото изпълнение по силата на Амстердамския договор. Естествено подобни случаи следва да са въпрос на изключение, когато става дума за разумна и отговорна национална външна политика.

5.2.4.3. Пълноценното ни участие е от особено значение в случаите, когато се разглеждат въпроси, пряко засягащи нашата страна -обстановката в съседни на България страни, регионалното сътрудничество, въпроси на търговските санкции, отношенията с определени важни за нас държави като Русия и др. Неучастието ни в тези дискусии често пъти ни поставя пред свършени факти.

5.2.5. Сред мерките, които биха били целесъобразни за реализация на българските интереси по линия на ОВППОС и преди приемането ни в ЕС, могат да бъдат отделени следните:

(i) необходимо е да бъде направен подробен сравнителен анализ на позициите на ЕС и отделните страни-членки по основните външнополитически проблеми и на тази основа да бъде дадена оценка на степента на сближаване на

позициите, включително в областта на съвместните действия, и възможностите за по-нататъшна хармонизация.

(ii) конкретно по отношение на ОВППОС би било целесъобразно да се направи декларация от правителството или (по-добре) от Народното събрание в смисъл, че нашата страна споделя принципите и целите на ОВППОС и няма конституционни пречки да се присъедини към осъществяването ѝ на съответния етап на интегриране в ЕС. На основата на съвпадението и съпоставимостта на позициите би могло да бъде поставено искане за изпреварващо интегриране в процеса и механизмите на ОВППОС по отношение на другите по-чувствителни области.

(iii) направените по време на МПК предложения за промени в ОВППОС, които не бяха приети, вероятно ще бъдат предмет и на бъдещи дискусии. В тази връзка, доколкото България има интереси, които зависят от бъдещия характер на ЕС, въпреки сравнително ограничените възможности за влияние, тя би следвало да има детайлизирани позиции по следните основни въпроси, свързани с ОВППОС и разисквани на конференцията: а) характер на ОВППОС - запазването ѝ като част от "стълбовата структура" или преминаване към процедурите на Общността; б) компетенции на различните институции на ЕС; в) механизъм за вземане на решение в Съвета, право на вето, блокиращо малцинство, сфера на приложение на принципа на квалифицираното мнозинство, разпределение на гласовете по страни и принципи на участие в Комисията; г) отбранителна политика и обща отбрана; д) въпроси, имащи отношение към ОВППОС по линия на Шенгенското споразумение; е) политиката в областта на развитието и ж) други непряко или неизцяло включващи се в ОВППОС, както и въпроси, свързани с функционирането на ОВППОС, като финансиране, представителство и т.н.

(iv) от гледна точка на сроковете, позициите по тези въпроси следва да бъдат разработени преди свикването на следващата междуправителствена конференция, по въпросите на която България следва да има значително по-детайлни позиции от тази на МПК 96.

5.3. Въпроси, свързани със структурирания диалог

5.3.1. За България е важно да продължи да излиза с конкретни инициативи за усъвършенстване на структурирания диалог и превръщането му в реален елемент от подготовката за присъединяване. Бъдещето на структурирания диалог е непосредствено свързано с развитието на концепцията за засилена стратегия за

подготовка на присъединяване и с Постоянната конференция между ЕС и АСЦИЕ. От една страна тези идеи отразяват наличието на разбиране, че промените в структурирания диалог са наложителни във връзка с навлизането в период на преговори за членство при вероятна диференциация на асоциираните страни.

5.3.2. България следва да има активна позиция по това в какви насоки би следвало да се усъвършенствува и развива структурираният диалог по ОВППОС. Препоръките за възможни позиции по отделните елементи на функционирането биха могли да бъдат следните:

(i) по подготовката на срещите би било целесъобразно да се търси подобрене по няколко параметъра: а) разширяване на обхвата на темите на работните групи; б) увеличаване на броя на срещите на съвместните работни групи, както и на срещите на ниво политически директори и министри, което би направило нещата повече реални, отколкото символични; в) по-чести срещи на по-високо равнище, което би дало възможност да се обсъждат и по-концептуални въпроси на външната политика и сигурността; г) по-добро дефиниране и прецизиране на целите на диалога, с последваща разработка на периодични доклади от Комисията, съдържащи оценки за хода на диалога; д) повишаване на общата информираност на АСЦИЕ с цел подобряване на подготовката за участие в диалога.

(ii) от гледна точка на съдържанието на диалога би следвало да се търси а) концентрирането му в значително по-голяма степен върху аспектите, свързани непосредствено с подготовката и преговорите за членство; б) идентифициране на общите интереси в областта на ОВППОС, при това именно общите, а не само смятаните за приоритетни и предлагани само от ЕС; в) водене на по-откровена и съдържателна дискусия в хода на срещите по действителните позиции по разширяването и реалните проблеми, произтичащи от него;

(iii) по резултатите и следващите стъпки би трябвало да се отстояват някои нови моменти като а) осигуряване на обратна връзка чрез ориентиране на диалога към постигане на конкретен краен продукт - като минимум заключения на председателя и препоръки, по които ще бъде продължена работата, със съответната възможност на АСЦИЕ да изразят мнението си по тези документи; б) подобряване на връзката между структурирания диалог и двустранните органи на асоциирането - съвети РІ комитети, където поради различните компетенции, тези теми реално не се обсъждат; в) извършване на съвместни разработки от ЕС и АСЦИЕ по въпросите на ОВППОС, които да бъдат приемани от общите форуми -

например Съвета "Общи въпроси", като приемането на текстовете следва да става с участието на всички страни;

(iv) по оперативните въпроси на структурирания диалог, особено предвид предстоящото разширяване на ЕС, следва да се предложи а) въвеждане на формата 15 + 10 и за работните групи, като се изостави досегашната формула 10 + Тройката с цел постигане на възможност за по-активно излагане на националните позиции на отделните страни; б) по-на/агъшно регламентиране на сътрудничеството с ЕС в международните организации при фокусиране на вниманието върху по-малко теми в сруктурирания диалог и повече съвместни действия; в) по-активно привличане на Европейската комисия в структурирания диалог, което би осигурило непрекъснатост на политическия процес на интеграцията и приемственост, предвид честите смени на Председателството. В тази връзка би могло да се подкрепи предложението за преразглеждане на правото ѝ на инициатива, като ЕК изготвя редовни доклади за хода на структурирания диалог и предложения за подобряването му; г) определяне на контактна личност в GD1A, която да събира и обобщава информацията относно позициите на АСЦИЕ; д) подкрепя на практиката на формулиране на общи позицирт на страни от даден регион по проблеми, които да влизат в структурирания диалог особено в светлината на новите операции по поддържане на мира, хуманитарни мисии, регулиране на конфликти;

(v) в рамките на сътрудничеството между АСЦИЕ и ЕС по линия на ООН би могло да се иска а) по-навременно запознаване на АСЦИЕ с проектите на текстовете на изказванията, подготвяни от ЕС; б) привличане на представители и на АСЦИЕ при концептуалната разработка на позициите по основни въпроси от дневния ред; в) отчитане от страна на ЕС на съображенията и на АСЦИЕ при съгласуване на съвместни позиции;

(vi) в рамките на ОССЕ би могло да се предложат мерки за подобряване на сътрудничеството като а) въвеждане на по-системен характер и общоприемлива организационна форма; б) възприемане на форми, отиващи отвъд обмена на информация за намеренията, като например постепенно включване на АСЦИЕ в процеса на подготовка и вземане на решения за ПОЗИЦИИ ОТ ЕС; в) пристъпване към съвместна разработка на позиции по дадени отделни въпроси от взаимен интерес, първа от които би могла да бъде в рамките на дискусиата по модела за европейска сигурност и други направления, произтичащи от лисабонските документи на ОССЕ;

(vii) по изпълнението на определени програми и проекти на ООН и ОССЕ в страните от Централна и Югоизточна Европа е целесъобразно е да се потърсят подходящи форми за включването на АСЦИЕ, респективно България, в процеса на обсъждане и вземане на съгласувани решения на ЕС. Съвместното разработване на позиции между ЕС и АСЦИЕ следва да става преди всичко по въпроси, където АСЦИЕ разполагата със специфична експертиза. За България един такъв въпрос е разработването на регионалния подход на ЕС за Югоизточна Европа и реализирането на съществуващите инициативи за регионално сътрудничество, сигурност и стабилност.

5.4. Въпроси на сигурността

5.4.1. След Мадридската среща на НАТО е очевидно, че разширяването на тази организация ще предшества приключването на преговорите на ЕС с поканените асоциирани страни.

5.4.2. В този смисъл е ясно, че от гледна точка на сигурността решенията следва да се търсят в рамките на възможно най-скорошно членство в НАТО, при това още с втората вълна на разширяване след 1999 г. Заявеното от българска страна желание за членство в НАТО предопределя не само възможността, но и логиката на едно пълноправно участие в ЗЕС в случай, че присъединяването на България към Североатлантическия договор предшества интегрирането в ЕС.

5.4.3. В теоретически възможния случай, при който България не фигурира във втората вълна на разширяване, а НАТО не приема повече членове, страната ще разчита да гарантира националната си сигурност в рамките на ЕС на основата на принципа на солидарността. Тази възможна перспектива предполага по-съществен интерес на България към европейската отбранителна идентичност, включително прогресивно интегриране на ЗЕС в ЕС. Това следва да се има предвид при оценката на възможните сценарии в областта на сигурността за близките десет години, в рамките на които може да се очаква България да бъде приета в ЕС и/или НАТО.

5.4.3.1. Според първия сценарий НАТО продължава да бъде основната структура за сигурност - вариант, очертаващ се като най-логичен в контекста на дискусиата и резултатите на МПК.

5.4.3.2. При втория вариант ЗЕС и международните структури (преди всичко НАТО) работят в сътрудничество при значително повишена роля на ЗЕС,

ясно определено разделение на труда, като НАТО остава важна част от европейската отбранителна система.

5.4.3.3. В третия възможен случай се създава структура на Общността в областта на сигурността и отбраната - вариант, който предполага трансформация на ОВППОС от "стълб" в политика на Общността, интеграция на ЗЕС в ЕС като негова военна структура, и съответна интеграция на националните военни структури.

5.4.4. Съгласно възпроизведената в Амстердамския договор формула от ДЕС, разпоредбите, регулиращи ОВППОС, "няма да накърняват специфичния характер на политиката в областта на сигурността и отбраната на дадени страни-членки". Тази формула остава в сила и след промените в договора, съгласувани в рамките на МПК. Това е в основата на възможността Ирландия, а сега вече и Австрия, Финландия и Швеция да не променят неутралния си статут, а ядрените държави (Франция и Великобритания) да запазят специфичния характер на отбранителната си политика. В този контекст съществува възможност да се определят спецификите на българската политика в областта на сигурността и отбраната, ако бъде преценено, че има такива, и да се декларират в съответствие с възприетата формула. Неучастието на Дания в решенията с последици в областта на отбраната е един от възможните не толкова като модел колкото като прецедент пример.

5.4.5. Интеграцията на България не само в НАТО, но и в ЕС, макар и по различен начин предполага реформа в областта на военните поръчки. Основният проблем в рамките на ЕС е отсъствието на единна концепция, като основните потребители - Великобритания и Франция - на официално равнище се придържат към двете крайни схващания в спектъра на гледните точки до каква степен невоенни съображения ще повлият върху решения в областта на военните поръчки.

5.4.5.1. Според тези, които се позовават на примера с пазарите на граждански стоки, ЕС може да има сериозна полза от либерализацията на оръжейните пазари, като поръчките и разпространението на военната продукция се регулират основно от пазарните механизми.

5.4.5.2. Според други, военното производство има специален "стратегически" характер, което означава, че разпространението на военната продукция в рамките на ЕС следва да бъде определяно, поне в основната си част, посредством процес на междуправителствено планиране.

5.4.5.3. В процеса на осъществяване на реформата на българския военно-промишлен комплекс, включително свързаните с него търговски дейности, би следвало да се отчете практиката в рамките на ЕС и по-точно съществуващите различни варианти и основни тенденции. Този въпрос следва да се следи внимателно в контекста на цялостната дискусия за сътрудничеството в ЕС в областта на отбранителната промишленост.

5.4.6. По въпросите на сигурността и отбранителната политика могат да бъдат направени няколко препоръки:

(i) на правителствено равнище вече се очерта ясна позиция на страната по отношение на ЗЕС и НАТО. Предвид резултатите от Мадридската среща, МПК и становището на Комисията по разширяването на ЕС обаче е необходимо да се имат предвид алтернативните варианти, които биха били целесъобразни при едно или друго развитие на събитията, като се отчита взаимната връзка между различните компоненти на интеграционния процес;

(ii) необходим е ясен политически сигнал, че след решението ни по въпроса за членството в отбранителни съюзи, включително НАТО, България е готова в перспектива да участва пълноценно в процеса на формиране на обща отбрана на ЕС и в тези аспекти на политиката на сигурност, които са пряко свързани с изпълнение на задачи от типа на Петерсбергските;

(iii) при подготовката на нова национална доктрина за сигурност следва да се направи анализ на доктрините на страните-членки на ЕС и да се оцени степента на близост или съвместимост като един от елементите на бъдещото сътрудничество по линия на ОВППОС;

(iv) очертава се необходимостта от преглед на съществуващото законодателство по въпросите, свързани с въоръжените сили, както и засягащите националната сигурност като препитания на чужди военни самолети, достъп на военни кораби до наши пристанища и др., по които нормативната база е или остаряла, или създава възможност за правни колизии и неефективност в действията на изпълнителната власт;

(v) би следвало да се активизира сътрудничеството с НАТО в рамките на програмата "Партньорство за мир". Възможностите, които са заложили в него, от една страна създават предпоставки за еволюционно интегриране в НАТО, а от друга създават възможност за натрупване на опит в областта на операции по поддържането на мира, които ще бъдат основната дейност и по линия на ЗЕС.

5.5. Механизъм на вземане на решения.

5.5.1. Въпреки че всички важни решения в ОВППОС и отбранителната област ще продължат да се вземат с единогласие, въпросът за квалифицираното мнозинство ще стои като проблем и в тази област. Като малка страна България има интерес блокиращото малцинство да се формира с по-малък процент от общото население.

5.5.1.1. При запазване на сегашните тенденции то ще бъде 11,48% за 26 страни-членки на ЕС. Също така България би разполагала с 4 претеглени гласа при максимум 10 и минимум 2 за различните страни от ЕС. Същевременно обаче за България на 1 глас биха се падали 2,192 млн. души, докато за Германия на 1 глас съответстват 8,159 млн., а за Люксембург - 0,203 млн., при средно за ЕС 3,619 млн. При общо 132 гласа, които би имал един 26-членен ЕС, относителната тежест на 4-те гласа на България е равна на 3,03%.

5.5.1.2. При алтернативни варианти, които са разглеждани в рамките на МПК и на различни проучвания (Мюнхенския университет и DG1 А, например) тази тежест за страни като България намалява, като се увеличава и процентът от общото население, необходим за блокиращото малцинство. Въпреки че от България на този етап не зависи как ще изглежда бъдещият механизъм за вземане на решения в рамките на ЕС запазването на сегашната схема е очевидно за предпочитане.

5.5.2. В Декларацията по гласуването в областта на ОВППОС, приета заедно с ДЕС, страните-членки поемат ангажимента да избягват, доколкото е възможно, блокирането на единодушно решение в случаите, когато вече се е оформило квалифицирано мнозинство. Въпреки въведените промени ("конструктивното въздържание") е важен духът на декларацията: да съществува възможност за оказване на определен политически натиск върху колебаещите се страни в случаите, когато не става дума за техни жизнени интереси. Следва да се има предвид, че упражняването на такъв натиск е част от дискусиите в рамките на ЕС и той може да оказва влияние върху крайните решения особено на по-малките страни.

5.5.3. За България като потенциален член на ЕС "конструктивното въздържане" е позитивна формула, доколкото създава възможност запазване на суверенна позиция, без при това да се стига до блокиране на приемливо за останалите решение.

5.5.4. Въпреки обстоятелството, че в обозримо бъдеще България няма да бъде член на ЕС в областта на механизмите на осъществяване на ОВППОС е необходимо осъществяването на следните мерки:

(i) следва да се създаде определена критична маса от експерти, която да е запозната детайлно с процеса на вземане на решения в ЕС и със съответните механизми на различните равнища. В това отношение от приоритетен интерес са а)компетенциите на различните институции и взаимодействието между тях; б)ролята на Съда и др. правни аспекти; в)политическата практика и неписаните правила. Това би могло да се постигне като се използват фондове по линия на програмата ФАР и по линия на двустранната помощ на отделните страни-членки. Подготовката на тези експерти следва да бъде елемент от цялостна стратегия на страната по въпросите на подготовката на кадри във връзка с процеса на воденето на преговори и на бъдещото участие на България в ЕС.

(ii) важен елемент от гаранциите за суверенен избор в областта на външната политика са прецедентите за различни изключения от установената практика или процедури. Проучването на въпроса на академично и административно равнище е необходима част от подготовката по присъединяването на България към Европейския съюз.

(iii) периодът, предшестваш приемането на България за член на ЕС, следва в максимална степен да се използва за отработване на сътрудничеството с органи като COREU, COREPER и др., което ще бъде особено необходимо, когато на един по-късен етап България получи пълноценен достъп до процеса на вземане на решения в рамките на ОВППОС.

(iv) практиката показва, че евентуални проблеми биха могли да възникнат и в случаите, свързани с вземането на решения в органите на ЕС, които нормално се вземат от националния парламент. В тази връзка е необходимо да се проучат по-детайлно процедурите в страните -членки за съкращаване на процедурата на консултация и получаване на съгласие от националните парламенти.

(v) във връзка с повишаването на ролята на ЕП в процеса на вземане на решения според постановките на Амстердамския договор е необходимо да се проучат детайлно възможностите му за въздействие върху процеса на вземане на решения в рамките на ОВППОС. Важно е укрепването на сътрудничеството България-ЕС по парламентарна линия. В този смисъл особен интерес представлява датския опит на страна с най-активна парламентарна ангажираност по въпросите на ЕС.

5.6. Критериите за членство

5.6.1. Изискванията за членството в ЕС съответстват напълно на вътрешнополитическите и икономическите приоритети на България, както и на външнополитическата ѝ ориентация. От гледна точка на принципите и целите на ОВППОС може да се смята, че страната отговаря на изискванията за присъединяване към съюза. По отношение на критериите за членство препоръките, свързани с изискванията на ОВППОС, са като цяло изпълнени за разлика от положението в други сфери. Това е и позицията на Комисията, изразена в нейното становище по България.

5.6.2. По общо признание България няма проблеми нито с концепцията на Пакта за стабилност като цяло, нито в двустранните си отношения със съседните държави в частност. Единственото изключение, при това имплицитно, са спорните въпроси в българо-македонските отношения и по-конкретно тези, свързани с историята, езика и нацията в Македония.

5.6.3. Предвид бъдещото присъединяване на България към ЕС е необходимо да бъдат отчетени някои обстоятелства в двустранните отношения и да бъдат внесени корекции там, където това е необходимо:

(i) подготовката и успешното провеждане на преговорите за присъединяването на България към ЕС ще зависи от възможностите на България да активизира подкрепата, включително и чрез лобита, в страните-членки и в европейските институции. Това предполага централното място на европейската интеграция като приоритет в дейността на правителствата, осигурено чрез адекватни подходи за развитие на двустранните отношения с партньорите от ЕС и институциите на Съюза. Идентифицирането на възможностите и начините за лобиране в полза на българското членство в ЕС следва да бъде предмет на отделна задълбочена разработка;

(ii) България следва да приведе в съответствие с обективните реалности концепцията си за развитие на отношенията си с Русия. Следва да се има предвид както традиционното място на Русия в българската история и стопанския живот, така и промените в тази страна от гледна точка на новоизграждащото се партньорство. Наред с позитивните характеристики на партньорството следва да се отчита и наличието на специфични руските интереси като стремеж за разширяване на влиянието на Балканите, включително чрез поддържане на определена икономическа и енергийна зависимост, както и желание за запазване

на възможностите за влияние върху преговорния процес на България с ЕС (и НАТО).

(iii) особено внимание следва да бъде отделено на съседните страни, имащи отношение към ЕС: на Гърция - като страна-членка с възможности да влияе върху процеса на присъединяване; на Румъния - като потенциален партньор или възможен конкурент при по-лош сценарий; на Турция - като страна, кандидат за членство с по-малки реални шансове, но и със статут на пълноправен член на НАТО, която има свои възможности за влияние;

(iv) необходимо е да бъде намерено решение на българо-македонския спор в разумни срокове и при зачитане на интересите на двете страни. Може да се смята, че България е страната, извървяла по-голямата част от своя път, но независимо от това следва да продължи активно да търси компромисно решение. Паралелно с това следва да бъдат ясни параметрите на компромиса, както и принципната граница, която не може да бъде пристъпена, без да се загуби обществената подкрепа. Необходимостта от решение се диктува във все по-голяма степен и от пропуснатите възможности за развитие на взаимноизгодни търговско-икономически, комуникационни и инфраструктурни връзки.

(vi) развитието на регионалното сътрудничество следва да се разглежда като а) част от процеса на европейска интеграция, а не като алтернативно решение и б) създаване на максимално благоприятни преговорни позиции в началото на процеса на присъединяване. В тази връзка България следва да положи максимални усилия за постигането на конкретни резултати в развитието на инициативата за възстановяване на многостранното балканско сътрудничество, които осигуряват нейната жизненост и създават необходимия механизъм за по-нанатъшното развитие на контактите. Основните фактори, които ще повлияят положително върху нейното развитие са политическата воля на страните участнички от ЮИЕ, подкрепата на ЕС и отсъствието на алтернативна концепция с всеобхватен характер. Основните негативни фактори се свеждат до наличието на конкуриращи се инициативи, обхващащи различни аспекти на сътрудничеството и желанието на отделни страни от ЮИЕ да се асоциират с някои от великите сили, стоящи зад различните инициативи. Проблеми са и отсъствието засега на действия, ориентирани към постигане на конкретни резултати, все още слабата ангажираност на отрасловите ведомства, парламентите и неправителствените организации и някои други. В максимална степен следва да се използват програми като КРЕДО, която ЕС обяви през април

1997 г. РІ която се отнася за трансграничните проекти между България и Румъния и България и Македония.

(v) определени корекции, където не е направено това, следва да се направят в подхода към развиващите се страни, като се отчита мястото им във външнополитическата и външноикономическа линия на България от една страна и изискванията за членство от друга.

5.7. Организационни въпроси

5.7.1. факторът време ще придобива все по-голямо значение - повечето от предложенията за присъединяване към различните съвместни прояви по линия на ОВППОС са в рамките на няколко часа, главно в резултат на трудния процес на съгласуване между петнадесетте страни-членки. Това поставя сериозен проблем пред възможностите на България за провеждане на достатъчно качествено и пълно съгласуване между отделните звена на държавната администрация, а понякога и на МВНР.

5.7.2. Все по-остро ще стои и въпросът за комуникационните възможности. Въпреки че през последните две години постепенно бе въведена системата за директна връзка между мисиите на АСЦИЕ в Брюксел и звеното по ОВППОС в Секретариата на Съвета, връзката с мисиите на България в чужбина все още не дава възможности за достатъчно бързи съгласувани реакции и следва да бъде усъвършенствувана. В нея следва да бъдат предвидени и възможности за регионални комуникации (между представителствата от даден регион), ползване на системи като ИНТЕРНЕТ и други мрежи и продукти, които се използват в ЕС.

5.7.3. Сериозни изисквания се поставят към кадровия потенциал за обработка и реакция на постъпващите предложения, позиции и идеи за съвместни дейности. Създаването на звено за планиране и анализ към Съвета на ЕС вероятно ще постави началото на по-детайлно разработени стратегии и позиции, както и дългосрочно планиране. Българската страна следва да установи механизъм за връзка на това звено с аналитичния апарат в администрацията и научните звена в България. Едно от възможните направления за принос на България в неговата дейност е предоставянето на регионална експертиза по проблемите на Югоизточна Европа. От друга страна за България представлява интерес отделянето на повече място в разработките на звеното на проблемите на асоциираните страни и регионалното сътрудничество.

5.7.4. С цел осигуряване на по-добра координация в държавния апарат по въпросите на ЕС би било целесъобразно:

(i) подобряването на междуведомствените координационни механизми под ръководството на МВнР в т.ч. и по подготовката на документи и съгласуване на позиции;

(ii) привеждането на концепциите за развитие на двустранните отношения със страните-членки и основните партньори в съответствие с приоритетите и задачите в отношенията на България с ЕС;

(iii) разработката на стратегия за обучение на кадри по въпросите на европейската интеграция, запознаването на администрацията със стила, методите и проблематиката в отделните министерства и ведомства.

(iv) повишаване на административния капацитет за бързо и ефективно реагиране, което включва аспекти като а) централизиране на административния процес в ресора, включително чрез повишаване на ролята на управление "Европейска интеграция" в МВнР; б) оптимизиране дейността на МВнР и неговите подразделения в чужбина; в) подобряване на ресурсното обезпечаване на външната политика - комуникационни възможности, кадрова политика, подготовка на дипломати и т.н. от гледна точка на ефективното участие в структурирания диалог, а в последствие и в ОВППОС.

(v) преодоляване на съществуващите проблеми, които пречат на ефективността на дипломатическата служба, като а) работата с несъвременни комуникационни средства; б) недостатъчната езикова подготовка на част от служителите (английски и френски език); в) недостатъчно доброто познаване на механизмите на ЕС.

(vi) своевременно определяне, обучение и подготовка на преговорния екип по присъединяването.

юли 1997 г.

ЦЕНТРАЛНА БАНКА И ФИНАНСОВИ УСЛУГИ

В разработката се анализират промените, които въвеждането на паричен съвет предизвика по отношение на функционирането на паричия сектор и съответно на средата, в която се осъществяват финансовите услуги. Наред със спецификата и новите правила, по които ще оперира БНБ подробно е анализирана и актуалната практика в България в сферата на финансовите услуги и тяхната нормативна уредба. Предмет на анализа е динамиката на процесите във финансовия сектор от гледна точка на въвеждането на паричен съвет от 1 юли 1997 г. Специално внимание е отделено на последните и предстоящите законодателни промени, свързани пряко или косвено с условията за създаване на развит пазар на финансовите услуги.

Главна цел на разработката е, на основата на направения преглед и анализ и отчитайки спецификата в развитието на българския финансов сектор, да се формулират предложения за бъдещото развитие и нормативно регламентиране на дейността на БНБ и финансовите услуги, предвид на ангажиментите на България по присъединяването ѝ към Европейския съюз и евентуално бъдещо включване в Европейския валутен съюз.

ЧАСТ ПЪРВА. ЦЕНТРАЛНА БАНКА

Значимостта на реформата в Централната банка в цялостния процес на присъединяване към Европейския съюз е свързана с критериите, определени от Европейския Съвет в Копенхаген през юни 1993 г., съобразно които страните от Централна и Източна Европа (ЦИЕ), които желаят да станат членки на Европейския съюз (ЕС), би следвало да бъдат верни и на целите на политическия, икономическия и монетарния съюз. В Европейското споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни членки от една страна, и Република България ИРБИ от друга страна, ратифицирано на 15 април 1993г. и влязло в сила от 1 февруари 1995 г., се предполага, че *РБ ще полага усилия за постепенно сближаване на паричната си политика с тази на Европейската валутна система. Още преди да стане равноправен член на ЕС и ЕВС България и съответно БНБ би следвало да се стреми както в институционално отношение, така и от гледна точка на паричната си политика към съгласуване с маастрихтските изисквания и критерии за сближаване на Договора за Европейската общност (ДЕО) и съответния Протокол относно Устава на Европейската система на централни банки (ЕСЦБ) и Европейската централна банка (ЕЦБ), Протокола относно*

процедурата по свръхдефицитите и Протокола отонсно конвергентните критерии, които се третират в член 109j от Договора за Европейската общност. Целта, към която може да се стреми България е да постигне парична система предполагаща участие в третия стадий на ЕВС без да бъде пълноценен участник в Евро-зоната.

*В документа Мнение на Комисията относно молбата на България за членство в Европейския съюз (DOC/97/11) през юли 1997г. се подчертава, че тъй като членството в ЕС предполага приемане на целта на Европейския валутен съюз (ЕВС), то конвергентните критерии следва да бъдат изпълнени. Оценката за РБ, направена в същия документ е, че участието на България в третия стадий на икономическия и монетарния съюз, предполагащ координация на икономическата политика, представлява сериозен проблем, предвид необходимостта от извършване на съществени структурни реформи. Към момента на присъединяване към ЕС вече ще е започнало функционирането на ЕВС, което предполага сериозни промени за всички страни включително тези, които не участват в Евро-зоната. В документа е изказано мнението, че все още е твърде рано да се прецени, дали към момента на своето присъединяване България ще може да участва в Евро-зоната. Последното ще зависи от успеха на структурната трансформация на икономиката, който ще позволи да се постигне трайно съгласуване с критериите за сближаване, което в същото време не може да се смята за достатъчно условие за членство. Страните членки, които не участват в Евро-зоната ще трябва да провеждат автономна парична политика и да участват ограничено в ЕСЦБ. Техните Централни банки трябва да бъдат независими и да преследват ценовата стабилност като главна своя цел. Паричната политика би следвало да се провежда с пазарни инструменти и да бъде ефективна при пренасянето на импулси към реалната икономика. Констатацията относно България е: " *Участието на България в третия стадий на ЕВС като страна не участваща в Евро-зоната би могло да представлява сериозен проблем дори в средносрочен план. Страната е направила много ограничен прогрес в прехода към пазарна икономика. Очаква се Програмата на Правителството относно икономическата и структурната реформа да спомогне съществено за постигането на тази цел.*" (DOC197111, р. 56) В тази връзка особено остро се поставя и въпросът за това кога след окончателното прекратяване на паричния съвет България ще може да има независима Централна Банка. (DOC197111, р. 56)*

Задачата, която си поставяме е да направим кратка равносметка на постигнатото, да формулираме основните проблеми и да предложим практически мерки за действие.

Най-напред ще бъде направен анализ на постигнатото в сближаването между критериите на ДЕО и съответните Протоколи и промените, които бяха направени в българското законодателство, преди всичко с приемането на нов Закон за БНБ (ЗБНБ) през 1997 г. В случая със ЗБНБ е постигнато едно оптимално съобразяване

както със спецификата на условията в РБ, така и с изискванията на ДЕО. Конкретно съпоставката между ЗБНБ и настоящата практика в РБ от една страна, и изискванията и критериите за сближаване на ДЕО и съответните Протоколи, от друга страна, ще бъде разгледано в две основни направления:

- от гледна точка на институционалната характеристика на БНБ:
- от гледна точка на паричната и валутна политика на БНБ

След изясняване на степента, в която законодателствата и практиката в България имат допирни точки или се разминават с изискванията за сближаване на паричната политика, ще разгледаме и проблемите, които могат да възникнат във връзка с евентуално постепенно съобразяване на паричната политика на РБ с някои от маастрихтските критерии за сближаване преди още РБ да е станала пълноправен член на ЕС. Накрая в последната част ще бъдат направени препоръки относно непосредствените и средносрочните задачи на РБ съобразно стратегическата цел за присъединяване към ЕС и ЕВС.

1.1. АНАЛИЗ НА ПОСТИГНАТОТО НИВО НА СЪОТВЕТСТВИЕ СЪГЛАСНО ПРЕПОРЪКИТЕ НА ДОКУМЕНТИТЕ НА ЕС

1.1.1. Институционални характеристики на БНБ

Един от основните икономически и институционални критерии за сближаване с изискванията за членство в ЕВС е *постигането на независимост на националната централна банка (ЦБ)* както от гледна точка на формулиране на целите на паричната политика, така и на тяхното осъществяване. Изискването за независимост на националната ЦБ, формулирано в чл. 107 на ДЕО и чл. 7 на Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ забранява на ЦБ или на отделни членове на нейните органи, които вземат решения, да бъдат давани указания или да бъде въздействано от страна на националното правителство, от институциите на ЕС или други органи.

Независимостта на всяка ЦБ се определя до голяма степен от начина на избор, назначаване и прекратяване на мандата на нейните управителните органи. От тази гледна точка може да се смята, че Законът за Българската народна банка (ЗБНБ), приет през 1997 г. (Държавен вестник от 10 юни 1997г.) отговаря на изискванията на ДЕО и съответните Протоколи и в този смисъл осигурява независимостта на ЦБ. Чл.14.2 на Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ изисква мандатът на Управителя да не бъде по-кратък от 5 години. Управителят

може да бъде отстранен от длъжност само, ако вече не отговаря на условията и не може да изпълнява задълженията си или ако е обвинен в лошо администриране. ЗБНБ напълно отчита гореизложеното изискване относно мандата на Управителя на ЦБ и дори отива още по-далече като го разпространява и върху подуправителите. ЗБНБ предвижда Народното събрание да избира Управителя и подуправителите на БНБ, като мандатът им на управление е 6 години. Управителят и останлите членове на Управителният съвет (УС) могат да бъдат отстранени предсрочно от длъжност, ако са нарушени условията, които са дали основание за техния избор, както и при неучастие без основателни причини в три или повече последователни заседания на УС, съществено нарушение на служебните задължения, действие или бездействие, довело до неизпълнение на възложените със ЗБНБ задачи. (чл. 14 на ЗБНБ)

След 1 юли 1997 г. БНБ започна да функционира като паричен съвет, което по замисъл би следвало да засили независимостта ѝ като институция от въздействия от страна на Правителството, но ограничи възможностите ѝ да провежда типичната за съвременните централни банки парична политика, да определя цели за нея и да ги осъществява чрез пазарно ориентирани инструменти.

Според ЗБНБ, *БНБ е независима от органите на държавната власт*. Чл. 44 на ЗБНБ изрично постулира, че БНБ е независима от указанията на МС и на други държавни органи при осъществяването на дейността си. БНБ е институцията, която определя и провежда паричната и кредитна политика по закон и това ѝ гарантира независимост, фактът, че според чл. 3 на ЗБНБ при определяне на общите насоки на паричната и кредитна политика БНБ и МС се информират взаимно за своите намерения и действия не нарушава в никакъв случай независимостта на ЦБ, а само създава възможност за постигане на по-добра координация между независимата ЦБ и органите на изпълнителната власт. Независимо от обстоятелството, че БНБ е задължена да се отчита пред Народното събрание принципът за независимостта на ЦБ не се нарушава, тъй като парламентарният контрол, който Народното събрание осъществява изключва даването на задължителния указание на ЦБ във връзка с осъществяваната от нея политика и дейност.

Независимостта на всяка ЦБ зависи изключително и от нейните конкретни взаимоотношения с Правителството и бюджета, от начина по който те са регламентирани от Закона, а също и от степента на съблюдаване на законовите изисквания. Член 104 на ДЕО и чл. 21 от Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ забраняват ползването на овърдрафт или какъвто и да е друг вид кредит от националната ЦБ от страна на централните правителства. Забранява се и директната покупка на правителствени дългови инструменти от страна на ЦБ. В миналото в нарушение на ЗБНБ често пъти се допускаше финансиране на бюджетния дефицит от БНБ. Според чл. 45 на новия ЗБНБ БНБ не може да предоставя кредити под каквато и да е форма на държавата или на държавни!

институции освен кредити за сметка на покупки на СПТ от МВФ, предоставени с решение на УС при строго определени условия. Срокът за теглене на кредита от държавата е до 90 дни след датата на съответната покупка на СПТ от МВФ, като плащанията по главницата и лихвите се извършват в срокове не по-късно от датите, на които следва да се извършват съответните плащания от БНБ към МВФ, и в необходимите за плащанията размери. В случая възможността за предоставяне на кредит на държавата се поставя в зависимост от подкрепяната от МВФ програма.

Изключението за кредитиране на държавата при така определените условия се налага поради наличието на бюджетни дефицити, големия държавен дълг, лошата събираемост на данъците и непреструктурираната икономика на страната. Строгите условия, при които се предоставят кредитите са предпоставка, че достъпът до тях е труден и ограничен и съответно няма да се допуска ненужно раздуване на бюджетните дефицити, т.е., че ще бъде положено усилие за приближаване до маастрихтското изискване да не се допускат бюджетни дефицити по-големи от 3 % от БВП и правителствен дълг, надхвърлящ 60% от БВП - изисквания, постигането на които е все още трудно за България.

По-подробно разгледани двата аспекта на фискалния критерий на ДЕО (чл.104с и чл.109j) и Протокола относно процедурата по свръхдефицитите са: първо, бюджетният дефицит не би следвало да надхвърля 3% от БВП, освен в случаите когато въпросното отношение бележи продължителен и съществен спад или надбавката над трите процента е неголяма, временна и е допусната по изключение, и второ, съотношението на правителствения дълг към БВП не би следвало да надхвърля 60 % от БВП, освен ако отношението бележи достатъчно спадане и се приближава към необходимото равнище със задоволителна бързина. За сега България е все още далече от постигането на посочените два аспекта на фискален критерий. През 1997г. се очаква бюджетният дефицит като отношение към БВП да бъде около 4 %, което е обаче с близо 2% по-ниско от първоначалната прогноза и което, сравнено с 1996г. представлява съществено съкращаване. За следващите години прогнозите са, че първоначално през 1998г. той ще бъде около 2%, т.е. ще достигне маастрихтския критерий, а през 1999г. ще спадне под 1%. Предвид строгите ограничения относно възможностите за финансиране на бюджетния дефицит от БНБ, наложени от правилата на паричния съвет и ЗБНБ, може да се смята, че тези оптимистични прогнози ще бъдат постигнати. Очакванията са, че в условията на строга финансова дисциплина, наложена от паричния съвет България още от 1998г. ще е постигнала маастрихтския конвергентен критерий относно бюджетния дефицит. Що се отнася до правителствения дълг като процент от БВП, за 1996г. и 1997г. той също е надхвърлен значително (111.4% през 1996г. и 107.7% през 1997г.), но предвид гореизложените съображения и за него очакванията са през следващите години да отбележи намаляване (83.6% през 1998г. и 72.9% през 1999г.)¹.

Значителен спад е трудно да бъде постигнат поради високия относителен дял на външния дълг. В това отношение е съществено да не бъде допуснато натрупване на нов голям дълг, особено към международните финансови институции и в частност към МВФ. Такава опасност реално съществува, тъй като стабилното функциониране на паричния съвет при отсъствие на алтернативни капиталови притоци ще зависи изключително от финансовата подкрепа от МВФ. За сега очакванията са отношението на външния дълг към БВП да започне да намалява от 88.3% през 1996г. на 83.9% през 1997г. и 65.3% през 1998г.

Като цяло новият ЗБНБ предпазва в по-висока степен независимостта на БНБ от евентуална намеса на Правителството и други държавни органи съобразно изискванията, формулирани в чл. 107 на ДЕО и чл. 7 на Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, но не гарантира БНБ и нейните управителни органи от въздействия от страна на външни институции при вземане на решения относно отпускане на кредит за правителството и относно политиката по отношение на търговските банки. Въпреки че не е отразено в ЗБНБ, в последното споразумение между МВФ и БНБ се изисква решенията относно промените в минималните задължителни резерви (МЗР) да бъдат съгласувани с МВФ. Това се налага поради опасността Управителният съвет на БНБ да взема решения, допускащи дискреционна парична политика дори в условията на паричен съвет, опасност, за която дава основание провежданата от БНБ парична политика през първата половина на 90-те години. С утвърждаването на паричния съвет и стриктното спазване на неговите правила и с натрупването на по-голям опит в управлението на задължителните резерви, необходимостта от подобно съгласуване би следвало да отпадне.

1.1.2. Парична политика: цели и инструменти

По същество възможността БНБ да провежда парична политика беше силно ограничена след въвеждането на паричен съвет.

Член 109е и 109] на ДЕО и чл.2 на Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ изискват европейските национални централни банки на страните, които се стремят към ЕВС да приемат *целта за ценова стабилност*, което е в съответствие с изискването на чл.2 на ДЕО за постигане на стабилен неинфлационен растеж в общността. ДЕО третира "ценовата стабилност, здравите публични финанси и монетарни условия и стабилния платежен баланс" същевременно и като принципи, които би следвало да се съблюдават в общността. Член 109е на ДЕО изисква още преди влизането във втория стадий на монетарния съюз да бъдат предприети мерки за постигането на ценова стабилност.

Преди приемането на новия ЗБНБ, с който бе въведен паричния съвет, крайната цел на паричната политика на БНБ беше ценовата стабилност, междинната цел се определяше за паричен агрегат МЗ в рамките на съответната програма, подкрепяна от МВф. Оперативната цел се определяше в рамките на същата програма като индикативна цел за резервните пари/монетарната база и се наблюдаваше нейното ежедневно изменение-. Не бяха направени никакви опити за оценка на търсенето на пари в икономиката, което поставя под съмнение до колко оперативните и миждинните цели на паричната политика са били коректно определяни. Неуспехът на подобна парична политика, който се дължеше преди всичко на това, че в България не бе преследвана подходяща комбинация от парична, валутна и фискална политика, която да е последователно ориентирана към ограничаване на инфлацията и постигане на ценова стабилност, наложи въвеждането на паричен съвет. Провеждането на подобна политика беше на практика неосъществимо в условията на непрекъснато отлагана структурна реформа, неприватизиран реален и банков сектори, генериращи непрекъснато загуби и допринасящи за високите бюджетни дефицити.

Фиксирането на националната валута спрямо германската марка и спазването на правилата на паричния съвет ще съдейства за постигане на ценова стабилност, която е един от принципите и едновременно един от критериите на ДЕО за сближаване по отношение на третия стадий на ЕВС. Спазването на принципите на паричния съвет, предполагащи привързването на българската национална валута и фиксиране на официалния валутен курс към германската марка, а след 1999 г. към еврото, както и поддържането от страна на управление "Емисионно" на пълно валутно покритие на общата сума на паричните задължения на БНБ, плюс действията за ефективно управление на международните валутни активи на банката (Чл.20, ал.1 на ЗБНБ), гарантират постигането на целта за стабилността на българския лев.

За постигането на "висока ценовата стабилност" ще бъде показателен темпът на инфлация, който би следвало да бъде в рамките на 1.5 процентни пункта от инфлацията, измерена чрез ИПЦ, в трите страни членки на ЕВС с най-ниска инфлация, поддържан в продължение на една година. Характерно за България е, че след въвеждане правилата, а в последствие и след законовото въвеждане на паричния съвет инфлацията значително спадна. През следващата година се очаква тя да достигне 16.4%, а през 1999г. да бъде 10%. Тези прогнози показват, че въпреки същественото спадане на инфлацията, тя няма да достигне бързо темповете на инфлация в Германия. Върху нея ще продължат да въздействат фактори, свързани със запазването на някои монополни пазарни структури, наличието на дефицити в икономиката и др. Привързването на българския лев към германската марка и въвеждането на паричен съвет ще бъде предпоставка за приближаване в

средносрочен и особено в дългосрочен план към инфлацията в Германия и съответно към маастрихтския критерий относно инфлацията, още повече че Германия по всяка вероятност ще бъде измежду трите страни с най-ниска инфлация.

Промените в паричното предлагане при паричния съвет зависят изцяло от промените в резервните пари/ монетарната база на БНБ, както и от мултипликатора за съответния паричен агрегат. Паричните задължения на БНБ от своя страна могат да се променят единствено в съответствие с промените в брутния международен валутен резерв, което гарантира стабилност на националната валута и съответно на цените. Чл. 28, ал.1 на ЗБНБ изрично постановява, че общата сума на паричните задължения на БНБ не може да превишава левовия еквивалент на брутния международен валутен резерв, като левовият еквивалент се определя на основата на официалния валутен курс на лева към германската марка, определен от същия ЗБНБ.

БНБ притежава богат опит в наблюдаването и контролирането на паричната база и паричните агрегати. Преди въвеждането на паричния съвет УС на БНБ наблюдаваше всяка седмица динамиката на монетарната база и основните парични агрегати и на техните компоненти. Комитетът по парична политика наблюдаваше ежедневно компонентите, източниците и изменението на монетарната база. След въвеждането на паричния съвет наблюдаването на монетарната база и основните парични агрегати от Управителният съвет продължава, но в допълнение на това УС на БНБ публикува всяка седмица баланса на управление "Емисионно", с което създава пълна прозрачност по отношение на промените в монетарната база, депозита на управление "Банково" в управление "Емисионно" и брутния международен валутен резерв. Непосредствено преди въвеждането на паричния съвет БНБ направи първи опити за оценяване на функцията на търсенето на пари, които ще продължат и в бъдеще в условията на паричния съвет. Това ще даде възможност за точно преценяване на съотношението между търсенето и предлагането на пари.

В своята парична политика БНБ не е определяла и преследвала определена цел по отношение на нивото на основния лихвен процент. Такава цел не може и не се очаква да бъде преследвана и в условията на паричен съвет, когато лихвеният процент трябва да отразява и уравновесява паричното търсене и предлагане. За разлика от другите страни с парични съвети, ЗБНБ в България предвижда БНБ да продължи да обявява основния лихвен процент за съответния период съгласно определена от УС методика. Последната в момента се свежда -до ежеседмично обявяване и определяне на ОЛП на пазарна основа, изхождайки от доходността на тримесечните сконтови държавни ценни книжа. Вече съществуват редица критични мнения относно това до колко е подходящо първо, обявяването на ОЛП в условията на паричен съвет и второ, прилагането за целта на съществуващата методика на

определяне на ОЛП. Изказват се съмнения относно това дали сегашната методика не води до изкуствено занижаване на ОЛП. Тя се отличава значително от практиката в страните от ЕС. След въвеждането на паричния съвет беше наблюдавано чувствително (над очакваното) съкращаване на основния лихвен процент. Последното се съпровожда от силно спадане на лихвените нива по депозитите на междубанковия пазар и т.н. Вече започва да преобладава мнението, че основният лихвен процент би следвало да се премахне. Очакванията са лихвените равнища и в бъдеще да се запазят сравнително ниски в номинално изражение главно поради съкращаване на инфлацията в условията на паричен съвет. За 1997 г. очакванията са простият годишен основен лихвен процент да достигне 74.2% (като реалният продължи да бъде отрицателен), а за 1998г. прогнозата е той да спадне чувствително, съответно до 8.6%.

Един от критериите на ДЕО (чл.109j(1) и чл.4 на Протокола относно конвергентните критерии) и показател за постигане на дълготрайно сближаване между страните членки са равнищата на дългосрочните лихвени проценти, които би следвало да се отклоняват в рамките на 2 процентни пункта от тези на трите най-добри от гледна точка на постигане на ценова стабилност страни. Предпоставка за бързо придвижване към последното изисквана е привързването на лева към германската марка и спазването на принципите на паричния съвет, което в крайна сметка ще доведе до сближаване на лихвените равнища на двете страни. Каква ще бъде рисковата премия над лихвените проценти в Германия, включително дългосрочните, ще зависи преди всичко от типичния за България кредитен риск, който от своя страна ще намалява с успешното стабилизиране и реструктуриране на икономиката. Резките колебания в лихвените проценти могат да се наблюдават в случаите на нестабилност на функциониране на паричния съвет. Тъй като големите отклонения в лихвените проценти са от своя страна източник на нестабилност за паричния съвет, съществуват всички основания да се смята, че те ще бъдат старателно избягвани, за да не се излага на риск самия паричен съвет с всички произтичащи от това последици.

Общо характеристиките на инструментите на Европейската система от централни банки (ЕСЦБ) и на Европейската централна банка (ЕЦБ) са формулирани в чл. 18 -24 от Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ, като акцентът е поставен върху операциите на открития пазар и задължителните минимални резерви, но не е изключено използването и на други инструменти. Въпреки че изискванията на въпросните членове би следвало да се съблюдают само от страните от Евро-зоната, т.е. тези, които не са обект на дерогация съобразно член 109к на ДЕО, то все пак е важно да се подчертае, че въпросните инструменти на паричната политика би следвало да се възстановят от БНБ, ако в крайна сметка в България се преследва въвеждане на единната валута и пълноценно участие в ЕСЦБ

и ЕЦБ. С въвеждането на паричен съвет БНБ се отдалечи от препоръките на Протокола, тъй като прекрати извършването на операциите на открит пазар и се лиши от най-гъвкавия си инструмент на парична политика, но все пак запази МЗР като инструмент.

Преди въвеждането на паричен съвет БНБ разполагаше с обичайните инструменти на паричната политика, включително с операциите на открития пазар. В своята история от 1990 год. до сега БНБ премина през различни периоди на развитие на инструментите на паричната си политика: от използването на преки непазарни инструменти, каквито са например кредитните тавани, валидни до 1994 година, до използването на напълно пазарни инструменти, каквито са например операциите на открития пазар. За разлика от някои от страните от Централна и Източна Европа в България операциите на открития пазар бяха един много добре развит инструмент на паричната политика. За кратко време България натрупа изключително богат опит в провеждането на операции на открития пазар. С въвеждането на паричния съвет БНБ прекрати някои от инструментите на паричната си политика като например операциите на открития пазар, а други, като например рефинансирането за търговските банки бе максимално ограничено.

В момента в условията на паричен съвет минималните задължителни резерви (МЗР) на търговските банки в БНБ продължават да бъдат един от основните инструменти на БНБ, чието използване е регламентирано в чл. 41 на Закона за БНБ. Този инструмент бе въведен още през 1990 година, но активното му използване започна през 1994 година. Значителното повишаване на процента на задължителните резерви наложи през втората половина на 1995 година БНБ да започне да изплаща лихви върху левовия компонент на минималните резерви на търговските банки. В момента задължителните резерви са 11% от всички привлечени средства, а достъпът до тях е в рамките на 15%. В близко бъдеще се очакват промени в Наредбата относно минималния задължителен резерв. Използването на този мощен инструмент на паричната политика се съгласува с МВф в рамките на последното споразумение. Може да се предполага, че като основен инструмент на БНБ в условията на паричен съвет Централната банка ще натрупа богат опит в управлението на задължителните резерви, който несъмнено ще бъде изключително полезен в бъдеще.

Член 25 на Протокола относно Устава на ЕСЦБ и ЕЦБ визират възможността за намеса на ЦБ с цел осигуряване стабилност на кредитните институции. Наличието на управление "Банков надзор" и управление "Банково", което осигурява ограничено рефинансиране за системата на търговските банки е предпоставка за укрепване стабилността и предпазване на банковата система от системна криза и съответно на паричния съвет от нарушаване на правилата му на функциониране. В крайна сметка запазването макар и в ограничена степен на

функцията кредитор от последна инстанция е условие за постигане на стабилност в цялата банкова система. Особеност на паричния съвет в България е наличието на управление "Банково", което според чл. 20 на ЗБНБ, при възникването на системен риск за стабилността на банковата система осъществява функциите на кредитор от последна инстанция, т.е. осигурява рефинансиране за търговските банки при строго определени условия. Особеностите на рефинансирането в условията на паричния съвет са както ограничените възможности на БНБ да рефинансира, така и строгите - условия, при които тя осъществява тази своя дейност. Според чл.33, ал. 3 на ЗБНБ предоставянето на кредити може да се извършва само до размера на превишението на левовия еквивалент на брутния международен валутен резерв спрямо общата сума на паричните задължения на БНБ. Съответно БНБ предоставя кредити в левове на платежоспособни банки само при възникване на кредитен риск, засягащ стабилността на банковата система. Кредитите се предоставят за срок не по-дълъг от три месеца и при пълно обезпечение със залог на злато, чуждестранна валута или други подобни бързоликвидни активи. Ограничаването на функцията на БНБ кредитор от последна инстанция ще направи банките по-предпазливи в кредитораздаването, с което ще намали вероятността от поява на нова вълна от несъбираеми кредити. В същото време, не би следвало, поради ограниченото рефинансиране, да се допусне ситуация на силно ограничаване на кредитораздаването за реалния сектор, което, в условията на извършваща се структурна реформа, би могло да забави процесите на реструктуриране.

1.1.3. Валутен курс

След 1991 поради липсата на валутни резерви и невъзможността България да погасява външния си дълг беше избран режим на плаващ валутен курс. Целта на политиката на БНБ беше главно изглаждане на ежедневните колебания на валутния курс чрез интервенции. Въпреки че с Постановление #15 от 1991 г. на МС беше решено валутният режим на България да се сведе до свободно плаване, в действителност през различните периоди се налагаше ЦБ да интервенира активно, което доведе до ситуации, при които валутният режим можеше да се характеризира като неявно управляван плаващ валутен курс. Преди въвеждането на паричен съвет при поддържане на плаващ валутен курс опитите паричната политика да бъде автономна и да преследва свои собствени цели не бяха особено успешни. БНБ често поставяше като приоритет в своята парична политика не определената цел за съответния паричен агрегат, а защитаването на определено равнище на валутния курс на лева към долара. По този начин паричната политика се поставяше под въздействието на валутната политика. След въвеждането на паричен съвет възможностите за провеждане на парична политика са твърде ограничени, а валутният курс остава фиксиран, така че не би могло да се очаква наличие на

негативно въздействие на валутната политика върху паричната. По-скоро фиксираният валутен курс ще въздейства върху ценовата стабилност, което ще допринесе за сближаване с маастрихтските изисквания за постигане на ценова стабилност.

С въвеждането на паричен съвет основна цел на БНБ става поддържането на стабилността на националната парична единица, което се постига чрез привързване на българският лев към германската марка и чрез въвеждане със ЗБНБ на фиксиран валутен курс от 1000 лева за 1 марха. Това ниво не може да бъде променяно без промяна в ЗБНБ. Гаранция за стабилността на валутния курс е пълното покритие на монетарната база с валутни резерви, фиксирането на лева към германската марка в рамките на валутния съвет ни приближава изключително плътно до критерия на ДЕО, изискващ съблюдаване в течение на 2 години на колебания на валутния курс в нормални граници, определени от Обменния механизъм на ЕВС, както и недопускане по своя собствена инициатива на двустранна девалвация спрямо която и да е от валутите на страните членки (член 109j (1) на ДЕО). Този критерий е част от критериите, въз основа на които се взема решение относно преминаване към третия стадий на икономическия и валутен съюз и приемането на едната валута. Въпреки че България е твърде далече от този стадий, съобразяването с този критерий още отсега е от голямо значение. То е залог за бъдещ успех и е показателно за решимостта на страната да следва твърдо избраната посока. Гарантирането на фиксирания курс се осъществява както от пълното валутно покритие на общата сума на паричните задължения на БНБ, така и от задължението на БНБ, формулирано в чл. 30, при поискване БНБ да продава и да купува без ограничения на територията на страната германски марки срещу левове на основата на спот валутни курсове, които не могат да се отклоняват от официалния валутен курс с повече от 0.5 на сто, включително начисляваните такси, комисионни и други разходи за клиента.

От 1 януари 1999 г. се очаква в ЕВС да се постигне необратимо фиксиране на обменните курсове и еврото да стане самостоятелна валута в рамките на ЕВС. С настъпването на този момент според ЗБНБ РБ би следвало да фиксира лева към еврото в рамките на паричния съвет. По този начин преди още да е станала член на ЕС РБ ще е постигнала необратимо фиксиране на валутния курс - условие, на което би следвало да отговарят пълноправните членки на ЕС и участнички в третия стадий на ЕВС и Евро-зоната. Това е голямо предимство, което би следвало да се подчертава и изтъква по време на преговорите. Това е и голямо предизвикателство, тъй като към този момент икономиката на страната ни все няма да е постигнала останалите критерий за членство в ЕВС.

1.2. ИДЕНТИФИЦИРАНЕ И АНАЛИЗ НА ОСНОВНИТЕ ПРОБЛЕМИ

Най-общо трудностите и проблемите на адаптирането на ЦБ към изискванията на ЕС са резултат от общото лошо състояние на стопанството, от забавеното реструктурирането в реалния и финансов сектор, от проблемите на публичните финанси, от тежестта на външния дълг, както и все още силното преплитане на полтиката и икономиката. Могат да се обособят две групи проблеми: дългосрочни (стратегически) и краткосрочни (конюктурни).

1.2.1. Дългосрочни, стратегически проблеми

От гледна точка на стратегическите цели има смисъл да си зададем въпроса следва ли България да се стреми към сближаване на паричната си политика с тази на ЕВС преди още да е станала член на ЕС. Постигането на критериите за сближаване от Маастрихт не е предпоставка за членство в ЕС, но те са ключови относно провеждането на успешна макроикономическа политика, ориентрграна към постигане на стабилност. (DOC/97/11) Очакванията са, че въвеждането на паричен съвет и стремежът към сближаване с **паричната** политика на ЕВС ще доведат до трайна финансова стабилизация, ще ограничат съществено инфлацията, ще възвърнат доверието в националната валута, ще понижат номиналните лихвени проценти, ще въведат финансова дисциплина и ще наложат твърди бюджетни ограничения за всички стопански субекти и сектори, включително бюджетния, ще принудят управляващите да ускорят структурната реформа, включително тази в банковия сектор. Така стремежът към приближаване към изискванията на ДЕО ще ускори стабилизирането на икономиката и ще способства за скъсяване на разстоянието между България и ЕС.

Би могло да се мисли, че съществува противоречие между необходимостта чрез паричния съвет да бъде постигната бърза и трайна стабилизация и изискванията и цялостното законодателство на ЕС в областта на паричната политика. В документа на Европейската комисия е записано: ***"трудно може да се прецени на този етап кога България, след окончателното прекратяване на паричния съвет, ще може да има независима централна банка, способна да се стреми към ценова стабилност като чрез провеждане на ефективна парична политика основаваща се на пазарни инструменти."***(DOC/97/11, р. 56) Ясно е, че изискванията за независима класическа централна банка са залегнали в ДЕО както и в мнението на Европейската комисия за евентуално членство на България в ЕС от юли 1997 г. (DOC/97/11, pp. 56-57) Паричният съвет е необходимо условие за постигане на стабилизация на финансовото и общо-икономическото състояние на

България и неговият избор бе резултат от продължително погрешно икономическо управление на страната и последвалата цялостна дестабилизация на паричната система. Паричният съвет може да бъде разглеждан като неизбежна временна мярка. В този смисъл, от гледна точка на стабилизацията, която може да бъде постигната, той ни доближава до изискванията на ЕС. Но в средносрочен и дългосрочен план той неизбежно трябва да бъде заменен с модерна и консервативна ЦБ, притежаваща качествата и инструментите на Централните банки от ЕС. Член 18 от Протокола за Устава на ЕЦБ и ЕЦБ към ДЕО категорично поставя на първо място между инструментите на ЕЦБ операциите на открития пазар, които бяха прекратени с въвеждането на паричния съвет. В тази връзка *основната дългосрочна задача на БНБ е след постигане на стабилизация и без да излага на риск доверието постигнато от функционирането на паричния съвет, да се върне към модерна централна банка, преследваща ценовата стабилност като цел на своята парична политика, използваща пазарно ориентирани инструменти на паричната политика, включително съществуващите до скоро операции на открития пазар и въобще функционираща съобразно всички изисквания на ДЕО и съответните Протоколи.*

1.2.2. Краткосрочни (конюктурни) проблеми

Непреструктурираната неприватизирана икономика ще продължи да генерира проблеми, които ще излагат на риск както постигнатата благодарение на паричния съвет стабилизация, така и нормалното функциониране на самия паричен съвет. От тази гледна точка забавеното с години преструктуриране на реалния сектор, запазването на монополистичните структури и неясните права на собственост в икономиката ще бъдат потенциален източник както на краткосрочни, така и на средносрочни проблеми, които неизбежно ще спъват ефективното функциониране на паричните механизми.

В условията на паричен съвет паричната политика става заложник на бюджетната, фискалните проблеми - високи бюджетни дефицити, нарастващ вътрешен и външен дълг, растящи лихвени плащания по вътрешния дълг несъвършенства в данъчната система и засилено дънъчно отбягване могат да подкопаят ефективността на паричния съвет и стабилността на лева. •Евентуалното забавяне на структурните реформи, ще създаде сериозни проблеми относно функционирането на паричния съвет и ще изостри фискалните проблеми в страната. Това ще постави под въпрос приближаването към паричната политика на ЕВС и към фискалния критерий на ДЕО. Към вече споменатите два аспекта на фискалния критерий обикновено се отправя критиката, че съотношенията са определени до голяма степен произволно, не отчитат цикличната динамика на

икономиката и не създават възможност за маневриране когато това е необходимо. Последните съображения създават безпокойство дори в развитите икономика и са с още по-голяма сила валидни за икономиките на Централна и Източна Европа (ЦИЕ). Въпреки достатъчно гъвкавите формулировки на фискалния конвергентен критерий, позволяващи и известни отклонения от изискванията, РБ за сега остава далече от приближаването към фискалния-критерий в двата му аспекта. Това създава потенциална опасност от често възползване от възможността, предоставена от чл.45 от ЗБНБ и от отдалечаване от изискванията на ДЕО.

Въпреки постигането на стабилизация, връщането на доверието в националната парична единица и рязкото падане на инфлацията, опасността от срив в доверието към лева и бягство към чужда валута остават. Инфлационните очаквания не са затихнали и растежът на цените може да бъде предизвикан по каналите на разходите и свитото предлагане и дефицита особено на хранителни стоки. Връзването за марката не означава, че инфлацията в България ще бъде като тази в Германия. Като цяло поведението на икономическите агенти все още не е стабилно и предсказуемо. В това отношение от голямо значение е и стабилността на банковия сектор. Комбинацията между нисък основен лихвен процент и все още недостатъчно преструктуриран банков сектор създава потенциална възможност за ерозиране на депозитната база с всички произтичащи от това последици както за банковата система, така и за паричния съвет и финансовата стабилизация. От друга гледна точка особено важно остава ускореното приватизиране и подобряване финансовото управление на търговските банки.

В условията на паричен съвет БНБ губи всякакъв контрол върху паричната маса, която става резултат от два основни фактора: динамиката на платежния баланс и паричния мултипликатор. Паричните мултипликатори, свързващи резервните пари с паричната маса, както и скоростта на парите, свързваща паричната маса с инфлацията, са нестабилни. БНБ би могла да влияе върху тези поведенчески функции, освен чрез МЗР и като цяло чрез повишаване доверието в лева и паричния съвет. В тази именно насока би следвало да бъдат положени усилия с цел укрепване стабилността на паричното предлагане в условията на паричен съвет.

Липсата на продължителни изследвания върху търсенето на пари и ликвидното поведение на икономическите агенти, както и върху трансмисионния механизъм, поставя в определена неопределеност и непредсказуемост въздействието на паричната маса върху инфлацията. В допълнение на това съществуват съмнения относно това до колко настоящият основен лихвен процент и начина на неговото определяне са подходящи в условията на паричен съвет. Все още не е доказано дали основният лихвен процент би реагирал достатъчно бързо и

адекватно в ситуация на силно свиване или разширяване на паричното предлагане, за да бъде постигнато новото пазарно равновесие.

Настоящата методика на определяне на ОЛП, както и неговите функции не отговарят на изискванията за пазарност и не отразява реалната цена на парите. Различните видове сегменти на паричния пазар са все още недостатъчно дълбоки и развити в България, а оттам и поведението на лихвените проценти не е винаги пазарно. Един от критериите за конвергенция на страните от съюза е сближаването на дългосрочните лихвени нива (върху 5 годишните ценни книжа). Пазарът на дългови инструменти, особено дългосрочни в България все още не е развит и въпросното сближаване трудно може да бъде постигнато. Необходимо е да се положат усилия за развитието на финансовите пазари и особено на пазара на дългосрочни дългови инструменти.

1.3. НЕПОСРЕДСТВЕНИ И СРЕДНОСРОЧНИ ЗАДАЧИ

Дългосрочната и стратегическа задача на БНБ трябва да бъде постигането на трайна стабилизация чрез спазване правилата на паричния съвет, след което би следвало да се осъществи възвръщане към функциониране на модерна и независима ЦБ съобразно критериите на ДЕО, съответните Протоколи и препоръките на Европейската комисия.. Необходимо е подробно и внимателно разработване на програма за постепенно дългосрочно излизане от паричния съвет и преминаване към Централна банка. Такава задача не бива да компрометира функционирането на паричния съвет и доверието, постигнато в резултат на неговото функциониране. В този план важна задача е да се ускори реструктурирането на икономиката и да се постигне стабилизация чрез спазване на правилата на паричния съвет, за да може да се ускори излизането от него и преминаването към независима ЦБ, която да провежда достатъчно ефективна парична политика съобразно критериите и изискванията на ДЕО и съответните Протоколи. Преминаването към независима ЦБ в духа на критериите от Маастрихт е условие за по-скорошно присъединяване и към Евро-зоната.

В контекста на гореспоменатата стратегическа и дългосрочна задача и на базата на посочените проблеми могат да бъдат формулирани някои непосредствени и средносрочни задачи за действие.

Една от най-важните непосредствени задачи е спазването на правилата на паричния съвет и съответно на фиксирания курс на лева към марката, а в бъдеще и към еврото, тъй като това ще позволи по-бързото приспособяване към маастрихтските изисквания на ДЕО и съответно ще способства за по-скорошно влизане в ЕВС. По отношение на валутния курс привързването на лева към еврото

ще урегулира до голяма степен взаимоотношенията между Евро-зоната и България в областта на валутния курс и политика.

Една от непосредствените и основни задачи на ЦБ е строгото съблюдаване на изискванията на новия ЗБНБ, недопускане на типичните от близкото минало нарушения, които подкопаваха независимостта на ЦБ. Стриктното спазване на правилата на паричния съвет ще гарантира доверието към националната парична единица и стабилността на цените. В това отношение е много важно да не бъде допускано ЗБНБ да бъде нарушаван чрез ежегодно приеманите закони за държавния бюджет - практика, която в близкото минало преди въвеждането на паричния съвет редовно налагаше нарушаване на някои от изискванията на ЗБНБ. В тази връзка особено важно е в бъдеще с постигането на балансиран бюджет да отпадне член 45 на ЗБНБ.

Основна задача на БНБ и правителството е недопускане на шокове върху паричния съвет, които да доведат до системна криза и разпад на банковата и паричната система. Основа за постигането на трайна финансова стабилизация е ускоряването на структурната реформа и приватизацията на банковия и реалния сектори. С цел следене стабилността на функциониране на паричния съвет е необходимо да се изгради система от индикатори за следене състоянието на паричния съвет и рисковете от появата на системна криза. Трябва да се предвиди онзи минимум валутен резерв, под който съществуването на паричния съвет е застрашено.

Преди въвеждането на паричния съвет в БНБ и извън нея са правени само спорадични, несъгласувани и непоследователни опити за измерване на равновесните реални валутни курсове. Непосредствено вреди въвеждането на паричен съвет беше направен поредния опит за измерване на равновесните реални валутни курсове, на чиято основа да бъде избрано равнището, на което да бъде фиксиран българския лев спрямо германската марка. Подобни измервания ще бъдат необходими и в бъдеще, тъй като чрез тях ще може да се съди за надценяването или подценяването на лева в условията на фиксиран валутен курс.

Би следвало да се проучи лихвената политика на ЦБ от ЕС както и методиката за определяне на аналогичните на ОЛП в България лихвени проценти. Необходимо е да се предприемат мерки за развитие на междубанковия пазар и за удължаване матуритетната структура на българските ценни книжа.

Литература:

1. Европейско споразумение за асоцииране между Европейските общности и техните страни членки от една страна и Република България от друга страна, ДВ, 1993.

2. Закон за БНБ, ДВ, 1997

3. Maastricht Treaty, Title II

Provisions Amending the Treaty Establishing the European Economic Community with a View to Establishing the European Community

4. Protocol on the Statute of European System of central banks and of the European Central banks

5. Protocol on the Statute of the European Monetary Institute

6. Protocol on the excessive deficit procedure

7. Protocol on the convergence criteria referred to in Article 109j of the Treaty establishing the European Community

8. Подготовката асоциираните страни от Централна и Източна Европа за интеграция във вътрешния пазар на Европейския съюз, (Бяла книга), Комисия на Европейската общност, Брюксел 1995

9. Commission Opinion on Bulgaria's

Application for Membership of the European Union, Brussels, 15th July, 1997, Doc/97/11

ЧАСТ ВТОРА: БАНКОВИ И ДРУГИ ФИНАНСОВИ УСЛУГИ

Свободното извършване на финансови услуги и създаването на необходимата за това институционална и правна инфраструктура съобразно европейските стандарти е сред най-важните условия за присъединяването на България към европейската общност. Стъпките в тази посока през последните години, включително и мерките, предприети във връзка с въвеждането на политиката на паричен съвет, провеждана от централната банка от 1 юли 1997, въпреки невинаги еднозначните резултати, представляват отправна точка за анализа на актуалното състояние на проблема, както и за формулиране на предложения за изпълнение на ангажиментите, поети от България с подписване на Европейското споразумение за асоцииране.

Свободното извършване на целия спектър от финансови услуги предполага премахване на пречките пред свободното движение на капитали и свързания с него режим на текущи плащания, което обаче е предмет на отделна разработка в рамките на проекта. Поради финансовите услуги ще бъдат разгледани самостоятелно, като се отчита че двете теми взаимно се обуславят и имат в голяма степен обща правна рамка и основание, а именно: Европейското споразумение за асоцииране /анекс XV b/ във връзка с раздел III /"Свободно движение на лица, услуги и капитали", глави трета и четвърта на Договора за Европейския съюз /Договора/, частта "финансови услуги" от Приложението на Бялата книга и основните актове на общността, отнасящи се до финансовия сектор.

Поради големия обем на разработката и включването в нея като част първа на темата за централната банка и нейната политика и дейност, наложило се поради въвеждането на валутен борд, няма да бъде възможно в част втора да бъдат разгледани всички финансови услуги, изброени в раздел "A" и "B" на анекс XV b към Споразумението за асоцииране.

Акцентът ще бъде поставен на първо място, върху основните банкови сделки - кредитни и влогови, тъй като те са основата на почти всички останали финансови услуги.

На второ място, ще бъдат разгледани и другите финансови услуги без тези, посочени в тт.7-12. Последните са сравнително нови за българския финансов пазар, все още недостатъчно развити или въобще неразвити. Наложително е, по наше мнение, на тях да бъде посветена отделна тема или проект като предвид необходимостта от създаване и ускорено развитие на фондов пазар се отдели централно място на издаването и пласмента на ценни книжа.

Поради изключителната важност на застрахователната и презастрахователната дейност за българското общество и за целите на асоциирането, услугите от тази

сфера / изброени в раздел "А" на **анекс XV Б**/ няма да бъдат разгледани в тази разработка. Законодателната уредба на застраховането е сравнително нова. Въпреки че с новата Конституция/1991г./ бе премахнат държавния монопол в застраховането , едва през 1996 г.с новата част III на Търговския закон - "Търговски сделки" / ДВ бр. 83/1996/ бяха регламентирани общите положения на договора за застраховка и основните видове застраховки. Законът за застраховането, породил доста спорове и негативни оценки, е в сила едва от 1.01.1997г., белязан е от поредица изменения , най-значителните - в сила от 22 юли 1997 г., някои от които също са дискуссионни. Същевременно, европейското право в сферата на застраховането е изключително развито и детайлно и за целите на асоциирането следва да бъде подложено на задълбочен анализ и внимателна преценка за възприемането на неговите основни изисквания в българското законодателство и застрахователна практика. Предвид на всичко изложено застрахователните услуги могат и е необходимо да бъдат подробно разгледани по видове и като се държи сметка за ролята на държавата в застрахователната политика, за надзора върху застрахователната дейност в отделна тема или проект.

1. ОСНОВНИ БАНКОВИ И ДРУГИ ФИНАНСОВИ СДЕЛКИ

Кредитните институции /банките/ са сред главните финансови институции, а банковите сделки формират ядрото на финансовите услуги. Поради това създаването на ефективна и стабилна банкова система е предпоставка и необходимо условие за формиране на развит пазар на финансовите услуги.

Като главни субекти, предоставящи финансови услуги, кредитните и небанковите финансови институции, са обект на регламентиране както в правото на общността, така и във вътрешното национално право. Въпросът за техния статут и съответствието му с поставените от общността критерии е неотделим от темата за финансовите услуги. Нещо повече. Това е основополагащо условие за свободно извършване на финансови услуги, за гарантиране интересите на потребителите на тези услуги и в крайна сметка - за стабилността на финансовата система, което за България е от изключителна важност. И тъй като в проекта липсва такава отделна тема, наложително е тя да бъде включена преди разглеждането на отделните финансови услуги.

1.1. Кредитните институции в България - правна рамка, съвременно състояние, необходими законодателни промени.

Процесът на създаване на съвременното банково законодателство в България започва едва в началото на 90-те години. Неговото развитие продължава и макар че невинаги е еднопосочно, то от самото начало следва в общи линии редица основни стандарти, принципи и изисквания за банковия сектор, произтичащи от директивите на Европейския съюз и други актове и ангажменти на общността. Отрицателно влияние върху динамиката и резултатността на създаване на нова правна рамка на кредитните институции в съответствие с европейското право оказват както запазването на някои остарели нормативни актове, което до известна степен води до вътрешна противоречивост на нормативната уредба, така и действието на редица неформални фактори, в т.ч. - икономическата нестабилност, политически кризи и други, съпътстващи прехода към пазарно стопанство и демократични политически структури.

Структурата на българската банковата система се формира освен от централна банка, главно от универсални търговски банки. Липсата на диференциран подход в правната им уредба на настоящия етап не дава възможност за създаване на специализирани кредитни институции, което би обогатило спектъра на предлаганите услуги. Основополагащи нормативни актове до 1 юли 1997 г. бяха : за централната банка - Законът за БНБ/ обн. ДВ бр.50 от 1991, изм. и доп. ДВ бр. 32 от 1996/ и за универсалните търговски банки - Законът за банките и кредитното дело /обн.. ДВ бр.25 от 1992, изм. бр. 62 от 1992 - Решекче N 8 на Конституционния съд от 1992г., изм. бр.59 и 109 от 1993 г. и бр.63 от 1994 г., бр.63 от 1995, бр.12, 42, 90 и 100 от 1996 г./и издадените от БНБ наредби за неговото прилагане. Несъвършената и незавършена все още законова уредба/напр. дългото отсъствие на каквото и да е правно регламентиране на неплатежоспособността и несъстоятелността на банките, недостатъчните изисквания в сферата на надзора върху банковата дейност и др./ , честите промени в подзаконовите актове, запазването на редица противоречия между отделните нормативни актове частично обусловиха сътресенията в банковия сектор и оказаха отрицателно влияние върху стабилността на финансовата система като цяло.

От формално-правна гледна точка въвеждането на паричен съвет в страната се извърши с влизането в сила на нов закон за БНБ и нов закон за банките, с които бяха отменени посочените по-горе закони и онези актове, издадени от БНБ за прилагане на ЗБКД, които противоречат на новия закон за банките като на тяхно място се разработват и приемат нови. Обстоятелството, че новоприетите и разработваните в момента нормативни актове в по-голямата си част обслужват

политиката на валутен борд, произтичаща от договореностите на страната с международните финансови институции, би могло да доведе до някои отклонения от изискванията за сближаване на българското законодателство с правото на общността, както и за присъединяването на България. Най-малкото не бива да се пренебрегва риска от забавяне.

Като се отчита динамиката на извършващите се процеси, по-долу ще бъде направен опит да се очертае степента на съответствие на съществуващите в страната правна уредба и практика на кредитните институции с правото на общността и с изискванията за асоцииране, както и да се очертаят необходимите и възможните промени в съответната близка или по-дългосрочна перспектива. За тази цел ще се посочат основните изисквания на директивите към кредитните институции, отнасящи се до финансовите услуги, които в по-голяма или по-малка степен вече са възпроизведени в българското законодателство или е необходимо да бъдат възприети в преходния период на асоциирането:

- Определението за банка, съдържащо се в чл.1, ал.1 на новоприетия закон за банките / "Банка е акционерно дружество, което извършва публично привличане на влогове и използва привлечените парични средства за предоставяне на кредити и за инвестиции за своя сметка и на собствен риск"/ е в съответствие с определението за "кредитна институция", съдържащо се в чл.1 на Първата банкова директива / 77/780 ЕЕС /, като " предприятие, чието занятие е публично да привлича на влогове по възстановими фондове и да предоставя кредити за своя сметка". В перспектива би следвало да се възприеме и терминологията на актовете общността. Наред с това следва да се даде и определение за клон на кредитна институция, тъй като такава липсва както в Търговския закон, където са уредени основните положения за клоновете на търговските дружества, приложими и за банките, така и в Закона за банките, където е уреден съществуващата само за банките възможност да откриват повече от един клон в едно и също населено място / чл.5, ал.2/. При това следва да се държи сметка за разпоредбата на чл.1, т.3 от Втората директива 89/646 / възпроизведена и в чл.1, т.5 на директива 94/19 ЕС/, според която клон е " място на дейност, което представлява правно зависима част на кредитна институция и която извършва пряко всички или някои от сделките, включени в предмета на дейност на кредитната институция. Като отделен клон се разглеждат и всички места на дейност, разкрити от кредитна институция в една и съща държава-членка, когато седалището ѝ е в друга държава-членка.

Законът за банките е приложим за всички търговски банки и клонове на чуждестранни банки, които са лицензирани от БНБ, както и за банки, създадени с отделни закони/ Закона за ДСК и Закона за Държавната банка за инвестиции и развитие/ обн. ДВ бр.95 от 1996 г./, доколкото последните не предвиждат друго. Съгласно чл. 5 от Първата банкова директива / 77/780 ЕЕС/ банкови услуги могат да

се извършват и под наименованието " спестовна банка" или друго еквивалентно наименование.Българската Държавна спестовна каса е създадена по силата на запазващия и досега своето действие Закон за ДСК, приет през 1967 г./ Обн. ДВ, бр.95 от 1967 г./ Въпреки претърпените частични изменения, Законът за ДСК се нуждае от цялостна съвременна редакция. Същевременно в перспектива, ако се запази в основни линии сегашният статут на ДСК, би могло да се настоява за изключване приложението на изискванията на някои директиви към ДСК , независимо дали ще се промени нейното наименование или не / напр. П/780 ЕЕС и допълващите я директиви, които по аналогичен начин третират сходните институции в държавите-членки/.

За подобно изключване би могло да се настоява и по отношение на създадената с отделен закон и специално предназначение Държавна банка за инвестиции и развитие е акционерно дружество, чиито акционер-учредител е държавата, представлявана от МС. В банката могат да придобиват акции и други държавни институции и държавни предприятия и чуждестранни юридически лица. Нейна основна задача е да насърчава чрез инвестиции икономическото развитие в страната като финансира с предимство :

- създаването и инвестициите в малки и средни предприятия
- други проекти в съответствие с целите на националната икономическа политика

В предмета на дейност на тази банка е включено и правомощието да разпределя и управлява кредитите , постъпили от чуждестранни лица за горепосочените проекти и дейности.Тя може да извършва услуги в изпълнение на тези свои задачи / чл.2/. Същевременно от предмета ѝ на дейност са изключени някои сделки , сред които основната банкова сделка приемане на пари от други лица на влог, покупко-продажба на ценни книжа, с изключение на ДЦК и ценни книжа на първокласни чуждестранни емитенти, но само за осигуряване на собствената си висока ликвидност, а също така и на собствени облигации за поддържане на техния курс, комисионните и посредническите сделки по управлението на фондове за инвестиране на капитал и подпомогане придобиването на дялове от вътрешни и международни инвестиционни фондове / чл.9/.Очевидно става дума за банка със специално предназначение, различаваща се от кредитните институции по смисъла на Първата банкова директива. Това е основният аргумент за изключването ѝ. Още повече, че банката е с преобладаващо държавно участие и се ползва с държавна гаранция за изплащане на задълженията ѝ за привлечени средства от сключени договори с чуждестранни лица и от емитирани облигации в страната и в чужбина, до сума, ненадвишаваща десеткратния размер на собствения капитал на банката. /

Извън приложното поле на новоприетия закон са БНБ, застрахователните институции, пощенската система, социално- и здравно-осигурителните институции, заложни къщи, инвестиционни посредници, инвестиционни и приватизационни фондове и взаимоспомагателни каси, създадени към кооперации. Така че този въпрос също е решен в съответствие с изискването към страните-членки.

- Законодателно определеният предмет на дейност на банките в чл.1, ал. ал. 1 и 2 от закона за банките представлява нормативната основа за предлаганите от тях услуги. Те до голяма степен съответстват на услугите, записани в анекса към Втората директива на Съвета от 5.12.1989 - 89/646 ЕЕС- за координиране на законодателството, подзаконовите актове и административните разпоредби, отнасящи се до започването и осъществяването на дейността на кредитните институции и за допълване на директива 77/780. За пълното съответствие е препоръчително чл.1, ал.2, т.11 да бъде озаглавена " търговия за собствена сметка или за сметка на клиента с: " и да включи две нови букви, както следва: "в/ инструменти на паричния пазар, РІ

г/ прехвърляеми ценни книжа".

- Общото изискване на Първата директива на Съвета кредитните институции да се подчиняват на разрешителен/ лицензионен / режим, да имат собствен капитал в определен минимален размер и да се управляват най-малко от две лица / чл.3 - 77/780 ЕЕС / изцяло е отразено в българския Закон за банките, като минимално изискуемият капитал е определен в левова равностойност на изискваните 5 млн. екю, изчислена обаче към момента на приемане на закона. Това би могло да породи несъответствия при всяка по-голяма промяна в курса на лева, поради което посоченото законодателно решение ще следва да се прецизира.

Необходими са и по-нататъшни мерки за хармонизиране на условията за предоставяне и отнемане на лицензи и за взаимно признаване на лицензирането в съответствие с 77/780 и 89/646 ЕЕС, Това би следвало да стане по пътя на допълнение на Закона за банките и на съответно детайлно регламентиране в наредба на БНБ, която да замести старата наредба N 2 за лицензните.

- По отношение изискванията за собствен капитал и капиталова адекватност следва да се подчертае, че в подзаконов акт - Наредба на БНБ N 8 от 15 юли 1997 г. за капиталовата адекватност на банките, се съдържа определение за собствен капитал и е регламентирана структурата и съотношенията на собствения капитал на местните банки и на клоновете на чуждестранните банки в България в съответствие с балансите им активи. Разпоредбите на Наредбата са в съответствие с чл.1 - 77/780 във връзка с чл.2 - 89/299 ЕЕС и последователно отразяват изискванията на директивата за капиталовата адекватност на кредитните институции 89/647 ЕЕС . Важно е да се изтъкне, че в Преходните и заключителните

разпоредби на Наредба N 8 са установени междинни и крайни срокове за постепенно задължително постигане на изискванията за отношението на обща капиталова адекватност - 12 на сто, и за отношението на адекватност на първичния капитал - не по-малко от 6 на сто. Крайният срок и в двата случая е до края на 1999 г. / В допълнителната разпоредба на Наредба N 8 - пар.1, т.3, е определен различен начин за изчисляване на първичния капитал на ДСК , което произтича от особеността на неговия статут и не противоречи на подхода на общността в подобни случаи/.

- Ограниченията на Втората директива / чл. 12, ал.ал. 1 и 2 - 89/646 ЕЕС/ за участие на кредитна институция в предприятия, които не са кредитни или финансови институции , лизингови компании / чл.43, ал.2, f - 86/835 ЕЕС/или застрахователни институции/ дефинирани в директиви 73/239, 88/357, 79/267/, когато това участие надхвърля 15% от собствения капитал и когато общият размер на нейните участия надхвърля 60%, са възприети с известни модификации. От една страна, българският законодател възприема още по-рестриктивен режим - 15 % -то ограничение не важи само за участие в банки, а от друга - допуска по-висок общ размер на участията - 75% /чл.19, ал.3, тт.2 и 3 ЗБ/. Същевременно, тъй като и двете разпоредби са нови, би трябвало да се допусне по-дълъг срок за привеждане на заварените случаи в съответствие / дори срокът в директивата е 10 -годишен/. Отклоненията не са съществени и постепенно биха могли да се преодолеят в рамките на преходния период на асоцииране.

- Най- важните изисквания на актовете на общността за оценка и контрол на големите експозиции на кредитните институции / Препоръка на Комисията 87/62 ЕЕС и директива 92/121 ЕЕС / са насочени към предотвратяване на рискове и загуби в дейността на последните и представляват важен инструмент за гарантиране на платежоспособността им. Те са отразени в Закона за банките и в новата Наредба N 9 на БНБ и тъй като имат пряко отношение преди всичко към кредитните сделки, ще бъдат разгледани по-долу във връзка с последните.

- Основните положения на директивата за предотвратяване използването на финансовата система за пране на мръсни пари - 91/308 ЕЕС, са възпроизведени в по-голямата си част в Закон за мерките срещу изпирането на пари /обн. ДВ бр. 48/1996 г./: дефиницията на изпиране на пари, мерките за предотвратяване и разкриване на действията по изпиране на пари, вкл. за събиране, съхраняване и разкриване на информация, за вътрешна организация и контрол. Мерките, предписани от закона, са задължителни за банките и небанковите финансови институции, за застрахователните и инвестиционните дружества и други лица, които в директивата на основание извършваната дейност и услуги са отнесени към групата "финансови институции".

1.2. Небанкови финансови институции

По отношение на финансовите институции, които не са банки, в Закона за банките/ чл.1, ал.5/ е запазено понятието небанкови финансови институции, но е възприет подходът на Втората директива 89/646, според който те се определят чрез дейностите, които им е позволено да извършват /чл.1, т.6 във връзка с тт.2-12 от анекса към нея/ и чл.1 от 92/30 ЕЕС. Българският законодател обаче стеснява кръга и обема на тези дейности, като освен влогонабирането, депозитарните услуги за ценни книжа и услуги по издаване на препоръки за кредитополучатели / както е според директивата/, изключва почти изцяло кредитните/ с изключение на факторинг/ и гаранционните сделки /т.6/, и изцяло - издаването и администрирането на плащания в банкови карти, чекове и др./ т. 5/, както и всякаква търговия за собствена сметка или за сметка на клиента/ т.7/ и участието в издаване на акции и услугите, свързани с това/т.8/. Тези ограничения за извършване на финансови услуги от небанкови финансови институции се оправдават с многобройните нарушения, извършени от тези институции в периода до въвеждане на политиката на валутен борд и са свързани с него. От друга страна, действащият до 1 юли 1997г. разрешителен режим, регламентиран дотогава в Наредба на БНБ N 2, бе заменен от закона за банките с уведомителен. С влизане в сила на новия закон бе отменена самата Наредба N 2 в частта ѝ за небанковите финансови институции, като досега не е издаден какъвто PI да е заместващ я подзаконов акт. В § 7 от преходните и заключителните разпоредби на закона изрично се постановява тези институции да преустановят извършването на : " 1. сделки с чуждестранни средства за плащане по безкасов начин, освен ако не получат ново разрешение по установен в закон или друг нормативен акт ред, 2.с контови и гаранционни сделки и 3. сделки с ценни книжа за чужда сметка, ако не са регистрирани в КЦКФБ към датата на влизане в сила на този закон". Същевременно, на лицата, които до влизане в сила на закона са получили разрешение/лицензия/ от БНБ да предоставят по занятие парични заеми/ без влогонабиране/, е преодставена възможност да запазят предоставените им права ако в срок до 3 години следва да приведат уставите си в съответствие с изискванията на закона / т.е. да отговорят на всички изисквания за кредитни институции/. В противен случай те са длъжни да прекратят дейността. От изложеното е видно, че волята на законодателя е трайно да не допусне небанковите финансови институции до широко участие на пазара на финансови услуги. Това ограничение трудно би могло да се защитава при преговори освен с изискванията на валутния борд и то само за периода на неговото времетраене. В по-далечна перспектива обаче, за създаването на развит пазар на финансовите услуги, е необходимо визираните ограничения да отпаднат, като се засили надзорът върху дейността на небанковите финансови институции и стриктно се регламентиран изискванията, на които те следва да отговарят.

1.3. Депозитни и кредитни сделки*.::

Ядро на банковите сделки са депозитните и кредитните сделки. По същество всяка друга финансова услуга се основава в една или друга степен на тях.

1.3.1. Депозитни/ влогови/ сделки

Българският законодател резервира дейностите по влогонабиране от публика само за банките, което е в съответствие със забраната за влогонабиране от други институции, провъзгласена в 89/646 ЕЕС / чл.3/. С тази разпоредба на новия закон за банките бе направен сериозен опит да се пресече възможността за възраждането и съществуването на финансови пирамиди - явление, твърде типично за постокомунистическия период във всички източноевропейски страни.

Същевременно бяха преодолені някои противоречиви моменти в уредбата на договора за влог - първо, с приемането на част трета на ТЗ "Търговски сделки" /чл.421-423/, впоследствие - на Закона за банките, в който се регламентират изискванията към банките при извършване на влогонабиране /чл.38/, особените правила за някои влогове /чл.48 -49/. Наред с това следва да се подчертае положителното значение на определенията на понятията "влог" и "публично привличане на влогове", дадени в § 1, съответно т.2 и 5 от допълнителните разпоредби на Закона за банките , а именно :

т.2 " Влог е всяка сума, получена със задължение за връщане, освен ако тя е дадена:

а/ като заем от банка,

б/ като отметнина или задатък, осигуряващи изпълнението на търговска или друга сделка,

в/ като авансово плащане по договор за продажба или за извършване на услуга или друга дейност и подлежи на връщане при неизпълнение на договора,

г/ за други цели и случаи, определени от Централната банка."

т.5 " Публично привличане на влогове е приемането на влогове от повече от 30 лица, които не са банки".

Наред с това обаче, необходимата уредба на защита на влоговете все още е в процес на създаване. В Закона за банките / чл.51/ е възпроизведен текстът от стария ЗБКД, предвиждащ задължение за банките "да участват в разработена от Централната банка система за гарантиране на влоговете до определен размер като създават съответна институция и отделят средства за фондове". Нещо повече . За неизпълнение на това задължение е предвидена санкция - отнемане на правото за

привличане на влогове. Понастоящем все още е в сила издадената от БНБ през 1995 г. Наредба N 1 за гарантиране на влоговете в банките. /Дотогава съществуваше, и все още съществува, защита само за вложителите в ДСК, при това пълна държавна гаранция/. Наредба N 1 представлява пръв сериозен опит за създаване на модерна система за гарантиране на влоговете в търговските банки, съобразена с редица изисквания на Препоръката на Комисията от 22.12.1986 относно въвеждането на схеми за защита на влоговете в общността - 87/63 ЕЕС и Директива 94/19 на Европейския Парламент и Съвета от 30 май 1994 за схемите за гарантиране на влоговете. Така например, в Наредбата/ чл.3,ал.2/ понятието влог е дефинирано изцяло в духа на определението, съдържащо се в чл.1 на Директива 94/19. Същевременно, то трябва да се тълкува стеснително, в контекста на посочените по-горе изключения от определението за влог в новия закон за банките. Регламентираната с подзаконов акт система на защита обхваща влоговете в лева и чуждестранна валута на физически лица в българските банки: и клоновете на чуждестранните банки в България. Не са обект на защита влоговете на лицата, които управляват, контролират съответната банка или са в други много тесни връзки с нея / акционери, чиито акции им осигуряват повече от 5 на сто от гласовете в общото събрание, на техните съпрузи и роднини/, както и на лицата, ползвали привилегировани лихвени условия по влоговете си, както и влоговете, които служат за обезпечение или за които банката е представила обезпечение. Размерът на гаранцията е лимитиран в левове като абсолютна сума - максимум 250 000 лева на вложител, независимо от броя и размера на влоговете му/ за влоговете в чуждестранна валута се изплаща левовата равностойност до посочения лимит/. Системата за защита се осъществява от фонд за гарантиране на влоговете в рамките и под контрола на централната банка, като главни източници за набиране на средствата по него са вноските от банките - първоначални и годишни. Условията за плащания от фонда са уредени съобразно чл.1, т. 3 от директивата, която дефинира понятието "влог, за който съществува невъзможност да се изплати обратно".

Наред с разгледаната Наредба, от 29 май 1996 г. е в сила и Законът за държавна защита на влогове и сметки в търговски банки, за които БНБ е поискала откриване на производство по несъстоятелност, приет с резервата, че е временно решение и ще се прилага до приемането на закон за гарантиране на влоговете. Той продължава да действа, въпреки променения режим на несъстоятелността с новия закон за банките. По силата на този закон са защитени влоговете в лева и чуждестранна валута както на физическите, така и на юридическите лица, с изключение на тези на финансови институции, членовете на управителните и контролните органи и членовете на органите на вътрешния контрол, на акционерите, разполагащи с повече от 1 на сто от гласовете в общото събрание и др. С този закон е въведена държавна защита на влоговете, при което е изключено участието на банките в набирането на средства във фонда за защита. Това решение,

имащо своето оправдание в опита да се овладее острата криза в банковата система през 1996 г., наистина трябва да има временен характер.

За усъвършенстване и доразвитие на съществуващата уредба е най-добре тя да бъде систематизирана в един нормативен акт - закон за гарантиране на влоговете. Този закон следва да възпроизведе положителните решения, съдържащи се в Наредба N 1 и да ги доразвие. Много от тях от тях, както бе изтъкнато, следват духа, принципите и нормите на препоръката и директивата. Същевременно, следва да се изоставят спорните и непоследователните решения и всички норми, които противоречат на норми с по-висша юридическа сила в национален и международноправен план.

Защитата на влоговете по бъдещия закон следва да обхване всички кредитни институции, а в перспектива и клоновете, открити от тях в други държави-членки. В обекта на защита да се включат по принцип влоговете на физически и юридически лица като се изброят изчерпателно изключенията от защитата. Последните задължително следва да включат изключенията, предвидени в чл.2 на директивата, а именно: влогове, предоставени от кредитни институции - от тяхно име и за тяхна сметка, и влогове, предоставени вследствие на сделки, свързани с изпирането на пари. В анекс към чл.7, ал.2 от същата директива се съдържа списък на изключения, които могат да бъдат въведени по избор от държавите-членки. Могат да се възпроизведат РГЗЦЯЛО или отчасти и предвидените изключения в Наредбата, макар и да не се съдържат в директивата и приложението към нея. Размерът на гаранцията би могъл да се определи не като абсолютна стойност в лева, а относително - например, определен брой работни заплати.

Създаването на модерна самофинансираща се система за защита на влоговете би допринесло за премахването на много от пречките и ограниченията за свободно извършване на финансовите услуги и за закрила на спестителите, а с това - и за увеличаване стабилността на банковата система

1.3.2. Кредитни сделки

Основна кредитна сделка е банковият кредит. В най-ново време в контекста на политиката за преодоляване и предотвратяване на негативните ефекти на т.нар. "лоши кредити" и на ангажиментите на България във връзка със споразумението за асоцииране бяха предприети значителни стъпки за отразяване на редица основни общоевропейски стандарти в законодателството/ новите ЗБ, наредби на БНБ, част трета на ТЗ - "Търговски сделки и др./ и за осъществяването им в практиката на банковото кредитиране.

Определението, формата и други общи положения на договора за банков кредит се съдържат в специален раздел в част трета на ТЗ / чл.430-432/. В Закона за банките и наредбите на БНБ/ особено новоприетите - N 9 и N 8/ са доразвити общите принципи и задължителните условия за извършване на кредитните сделки. Тези разпоредби биха могли да се допълнят в близка перспектива и с изискването за задължителни реквизити на договора за банков кредит. Това не би било трудно, тъй като има достатъчно практика от страна на банките, в чиито вътрешни правила обикновено се уреждат тези въпроси. Регламентирнето им на законово равнище би допринесло в по-голяма степен ефикасната защита на интересите както на кредитните институции, така и на кредитополучателите.

В Закона за банките са уредени кредитните ограничения, съобразени с актовете на общността за оценка и контрол на големите експозиции на кредитните институции/ Препоръка на комисията 87/62 ЕЕС и директива 92/121 ЕЕС/, както следва:

- в чл.29, ал. 2 е определен размерът на големия кредит, който не може да надхвърля 25% от собствения капитал на банката,

- съгласно чл.29,ал.3 общият размер на кредитите не може да надхвърля 8 пъти собствения капитал,

- в чл.29, ал.4 са възпроизведени две изключения от посочените кредитни ограничения - първо, когато сделките са обезпечени със залог на злато или блокиран при банката депозит в конвертируема чуждестранна валута или в левове, стойността на който по всяко време надхвърля с 25 на сто дължимата сума по кредита и второ, по кредити, отпуснати на държавата или гарантирани от нея .

Все още не е приета възможността за по-широк кръг изключения от кредитните ограничения, предвидени в директива 92/121 ЕЕС - чл.4, т.7 , в т.ч. - за кредити, предоставени или гарантирани от правителствата или централните банки на държавите-членки, както и при още някои изчерпателно изброени обезпечения на кредитите .

Съгласно новоприетата Наредба на БНБ N 9 от 15 юли 1977 г. за оценка на рисковите експозиции на банките и за формиране на провизии за покриване на риска от загуби , всяка банка е задължена да приеме правила за кредитната си дейност и да създаде кредитен комитет като специализиран вътрешен орган за наблюдение, оценка, класифициране и провизиране на рисковите експозиции. Общите изисквания за това и преди всичко критериите и начините за оценка се съдържат в самата Наредба., а БНБ упржнява надзор за спазването им. Наредбата влиза в сила от 1.10.1997 г. като на банките е даден срок до 0.01.1998 г. за привеждане на дейността си в съответствие с изискванията на закона и наредбата .

Като положителен момент в мерките за намаляване на кредитния риск и за гарантиране събираемостта на вземанията следва да се оцени и изтъкне законодателното регламентиране на особения залог/ залог без предаване на заложеното имущество/ и създаването на централен регистър на особените залози . Законът за особените залози е в сила от 1.04.1997 г. Той третира една сравнително нова материя и е разработен на основата на Закон-модел на ЕБВР и на действащото законодателство и регистри в редица страни като Норвегия, САЩ и т.н.

Следва да се обърне внимание като да се даде положителна оценка на новите законодателни решения и в сферата на наказателното право . Измененията в НК - " престъпления против кредиторите" - чл.227б-227е/ ДВ бр. 107 от 1997 г. ?/ + криминализират се и деяния, свързани с нарушения на банковото законодателство и валутния режим/ преводи извън страната на суми по банков път с неистински документи, за нарушения на закони, актове на МС, обнародвани актове на БНБ относно режима на сделките с валутни ценности, извършване н бнкови сделки по занятие без разрешение- чл.250-252.

Същевременно, следва да се има предвид, че в сега действащото законодателство все още не са уредени подробно и систематично видовете кредитни сделки, което не дава възможност за диференциране на изискванията към тях. Така например, в анекса към Втората директива - 89/646 като кредитиране се разглеждат и потребителските кредити, ипотечните кредити, факторинг и финансирането на търговски сделки, вкл.форфетиране. Във връзка с това могат да се направи следното предложение:

Да се регламентират изрично онези кредитни сделки, чието осъществяване изисква създаването на специална уредба или съответни условия. Това се отнася преди всичко за ипотечните и потребителските кредити.

Сега правно регламентиран е само потребителският заем, предоставен от банка, при това частично - чл.39, ал.2, 3 и 4 от Закона за банките . За развитие на потребителското кредитиране и за ефикасна защита на интересите на потребителите на банковите услуги е необходим специален закон за потребителските кредити, в който да намерят отражение изискванията на директивата на съвета от 22.12.1986 за сближаване на правото, подзаконовите актове и административните разпоредби на държавите-членки, отнасящи се до потребителския кредит - 87/102 ЕЕС, и на допълващата я Втора директива на съвета за потребителския кредит - 90/88 ЕЕС. Бъдещият закон следва да регламентира професионалното финансиране / от банка или друго лице, което по занятие осъществява такава дейност и са лицензирани за това /на физически лица, които купуват или имат намерение да купят движими вещи за задоволяване на техни лични, а не професионални потребности, т.е. различни банковите кредити, договори за продажба на вноски и др

Във връзка с това в него трябва да намерят място и определения на основни за потребителското кредитиране понятия/ потребител, кредитор, кредитно споразумение, общи разходи по кредита и т.н.А Необходима е преценка за необходимите изключения от сферата на регулиране на потребителските кредити, която да съобрази с българската специфика изискванията на посочените по-горе директиви, изброени в чл.2 на 87/102 ЕЕС, а именно:

- кредитите за придобиване или запазване на недвижима собственост, за жилищен ремонт РІ подобрения,
- наемни договори, с изключение на тези, при КОРГГО собствеността ов крайна сметка се прехвърля на наемателя,
- безлихвени кредити,
- кредити под формата на заеми по текуща сметка, предоставяни от креидтна или финансова институция / извън сметките за кредитни карти/,
- кредитите, чийто размер е по-малък от 200 екю или по-голям от 20 000 екю,
- кредити, които потребителят трябва да издължи за срок не по-дълъг от тр месеца или при максимален брой от четири плащания за срок не по-дълъг от 12 месеца.

За по-ефикасната защита на потребителя е необходимо да се възприеме задължително писмената форма на договора за потребителски кредит, който да включва:

- справка за годишния лихвен процент
- справка за условията, при които годишният лихвен процент може да бъде променен
- други съществени условия, които са изброени в примерни списъци в анекс към директива 87/102 ЕЕС поотделно за кредити за финансиране на доставка на стоки и услуги, за опериране с кредитни карти и др.

Би могъл да се използва и опитът на някои чужди законодателства в тази сфера. Пример в това отношение може да бъде германският закон за потребителски кредит /Verbrauchercreditgesetz, 17.12.1990/, който е съобразен с европейското право и съдържа още по-детайлизирана уредба, в т.ч подходящи текстове относно формата и правните последици при липса на някои от задължителните реквизити общо за всички потребителски кредити и в частност за някои отдели видове като кредит за доставка на стоки и услуги срещу разсрочено плащане.

Препоръчително е законът за потребителските кредити да бъде разработен и приет във възможно най-кратки срокове / до една година/.

Ипотечният кредит е важен елемент за развитието на пазарна икономика и за неговото утвърждаване ще е необходимо първо да бъде създадена необходимата правна и административна инфраструктура - съвременен поземлен регистър за надеждно вписване на ипотеките. Това ще изисква по-дълъг период от време. Благоприятен факт в тази насока е създаването на частен нотариат и предстоящото започване на неговото функциониране. Необходими са допълнения в действащото законодателство . Ориентир в тази насока могат да бъдат съответните норми в западноевропейските законодателства и текстовете на предложението на Комисията за приемане на директива за свободата на установяване и свободно извършване на услуги в сферата на ипотечния кредит- 87/255, допълващо предложение 87/C 161/04. Замисълът е директивата да се прилага по отношение на кредитните институции, чиято дейност изцяло или частично се състои в получаване на средства от публично влогонабиране или постъпления от издаване на ипотечни облигации/полици, гарантирани с ипотека/ или други облигации и ценни книжа, както и в предоставяне на обезпечени с ипотека върху недвижим имот кредити, предназначени за придобиване или запазване на право на собственост върху строителен терен , съществуващо или бъдещо жилище или за ремонтване и подобрения на жилище.

2.ФИНАНСОВ ЛИЗИНГ

финансовият лизинг все още не е много разпространен, въпреки че вече е налице законодателното му уреждане - в новата част III на Търговския закон като специфичен вид лизинг - чл.342, ал.2, чл.343, чл.344, ал.2., като се прилагат съответно и разпоредбите на договора за лизинг, на договора за наем от ЗЗД и т.н.

3. УСЛУГИ, СВЪРЗАНИ С ПАРИЧНИ ПРЕВОДИ И ПЛАЩАНИЯ, ВКЛЮЧИТЕЛНО С ДЕБИТНИ И КРЕДИТНИ КАРТИ И ДР.

- Най-общо услугите, свързани с парични преводи и плащания, са предмет на правно регулиране от Търговския закон / общите правила на банковия превод - чл.448-450 и на договора за разплащателна сметка - чл.426-429// и от Наредба N 3, която макар и подзаконов акт, сравнително подробно урежда плащанията в техните класически варианти. Анализирани в контекста на другите нормативни актове, свързани с нея, Наредба N 3 допълва представата за състоянието на горните финансови услуги, за техните правни рамки и нормативни ограничения.

Наредбата дава възможност за извършване на плащания и услуги извън изрично уредените в нея случаи при спазването на определени условия. Така например, банките могат да откриват на клиенти и сметки със специален режим и

предназначение, извън посочените в нея, като съгласуват с БНБ особеностите на сметката и реда за ползване на парите по тези сметки / чл.7, ал.2/. В Наредбата са изброени форми на безкасови плащания, но няма ограничения за банките да предлагат и други, непредвидени в нея, форми на безналични плащания на своите клиенти. За това е необходимо обаче съгласието на БНБ / чл.15, ал.2/.

- Плащането с дебитни и кредитни карти е все още не може да се разглежда като достатъчно развита финансова услуга, въпреки частичното правно регламентиране и фактическо реализиране. В новоприетия Закон за банките към предмета на дейност на банките изрично е записано " издаване и управление на банкови карти", но липсва по-нататъшна законодателна уредба на този вид услуги. На подзаконово равнище, при това от по-ранен етап, е уредено само издаването и управлението на дебитни карти. В издадената от БНБ Наредба N 16 от 2 март 1995 г. за плащанията с банкови карти/ обн. ДВ бр.28/1995 /е определен преди всичко редът за издаване на банкови карти и за извършването чрез тях на плащания и други операции, които се извършват в режим он-лайн. Макар че предметът на регулиране в Наредбата е ограничен главно до издаване и плащане с дебитни карти в левове на територията на страната, в нея са залегнали някои основни положения, свързани с изграждането на национална система за плащане с банкови карти - определяне на националния оператор и неговите правомощия / в т.ч. авторизация на плащания в режим он-лайн на територията на страната и с банкови карти, издадени в чужбина/, на отношенията между него и издателите на карти. Доколкото издател на банкова карта може да бъде само банка, която е лицензирана от БНБ за издаване на банкови карти, услугата на този етап може да се разглежда само като банкова. По всяка вероятност това положение няма да се промени в краткосрочна перспектива. Основание за такова заключение дават и предприетото по законодателен път по-стриктно нормиране на банковите сделки и на по-нататъшни ограничения в предмета на дейност на останалите финансови институции в условията на валутен борд.

Видовете правоотношения, възникващи във връзка с реализирането на финансовата услуга в посочения по-горе обем, са сравнително подробно уредени. Те се основават на няколко вида договори : договор между националния оператор и банките-издатели на дебитни карти, договор за банкова карта между издател и картодържател и договор за приемане на плащания с банкови карти, сключван между търговец и банка-издател или овластена от нея друга банка. Въпреки сравнително подробната уредба и разширяващото се търсене на разглежданата финансова услуга, дебитните карти' на настоящия етап се използват главно за теглене на пари от терминални устройства, за прехвърляне на суми от разплащателна по депозитна сметка на картодържателя и обратно. Причините за това се дължат на стопанската и финансовата нестабилност, както и на сътресенията

в банковия сектор сред серията на фалити на банки / сред тях и издатели на банкови карти/. Действат, разбира се, и причини от чисто технологично естество.

Няма законова забрана за издаване на кредитни карти и по принцип това е възможно при спазване на общите разпоредби за кредитните сделки и валутния режим /когато плащанията са в чуждестранна валута или картите са издадени по договор с чуждестранно лице/. Липсата на изрична и унифицирана правна уредба за това обаче, наред с посочените по-горе причини във връзка с дебитните карти, не благоприятства бързото въвеждане и широкото предлагане на този вид финансова услуга. Същевременно, доколкото разплащанията във валута на територията на страната РІ В чужбина се подчиняват на нормативни ограничения, и разплащанията с карти в тези случаи биха били ограничени, а с това -и възможностите на картодържателите за използване на техните карти.

Така, при направените по-горе уговорки, може да се изтъкне, че:

Едноличното дружество на БНБ "Борика" е определено и от 15.03.1995 г. действа като национален оператор на картовата система в България. Авторизационната система на Борика е изграденва на базата на технологията на софтуерната система STEPS на белгийския национален картов оператор BANKSYS, която се използва в картовите системи на множество страни в Западна Европа. Борика е свързана чрез авторизационната система към мрежата EPS-NET, посредством която се обслужват EUROPAY. Очаква се тази година да бъде свързана и с VISANET и да започне акцентирание на картите на VISA.

Дебитни карти в България издават четири банки и ДСК. Обединена българска банка издава вече и международни кредитни карти Eurocard-MasterCard , а от 7.09. е сертифицирана от EUROPPAY International да прилага три различни АТМ програми в България за международни дебитни карти CIRRIUS и edc/ Maestro, eurocheque в една интегрирана програма. Предстои Булбанк да издава картовите продукти на VISA Electron и VISA Classic.

Въвеждането и развитието на нови видове плащания, в т.ч. с дебитни и кредитни карти, следва да продължи да се извършва на основата на отделни нормативни актове или с един общ нов нормативен акт, обхващащ отделните видове плащания като се държи сметка за европейските измерения на проблема:

На първо място, препоръката на Комисията /87/598 ЕЕС/ за Европейски кодекс на поведение, свързано с електронните плащания. С цел да не се избегне създаването на изолирани системи и парцелиране на пазара в предложения кодекс са залегнали дефиниции / на електронно плащане, издател, търговец, потребител и т.н./ и общите принципи за извършването на електронни плащания, вкл. условията , на КОРИТО трябва да отговарят договорите, терминалите, както и правилата за

сигурност и защита на информацията, за взаимен достъп между различните картови системи.

На второ място, препоръката на Комисията 88/590, отнасяща се до системите на плащане и в частност до отношенията между картодържател и издател.

На трето място, препоръката на Комисията 90/109 ЕЕС за прозрачността на банковите условия, отнасящи се до трансгранични сделки. Определенията за трансгранични сделки/преводи/, превод, нареждане за превод биха могли да се отразят в по-кратък срок, но за цялостно приложение не би могло да се мисли в условията на ограничителен валутен режим.

Предвид на гореизложеното ще е необходим известен период главно за доизграждане на необходимата цялостна инфраструктура за извършване на плащания с банкови карти, за доразвитие на правната уредба и за създаване на доверие към предимствата на финансовата услуга у всички субекти, имащи отношение към нейното извършване.

4. ГАРАНЦИОННИ СДЕЛКИ

Издаването на гаранции е разпространена финансова услуга, извършвана от българските кредитни институции. В Търговския закон има специален текст за банкова гаранция - чл.442:" С банковата гаранция банката писмено се задължава да плати на посоченото в гаранцията лице определена сума пари съобразно условията, предвидени в нея". По своята същност издаването на гаранции и поемането на поръчителството съдържат в себе си основните елементи на кредитна сделка. На това основание, въпреки различното счетоводно отчитане , се прилагат общите правила за кредитирането, а когато сделката е с международен елемент, и това е широко разпространена практика, приложими са международните правила за гаранциите.

5. ТЪРГОВИЯ ЗА СОБСТВЕНА ИЛИ ЗА СМЕТКА НА КЛИЕНТИ С ФИНАНСОВИ ИНСТРУМЕНТИ

5.1. Парични инструменти

Във финансовата практика в България се използват като парични инструменти активно депозити и държавни съкровищни бонове.

Търговията с депозити се извършва на междубанков пазар. В момента тя е в малки обеми и с ограничен брой участници, което се дължи на несигурността на финансовата система и на съответни вътрешни ограничения, въведеш! от самите

банки с цел лимитиране на кредитния риск. Със стабилизацията и подобряването на разплащателната система в страната се очаква този пазар да се активизира. Недостатък на този пазар е неговата изключителна краткосрочност вследствие на резките колебания на лихвените равнища в страната и на финансовата нестабилност, които не позволяват на финансовите институции дългосрочни пласменти на ресурс. Друг ограничителен фактор върху пазара на междубанкови депозити е несъвършената система за междубанкови разплащания БИСЕРА. Тя е тромава не само за клиентите на банките, но и за самите институции, тъй като не им позволява да изчислят с точност колко средства са им необходими за посрещане на ежедневните си разплащания. Това от своя страна води или до неочаквани "запушвания" или до неефективно управление на свободните средства.

В приложението "финансови услуги" към Бялата Книга е отбелязано, че до момента не съществуват директиви за разплащателните системи, но към датата на издаването ѝ съществува предложение, което се разглежда. Също там е отбелязано, че съществуването на ефективна разплащателна система е условие за доброто функциониране на финансовия сектор в дадена страна. При воденето на преговорите е необходимо да се има предвид, че подобни директиви се разглеждат и ще бъдат приемани.

По същество пласментът на депозит от банка се третира като кредитна сделка и е предмет на ограничения, разгледани в частта за кредитните сделки.

Депозитните сертификати не се използват в практиката отново поради финансовата несигурност, резките колебания в лихвените равнища и промените в общо икономическите условия в страната, което не позволява на икономическите субекти да отделят средства за пласмент в такива инструменти, без да са сигурни че ще могат след това да ги продадат. Инвестицията в депозитни сертификати от страна на банките попада под същите ограничения както и при предоставянето на депозит.

Търговията с държавни съкровищни бонове е добре регламентирана с наредба No 5 за условията и реда за емитиране, придобиване и плащане на безналични държавни ценни книжа, издадена от министъра на финансите и БНБ /обн. ДВ, бр.28/1996, изм. и доп. бр./1997/. Съществува разделение на първичен и вторичен пазар. На първичния пазар могат да се придобиват държавни съкровищни бонове единствено от първични дилъри, които от своя страна единствено имат право да продават ДЦК на физически лица и небанкови институции.

Съществуват различия с приетите в света конвенции за котиране на държавни ценни книжа. В българската практика се използва така наречената "мръсна цена", представляваща сбор от цената на номинала на съответната емисия плюс натрупания до момента купон. В световната практика при даване на котировка се

използува само цената на номинала, като натрупания до момента на сделката купон се начислява и плаща допълнително.

Друга характерна особеност на българските държавни съкровищни бонове, наложила се поради високите лихвени равнища в страната е, че всички емисии с изключение на тримесечните са лихвени. В световната практика съкровищните бонове с матюритет до една година са задължително сконтови - без купон. Емисиите ДЦК с матюритет над три месеца са също така с плаващ купон, привързан към основния лихвен процент в страната. В световната практика при издаване на емисии с плаващ купон, той се фиксира преди началото на натрупването му като по този начин съответният купувач може да си предвиди паричния поток, идващ от съответната емисия. Този на пръв поглед дребен недостатък създава неудобство както на участниците на този пазар така и на контролиращия финансовите институции орган, който би трябвало да следи за капиталово покритие на лихвения риск на който се излагат купувачите на ДЦК. Методът за определяне величината на купона преди той да започне да се начислява изрично е упоменат в директива 93/6/ЕЕС Анекс I при определяне на капиталовото покритие на лихвения и ценови риск, който поемат финансовите институции, притежаващи ценни книжа.

В България е относително добре развит и РЕПО пазара на държавни ценни книжа или така наречените сделки с обратно изкупуване. Тук отново съществува проблема с котировките. В световната практика този тип сделки се котират като размяна на номинал от ценната книга и съответен лихвен процент по заема, тъй като на практика този тип сделки представляват обезпечено рефинансиране. Макар че вече са регламентирани в Търговския закон /чл.333/, в България този тип операции нерядко продължават да се сключват с отделна цена купува и продава (които отново са "мръсни" цени). Тази практика следва да бъде преодоляна. В условията на валутен борд не съществува възможността за краткосрочно рефинансиране от централната банка срещу залагане на държавни ценни книжа или за репо операции с БНБ.

В България не съществува нормативна уредба за регулиране на разплащателния риск при репо операциите, извършвани от търговските банки. Единствено в Наредба No 8 на БНБ Чл.12 (1) т. 5 се казва, че вземания изцяло обезпечени с ценни книжа на правителството на Република България се считат за активи с нулево рисково тегло при определяне на рисковия компонент на балансовите позиции на банката. При липсата на достатъчно активен и ликвиден пазар на ДЦК в страната изразът "изцяло обезпечени" подлежи на тълкувание, тъй като ще бъде трудно да се определи пазарната цена на съответната ценна книга. В директива 93/6/ЕЕС, Анекс II, параграф 4.1. е записано, че контролният орган трябва да вземе мерки за оценка на необходимостта за даване на по - голямо обезпечение при този вид сделки.

Липсата на такъв тип регулации в България трябва да се коригира в най-кратки срокове.

Сконтрането на менителници и записи на заповед е сред търговските сделки, които изрично са включени във възможния предмет на едйност на банките съгласно новия Закон за банките. Те обаче не се използват широко, тъй като в настоящите условия на обща икономическа и финансова нестабилност банките са доста консервативни към кредитния риск. В условията на валутен борд този вид операции могат да бъдат извършвани в по-ограничен обем, поради липсата на възможност за ресконтране на тези ефекти в централната банка.

В България липсва нормативна уредба, регламентираща контрола на позиционния риск, който финансовите институции могат да поемат, търгувайки с инструменти на паричния пазар. Това определено е слабост, която трябва да бъде преодоляна, за да не бъде пречка в процеса на интеграция на страната ни в европейската структура.

В директива 93/6/ЕЕС, Анекс I изцяло засяга проблемите на капиталовото покритие на позиционния риск на финансовите институции, търгуващи с ценни книжа. Параграф 12 разделя риска от притежаване на дългови инструменти на специфичен, т.е. свързан с издателя на инструмента и общ, характерен за този вид инструменти. В следващите параграфи подробно се разделят тези инструменти според срока им, според това дали са с купон: под 3% или над 3%, после си изчисляват модифицирани дюрейшъни и т.н. Препоръчително е и в България да се въведат подобни регулации. За въвеждането на такива регулации е необходимо лихвените равнища в страната да бъдат сравнително **стабилни**.

5.2 Покупко-продажба на валута

Междубанковият валутен пазар е най-ликвидният финансов пазар в България в момента. Той възниква през февруари 1991 година, когато с постановление на МС No 15 за изменение на валутния режим се въвежда плаващ курс на българския лев към всички конвертируеми валути. Създава се вътрешна конвертируемост на българския лев, при която в рамките на определени ограничения се дава право на резиденти на Република България да закупуват чуждестранна валута за покриване на задължения към нерезиденти. Въвеждането на ограничена конвертируемост на лева е свързано както с осъществяването на икономическата реформа в страната така и с поети анагажименти на правителството към МВф.

С въвеждането на валутен борд българският лев се фиксира към германската марка при курс 1000 лева за една германска марка, като БНБ се задължава да купува и продава без право на отказ германски марки срещу лева с максимално

отклонение от 5 на хиляда от така фиксирания курс. С въведените промени в ПМС No 15 от 11.07.1997 г. също така се дава право на всеки резидент да купува неограничено чуждестранна валута срещу български лева, като се запазват ограниченията върху износа на валута от страната.

Контролът върху валутната експозиция на търговските банки се въвежда на 15 януари 1996 с приемането от БНБ Наредба No.4 за позициите на банките в чуждестранна валута/ обн. ДВ бр 9/1996, изм. и дои.бр.64/1996, в сила от 30.07.1996/. Според Чл. 5 от тази наредба максималният размер на откритата позиция във всяка валута не може да надвишава 10 на сто от собствения капитал за банка, притежаваща лицензия за извършване на банкови сделки в страната и в чужбина и 5 на сто за такава, притежаваща разрешение за банкова дейност само в страната. Също така размерът на нетната открита позиция не може да надвишава 30 на сто от собствения й капитал за банка, притежаваща лицензия за извършване на банкови сделки в страната и в чужбина и 15 на сто за такава, притежаваща разрешение за банкова дейност само в страната.

Според Чл. 9 от същата наредба банките са длъжни да приемат вътрешни правила за управление на позициите в чуждестранна валута, които се представят в управление "Банков надзор" на Българската народна банка.

Контрол върху размера на откритите валутните ПОЗРЦИИ се осъществява и посредством Наредба No 8 на БНБ за капиталовата адекватност на банките, според която при отчитането на рисковия компонент на балансовите позиции нетната открита валутна позиция се отбелязва с рисково тегло сто на сто.

Методите за регулация и контрол върху откритите валутни позиции на търговските банки чрез гореспоменатите наредби на БНБ са консервативни и доста по-тромави от препоръките, дадени в директива 93/6/ЕЕС , Анекс III. Според тях контролният орган не определя фиксиран процент от капитала на съответната финансова институция като ограничение за откриване на валутна позиция, а посочва метода по който да се изчислява покриването на валутния риск от собствените й средства и то при значително по-облекчен режим от този в Наредба No 8 на БНБ. По този начин финансовата институция може притежава по-голяма свобода при избирането на стратегия за работа.

Според параграф 4 на горепосочения анекс за нетна валутна позиция се взима по-голямата от нетната къса и нетната дълга позиция на съответната институция.

Също така в параграф 6 се дава възможност на контролния орган да разреши на финансовата институция да държи по - голяма валутна позиция в двойка валути с висока корелация.

В параграф 8 от цитираният анекс се дава възможност на контролиращият орган да позволи на финансовите институции да изключат от позициите си експозиции в двойка валути, за които съществуват междуправителствени договори за ограничаване на курсовите колебания.

При водене на преговорите по асоцииране може да бъде изтъкнато, че в България е приложен консервативен контрол върху валутните експозиции на банките, който би могъл да бъде приведен в по-гъвкава форма след адаптационен период от 3 до 5 години. В подкрепа на тази теза може да бъде отбелязано, че при изготвянето на правната рамка за работа на финансовия сектор в България е възприет подход за постепенно либерализиране на системата, т.е. да не се позволява на системата да извършва по-голяма дейност, отколкото е нейната квалификация. Тази стратегия е препоръчана в Приложението "финансови услуги" към Бялата книга.

5.3. Деривативни продукти

В България все още не съществува пазар на деривативни продукти като опции и фючърси. Причината за това може да се търси както в общата икономическа нестабилност на държавата и несигурността във финансовите институции, така и в липсата на достатъчно подзаконова нормативна регулация на този тип сделки. В исторически план тези инструменти са възниквали като борсови контракти и е възможно след утвърждаване на регламентирана борсова търговия в страната и стабилизиране на икономическата среда да започне и търговия с деривативни инструменти. Наред с това е необходимо да бъде създадена ефективна нормативна база за контрол и регулиране на експозициите, които банките могат да поемат при търговията с този вид инструменти. В наредба No 8 на БНБ Чл.21 (1) са регулира участието на деривативните инструменти като цяло във формирането на рисковия компонент в зависимост от тяхния срок.

Отново в директива 93/6/ЕЕС Анекс I за позиционния риск се определя капиталовата необходимост за поетия риск по видове деривативни инструменти като в параграф 4 се третират лихвените фючърси, а в параграф 5 - опциите. В параграф 5 се определя риска от притежаването на опции във връзка с делтата на инструмента, а в случаи на търговия с борсови опционни контракти и с изискуемият гаранционен маржин. в Параграф 9 се дава право за нетиране на позиции в деривативни инструменти ако те отговарят на определени условия.

При воденето на преговорите по асоцииране трябва да се има предвид, че такива по-развити регулации върху търговията с деривативни финансови инструменти трябва да се въведат и в България не само заради целите

интегрирането , но и заради стабилността на финансовата система в България. Такива регулации могат да бъдат подготвени до една година, но тяхното ефективно прилагане може да отнеме по-дълъг период поради необходимото квалифициране както на служителите на контролния орган така и на самите финансови институции.

5.4. Суапи и форуърдни съглашения

Тези инструменти са регулирани в наредба No 8 на БНБ - в чл.17 т.б е определено че те участват с конверсионен фактор 100 на сто при формирането на рисковия компонент за изчисляване на капиталовата адекватност на търговска банка. В българската финансова практика се използват валутни суапи и валутни форуърди. Лихвени такива не се използват главно поради резките колебания на лихвените равнища в страната, както и поради липсата на инструменти с фиксиран доход с живот по - голям от шест месец. За широкото навлизане на суапите и форуърдните съглашения би допринесло възприемането на принципното положение, залегнало в директива 93/6/ЕЕС, Анекс I, определящо как позиции в такива инструменти се приравняват към балансовите позиции, които след това се регулират от съответните части за лихвен, валутен и разплащателен риск.

Общо изискване за извършването на всички, разгледани по-горе инструменти в търговията за собствена сметка и за сметка на клиента, освен създаването на подходяща нормативна база и е подготовката на квалифицирани специалисти . За обучението им е ще е нужна както техническа, така и експертна помощ.

Вместо заключение

Накрая следва още веднъж да се подчертае, че свободното осъществяване на целия спектър от финансови услуги е възможно в условията на стабилна банкова и финансова система. Поради това мерките за разширяване обема на банковите и другите финансови услуги, за създаване на необходимата институционна и правна инфраструктура за това са възможни само в контекста на мерките за реструктуриране и укрепване на банковата и финансовата система в страната, а в настоящия период - и в контекста на законодателството и политиката на паричен съвет. Това наложи комплексен и същевременно избирателен подход към темата за финансовите услуги. Възприетият подход дава възможност за представяне на по-пълна и картина на състоянието на финансовите услуги в България, за фокусиране на анализа и предложенията върху определени групи услуги и очертаване на други, които изискват неотложно допълнително разглеждане. Този подход даде и възможност в хода на работата върху темата частично да бъде променен нейния фокус в отговор на въвеждането на паричен съвет от 1 юли 1997 г. Това е

нововъзникнало обстоятелство, което не е могло да се има предвид при изработването и подписването на Европейското споразумение за асоцииране.

Затова, независимо че в анекс XVb към чл.50 от Споразумението дейностите на централната банка не са включени в дефиницията за "финансови услуги", в разработката бе отделено самостоятелно място на темата за централната банка предвид на важността ѝ за развитието на финансовите услуги, а оттук - и за присъединяването на България към Европейския съюз. Самостоятелното третиране на проблема за централната банка бе наложено и от мястото, което се отделя на проблема за паричния съвет и традиционната независима централна банка в документа Мнение на Комисията относно молбата на България за членство в Европейския съюз (DOC/97/11).

Големият обем на разработката предопредели известно свиване на темата и частично или пълно изключване на някои финансови услуги /вж увода към гл.втора/, които в най-близко бъдеще следва да бъдат обект на обстоен анализ и разглеждане, което да послужи като основа за формиране на експертни мнения за целите на водените преговори. При защитаването на българската позиция следва да се има предвид, че България може да се ползва от правото си, произтичащо от чл.51 от Европейското споразумение във финансовия сектор /т.е. за финансовите услуги/ да въвежда мерки, отклоняващи се от разпоредбите на Раздел II през целия преходен период / т.е. до 1 .02 .2005 г./ , ако се налице посочените в текста

условия и при
спазване на определения в него ред.

октомври 1997 г.

1 Всички посочени прогнози са на МВФ.

Европа 2000: България и Европейският съюз

КОНВЕРТИРУЕМОСТ НА ЛЕВА
(ЛИБЕРАЛИЗАЦИЯ НА ДВИЖЕНИЕТО НА
КАПИТАЛИ И ТЕКУЩИТЕ ПЛАЩАНИЯ)

Декември 1997 г.

СЪДЪРЖАНИЕ

Увод

I. Конвертируемост - дефиниции и съдържание

II. Конвертируемост - икономически изгоди и рискове. Предпоставки и алтернативи на въвеждане (Теоретична аргументация)

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с текущата конвертируемост

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с капиталовата конвертируемост

Скорост и последователност на въвеждане на капиталова конвертируемост

III. Международно-правна регламентация на текущите плащания и движението на капитали

Европейски съюз

Европейско Споразумение

МВФ

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (OECD)

Общо Споразумение за търговия с услуги (GATS)

Многостранно Споразумение за инвестициите (MAI)

IV. Валутен режим и валутен контрол в България

V. Либерализация на валутния режим в България - приоритети, рискове и последователност

Увод

Разпадът на политическата и икономическа система на социализма постави началото на реинтегрирането на страните-членки на бившия СИВ, в т. ч. България, с световната икономическа и финансова система. Процесът на реинтегриране има два аспекта:

1. Вътрешни макроикономически и структурни реформи, имащи за цел възстановяване водещата ролята на пазарните механизми за разпределение на ресурсите и

2. Присъединяване към многонационални и регионални организации и поемането на задължения, произтичащи от съответните им устройствени документи¹.

Присъединяването на България към Европейския съюз в перспектива като стратегическа цел, ще завърши по същество процеса на реинтегриране на страната в световната икономическа и финансова система, тъй като ще ѝ придаде траен статут и място за участие във всички бъдещи форуми, решаващи световния икономически ред. Постигането на тази цел, за България е маркирано от влязлото в сила на 1 февруари 1995 г. Споразумение за Асоцииране с Европейския Съюз (Европейско Споразумение). Страната е ангажирана в институционализиран диалог с Европейския съюз.

Конвертируемостта на българската парична единица - левът - има пряко отношение и към двата аспекта на реинтегриране на страната в световната икономика. Конвертируемостта на лева е един от елементите на вътрешните пазарно ориентирани реформи. От тази гледна точка промените в степента на конвертируемост на лева имат пряко отношение към използваните инструменти на макроикономическата политика и тяхната ефективност, към степента на либерализация на финансовия сектор и допълват по съществен начин външнотърговския режим.

Добрата съгласуваност между макроикономическата политика и постигнатата степен на равновесие от една страна и промените в степента на конвертируемост на лева, от друга ще доведат до повишаване ефикасността на използваните макроикономически инструменти. Обратно, отсъствието на такава съгласуваност крие рискове от периодично избухване на кризи на платежния баланс и/или банкови кризи и в крайна сметка може да доведе до отхвърляне конвертируемостта на лева.

¹ Международните организации с мандат предимно в областта на икономическите процеси, към които България вече се е присъединила са МВФ и Световната банка (септември 1990г.) и Световната Търговска Организация (декември 1996 г.). Нашите партньори по бившия СИВ - Чешката Република, Полша и Унгария - освен това бяха приети за членове и на Организацията за Икономическо Сътрудничество и Развитие. Заедно със Словакия и Словения тези страни формираха Централно Европейската Зона за Свободна Търговия, към членство в която България също се стреми.

Провеждането на макроикономическа политика в България в рамките на правилата на валутен съвет поставя специфични изисквания и ограничения пред преминаването към пълна конвертируемост на лева, като рисковете, свързани с неуспех биха имали особено тежки и непоправими икономически, социални и политически последици. Именно от тази гледна точка следва да се оформи позицията на българската страна при преговорите по присъединяване към Европейския съюз в раздела "Свободно движение на капитали". Това е и мерилото, което се използва в настоящата разработка за оценка на предлаганата в специализираната литература последователност от мерки и скорост на постигане пълна конвертируемост на лева.

Присъединяването на България към международните организации с икономически характер, както и към Европейския съюз, поставя определени изисквания (задължения) за постигане определена степен на конвертируемост на лева. Такива изисквания в момента произтичат от членството на България в МВФ, както и от Европейското споразумение.

Целта на тази разработка е да предложи и обоснове позиция на българската страна при преговорите по присъединяване към Европейския Съюз в областта на свободното движение на капитали и свързания с това режим на текущите плащания. Формирането на такава позиция може да стане само въз основа на ясна национална политика в областта на валутния режим и валутния контрол. Ще бъдат анализирани потенциалните предимства и рискове, свързани с либерализация на режима на текущите и капиталовите плащания (преминаване към пълна конвертируемост на лева) от позициите на изходните макроикономически неравновесия, характерни за страната, както и с огледът на режима на фиксиран валутен курс в рамките на валутен съвет. На тази основа ще бъде оценена предложената в Приложението към Бялата книга последователност за либерализиране режима на плащания и движение на капитали от гледна точка на специфичните условия, интереси и рискове за България.

Обхватът на темата покрива материята, регламентирана в Treaty on European Union, Глава 4, "Капитал и плащания", чл. чл. 73а - 73h², както и Европейското споразумение чл. чл. 60-65³ и е съобразен със съответните части от Бялата книга⁴ и Въпросника на Европейската комисия.

По-нататък, разработката е организирана както следва:

В раздел I се характеризира понятието "конвертируемост" в различните му аспекти и степени. Раздел II резюмира основни положения на теоретичния анализ на предимствата, рисковете и предпоставките за въвеждане на текуща и пълна

2 Вж. Treaty on European Union. Treaty Establishing the European Community² (1993)

3 Вж. Европейско Споразумението за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна.

4 Вж. Commission of the European Communities (1995b)

конвертируемост. Разглеждат се алтернативи на последователността на либерализиране на валутния режим. В раздел III СР парактеризира международно-правната уредба на режима за текущи плащания и движение на капитал. Обхватът е ограничен до многосранни и регионални споразумения от пряк интерес за България с ударение върху режима на движение на капитал, приют в Европейския съюз. В раздел IV се анализира и оценява действащия към средата на 1997 г. валутен режим и валутен контрол в България. Накрая, раздел V съдържа предложенията ни за основните елементи и ограничения на национална политика в областта на валутния режим и контрол и, на тази основа, основни характеристики на мандат за евентуални бъдещи преговори за присъединяване към Европейския съюз в областта на режима на движение на капитали.

I. Конвертируемост - дефиниции и съдържание

Една парична единица се смята за конвертируема в случай, че резиденти и нерезиденти имат възможност да я разменят за чуждестранна валута и да използват чуждестранната валута за стокови или финансови сделки (транзакции). (Galbis, 1996,р.3). Тази дефиниция означава, че конвертируемостта на една парична единица е несъвместима с каквито и да било ограничения при извършване или получаване на плащания за (от) чужбина, както и с ограничения при обмяната на местна за чуждестранна валута за целите на осъществяване на международни сделки.

Съществуват различни *аспекти* *полепени* на конвертируемост със съществени последици за целите и резултатите на макроикономическата политика и международните ангажименти на дадена страна. В зависимост от аспекта на конвертируемост се дефинират мек и твърд вариант, финансова и реална (стокова) конвертируемост. В зависимост от степента се дава характеристика на вътрешната и външна конвертируемост, както и на текущата и капиталова конвертируемост.

*Аспекти*⁵

В зависимост от *валутния режим (валутния курс)*, при който се осигурява свобода на обмяната на места срещу чуждестранна валута, правим разлика между *мек и твърд* вариант на конвертируемост. За мек вариант говорим, когато конвертируемост на местната парична единица се гарантира при плаващ, пазарно определян курс. Твърд вариант на конвертируемост е налице, при възможност за неограничена обмяна на места валута при предварително известен, фиксиран курс.

Конвертируемост се постига много по-лесно в мекия си вариант. Чисто теоретично, плаващият валутен курс прави ограниченията при обмяната на валута (и валутните резерви) излишни. На практика необходимостта от валутни резерви и/или ограничения на конвертируемостта е по-несъществена при мек вариант на конвертируемост. И обратно.

⁵ Този раздел се основава на (Guitian, 1993b).

В зависимост от *типа на ограничения* (които отсъстват при наличие на конвертируемост), различаваме *финансова (парична) конвертируемост от реална (стокова) конвертируемост*. За *финансова* конвертируемост говорим когато самата *обмяна* на места срещу чуждестранна валута е свободна. *Реална* конвертируемост е налице, когато в допълнение на липсата на ограничения за обмяната на валута, е освободен режима на първичните сделки, които пораждат необходимост от обмяна на валута. Такива са сделките, свързани с внос на стоки и услуги, както и износа на капитал. С други думи реална конвертируемост е налице при липса на ограничения за обмяна на валута *и* ограничения на търговския режим.

Разграничението между финансова и реална конвертируемост е от значение от гледна точка на задълженията, които България има (или ще поеме) към различни международни организации. Така юрисдикцията на МВФ (засега) е ограничена до финансовия аспект на конвертируемостта на валутите на страните-членки. Търговският режим (и в този смисъл съществена част от реалния аспект на конвертируемостта) попада под юрисдикцията на Световната търговска организация. По Европейското споразумение България има ангажменти, които засягат и двата аспекта на конвертируемостта.

Степени

Концепцията за конвертируемост варира в зависимост от *субектите* (притежателите на парични остатъци), за които се отнася, както и в зависимост от *целите*, за които дадена валута е конвертируема. Тези разграничения внасят различия в *степента* на конвертируемост на една валута, за разлика от разгледаните по-горе аспекти, КОРГТО конкретизират съдържанието на концепцията за конвертируемост.

В зависимост от субектите, които имат право да обменят неограничено местна срещу чуждестранна валута, различаваме *външна от вътрешна* конвертируемост. За *външна* конвертируемост говорим, когато правото за обмяна на валута се отнася за нерезиденти. Когато резидентите имат право да обменят парите си в чуждестранна валута, говорим за *вътрешна* конвертируемост.

Тези две форми на ограничена конвертируемост имат значение в зависимост от насочеността на икономическата политика. Когато следваната икономическа политика поставя ударението върху привличането на чужди инвестиции, *външната* конвертируемост е от особено значение. *Вътрешната* конвертируемост на местната парична единица подлага следваната макроикономическа политика на определени ограничения и сигнализира намерението на властите да следват международно конкурентна макроикономическа политика. Това следва от факта, че резидентите получават правото да притежават валутни сметки в местни финансови институции и по такъв начин да извършват арбитраж между местната и чуждестранните валути⁶.

⁶ За подробен анализ вж. (Kyeiand Yoshimura, 1996).

Вътрешната конвертируемост или възможността на резидентите да арбитражат между местната и чуждите валути, налага ограничения върху провежданата макроикономическа политика в следния смисъл: Ако властите преследват фискална и парична политика, несъвместима с относителна ценова стабилност (таргетираща инфлация, значително по-висока от тази в страните, чиято валута е конвертируема), домакинствата имат възможност да търсят защита на реалната стойност на доходите и спестяванията си чрез бягство в конвертируеми валути. Това свива търсенето на пари и базата на инфлационния данък. Процеси от точно такъв характер бяха в основата на валутните кризи в България през 1994 и 1996-97 г. (като последната криза беше усложнена и от банкова криза). " ... първоначалните сигнали за нестабилност, проявили се в последните месеци на 1993 и 1995 г. не произтичаха от ускоряване на растежа на паричното предлагане. Макар да звучи парадоксално, нестабилността последва решенията на БНБ да намали основния лихвен процент за да го приведе в съответствие с *по-ниските* очаквана инфлация и растеж на паричните агрегати." (ОЕСД, 1997,pp.28-29).

При спадащо търсене на пари, паричната политика, съвместима с ценова стабилност трябва да бъде насочена към съпоставимо *намаляване* на паричната база (която е напълно под контрола на БНБ) с цел балансиране на паричното предлагане с намаляващото търсене на пари. Отделен е въпросът, че в конкретните условия на България през 1996 г., това най-вероятно би означавало задълбочаване на банковата криза и, възможно прекъсване в обслужването на вътрешния и/или външния дълг, политика, която едва ли би била толерирана от тогавашното правителство на България.

През февруари 1991 г. с Постановление No. 15 на МС беше въведена вътрешна конвертируемост на лева с незначителното и никога не наложено строго ограничение върху правото на резиденти да закупуват валута за туристически цели. В кризисни моменти е коментирано, че валутният режим в България е прекалено либерален, обявяването на вътрешна конвертируемост на лева в началото на прехода е било грешка и е важна причина за валутните кризи. От краткия анализ по-горе, става ясно, че грешката е в несъвместимостта на преследваната у нас макроикономическа политика с ангажимента, поет чрез ПМС No. 15 към резидентите (главно български граждани) за постигане на относителна ценова стабилност, а не в либерализирането на валутния режим. По-конкретно - нежеланието и неспособността на българските правителства, управлявали през периода 1991 - януари 1997 г. постепенно да ограничат бюджетния дефицит до размери, съвместими с възможностите за неинфлационното му финансиране. Липсата на политическа воля за ценова стабилност намери най-ярък израз в методичното игнориране на чл. 49 от стария Закон на БНБ и нарушаването му с ежегодните закони за бюджета, които задължаваха БНБ да монетизира значителни части от бюджетния дефицит. Един път излъгани от политическия си елит, българите можеха да бъдат накарани да му дадат отново доверието си само чрез по-силно и по-ограничаващо икономическата политика обещание - обещанието за фиксиран валутен курс в контекста на действащия от 1 юли 1997 г. валутен съвет.

Следователно валутния съвет в България е самоналожен. Технически детайл е фактът, че идеята беше формулирана и лансирана у нас от МВФ.

С преминаването към пълна конвертируемост на лева, изисквано от Европейското споразумение, предстои да елиминират на допълнителни степени на свобода на възможната макроикономическа политика в България. Важно ще бъде да не допуснем отново несъвместимост между поети ангажименти и практическа политика.

В зависимост от целите, за които се разрешава обмяната на валута, различаваме *текуща* от *капиталова* конвертируемост. Разграничението между текуща и капиталова конвертируемост има централно място в тази разработка. Това се обуславя от обстоятелството, че това разграничение има пряко отношение и сериозни последици и за двата аспекта на реинтегриране на България в световното стопанство - вътрешната макроикономическа политика и структурните реформи, от една страна и членството в международни икономически организации, от друга.

Текущата конвертируемост се дефинира като право за обмяна на местна в чуждестранна валута за плащания, свързани с внос на стоки и услуги, или, по-общо, за плащания по сделки, отчитани в текущата сметка на платежния баланс (Guitian, 1993b, p. 5). формален и всеобщо признат признак за текуща конвертируемост на валутата на една страна е страната да е поела ангажиментите, произтичащи от чл. VIII на Споразумението за МВФ⁷. На практика ангажиментите по чл. VIII включват и ограничени елементи на капиталова конвертируемост.

Капиталовата конвертируемост се дефинира като право на обмяна на местна в чуждестранна валута за извършване на капиталови трансфери и плащания по капиталовата и финансовата сметка на платежния баланс. Капиталовата конвертируемост често се нарича *пълна (неограничена)* конвертируемост. Броят на страните с пълна конвертируемост на валутата е значително по-малък от броя на страните, чиято валута е текущо конвертируема. Интензивните процеси на либерализация на капиталовите пазари и дерегулиране на финансовия сектор, които текат през последните 10-15 години в световен мащаб, водят до увеличаване броя на напълно конвертируемите валути, в т. ч. такива на редица развиващи се страни. Страните-членки на Европейския съюз са елиминирали напълно контрола върху капиталовите потоци в контекста на изискванията на Treaty on European Union и техните валути са напълно конвертируеми.

Значението на това разграничение в степените на конвертируемост на местната валута от гледна точка на макроикономическата политика е следното: текущата конвертируемост, подобно на вътрешната конвертируемост, поставя ударението върху конкурентоспособността на икономиката (и икономическата

⁷ Към 31 май 1997 г. 140 страни-членки на МВФ (в т. ч. 17 страни в преход или бивши съветски републики) са поели ангажиментите по чл. VIII от Споразумението за МВФ. България не е между тях.

политика), докато капиталовата конвертируемост, подобно на външната, засилва способността на дадената страна да привлича чуждестранни инвестиции.

II. Конвертируемост - икономически изгоди и рискове. Предпоставки и алтернативи на въвеждане (Теоретична аргументация)

България не е в позиция да решава по принцип дали да въвежда конвертируемост на лева или не. Страната е поела ангажменти по отношение въвеждане на както на текуща конвертируемост, така и - поетапно - на капиталова конвертируемост на лева до достигане пълно съответствие с действащите в Европейския съюз правила⁸. Целта на този раздел е да представи схематично теоретичните аргументи за въвеждане конвертируемост, изгодите, рисковете и предпоставките, свързани с нея. Това се прави по две причини: първо, теоретичната обосновка е в основата на международната правна регламентация на текущите плащания и движението на капитали и, второ, резюмето на теоретичната аргументация позволява да се очертаят в най-общ вид рамките, в които България ще трябва да направи своя избор за това кога и в каква последователност да направи лева напълно конвертируем с цел класиране за членство в Европейския съюз по този показател.

Икономическата литература, както и международно - правният регламент, намиращ израз в Споразумението за МВф, до скоро се съсредоточаваха върху текущата конвертируемост на валутите, докато пълната конвертируемост, характерна за валутите на шепа индустриализирани страни, оставаше на заден план. В този дух е и опитът на страните, сегашни -членки на Европейския съюз. Докато мнозинството въвеждат текуща конвертируемост на националните си валути по смисъла на чл. VIII от Споразумението за МВф през 1961 г. (Испания - през 1986, Португалия - през 1988, Гърция - през 1992 г.), контролът върху капиталовите трансакции се запазва до 80-те години, като големи страни като Франция и Италия го елиминират едва през 1989 г. (Гърция - през 1994 г.). Преминаването към текуща конвертируемост на валутите на страните в преход (дори с известни ограничения) се препоръчва в ранните дебати като част от пакета от реформи, като въпросът за пълна конвертируемост не се поставя на дневен ред (Bergsten and Williamson, 1990, Polak, 1991 и Levčík, 1991). Основните доводи - необходимостта от значително по-стриктно спазване на условията, необходими за поддържане пълна конвертируемост и рискът от бягство на капитал, ако контролът върху капиталовите трансакции бъде елиминиран преждевременно. Предвид на изложените обстоятелства, по-нататък в този раздел ще разгледаме предимствата, рисковете и предпоставките по отделно за въвеждане на текуща и капиталова конвертируемост.

⁸ Вж. "Европейско Споразумение за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна", чл. чл. 60,61,62,63 и 65.

Преди това, една уговорка - очевидно е, че България, както и другите асоциирани страни, няма да имат на разположение продължителните преходни периоди за въвеждане на пълна конвертируемост, които са били характерни за настоящите страни-членки на Европейския съюз. Причините за това са поне следните: а) ролята и значението на капиталовите потоци в края на 80-те и първата половина на 90-те години са на качествено друго равнище, в сравнение с предходния следвоенен период; б) последните 10-15 г. отбелязаха значителна преоценка на относителните предимства на ценовите (пазарните) сигнали спрямо правителствените решение за разпределение на ресурсите (в т. ч. валутните резерви); в) международно-правната регламентация на режима на текущите плащания и капиталовите трансакции е значително по-развита през 90-те в сравнение с 60-те и 70-те години (Вж. Раздел III).

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с текущата конвертируемост

Предимствата, произтичащи от широкото разпространение на текущата конвертируемост могат да бъдат разгледани от световна (системна) гл. т. или от гледна точка на отделната страна.

Предимствата за световната икономика, произтичащи от елиминиране ограниченията за текущите плащания са в основата на Споразумението за МВФ. Основателите на МВФ са придавали голяма важност на установяването на текуща конвертируемост на широка основа като средство, облекчаващо "развитието и балансирания растеж на международната търговия и по такъв начин съдействащо за поддържане висока степен на заетост и равнище на реалния доход..." (IMF, 1993, Article I (ii)). На капиталова конвертируемост се придава важност само доколкото да не препятства либералния режим на текущите трансакции. Затова на страните-членки се разрешава да осъществяват контрол върху капиталовите трансакции, но никоя страна-членка на МВФ не може да осъществява този контрол по начин, ограничаващ плащанията за текущи трансакции или по начин, който ще забавя необосновано превода на парични суми с цел заплащане по поети ангажменти..." (IMF, 1993, Article I (iv)).

Предимствата, произтичащи за отделна страна от текущата конвертируемост на нейната валута, могат да се сумират по следния начин (Nsouli, 1993):

- съдейства за повишаване производителността, чрез отваряне на вътрешния пазар за международна конкуренция;
- подобрява достъпа на местните производители до снабдяване със суровини, материали и оборудване;
- подпомага технологичния трансфер от чужбина;
- съдейства за общото повишаване ефективността в икономиката като предизвиква изравняване на местните относителни цени с международните;

съдейства за общото подобряване на благосъстоянието чрез разширяване спектъра от достъпните потребителски стоки на местния пазар.

Тези ефекти на текущата конвертируемост като цяло съдействат за подобряване на мотивационната структура на производителите и по такъв начин стимулират инвестициите, увеличаването на заетостта и икономическия растеж.

Поддръжниците на идеята за въвеждане текуща конвертируемост на валутите на бившите социалистически страни в ранните стадии на прехода подчертават ролята на текущата конвертируемост за внос на конкуренция и "правилни" ценови сигнали. Като допълнителни предимства, в контекста на прехода, се посочва благоприятният ефект, който либерализирането на режима на текущите плащания може да има за намаляване на бюджетния дефицит (чрез увеличаване на нетните приходи от мита) и за стимулиране на експорта. (Cooper, 1990)

Въвеждането на текуща конвертируемост е свързано обаче и с рискове и и преходни отрицателни последици (Nsouli, 1993):

Ако фискалната и паричната политика не са съвместими с въвеждането на текуща конвертируемост, ще се породи постоянен натиск за девалвация (обезценка) на местната валута, ще последва инфлационен цикъл обезценка - инфлация - обезценка и ще пострадат инвестиционната активност и растежа;

Ако валутните резерви не са достатъчни, централната банка няма да може да изглажда сезонните и други временни колебания, което ще породи нестабилност на валутния курс и ще подкопае доверието в съответната валута;

Ако въвеждането на текуща конвертируемост не се предхожда или съпровожда от ценова и външнотърговска либерализация, очакваните ефекти от либерализиране на валутния режим няма да се разпространят върху реалната икономика;

Отварянето на икономиката за външна конкуренция може да предизвика необходимост от реструктуриране на производствения апарат и свързаните с това загуби на производство и заетост. Такива загуби, обаче, трябва да се разглеждат като цена за преминаването на икономиката към траектория на по-висок растеж.

Предвид на потенциалните проблеми, свързани с въвеждането на текуща конвертируемост, дискусиите в икономическата литература се съсредоточават върху *предпоставките* за успешно въвеждане и поддържане на текуща конвертируемост. (Frenkel, 1990; Gilman, 1990; Greene and Isard, 1991; Nsouli, Cornelius, and Georgiou, 1992.) Изтъкват се следните четири предпоставки:

- подходящо ниво на валутния курс;
- адекватен размер на валутните резерви;
- макроикономическа стабилност;
- ценова система, свободна от изкривявания и изпълняваща функциите си на основен мотивационен механизъм.

Валутен курс. Нивото на валутния курс трябва да бъде в общи линии съобразено и съвместимо с уравновесен платежен баланс (равновесие между търсене и предлагане на чужда валута). Постигането на външно равновесие е необходимо и достатъчно условие за въвеждане на текуща конвертируемост. Надцененият валутен курс води до постоянен дефицит на текущата сметка на платежния баланс и (в най-добрия случай) увеличаване на външния дълг или криза» на платежния баланс (в най-лошия). В контекста на преходните икономики, обаче, по принцип съществува резерв за известно повишаване на реалния курс на местните им валути, доколкото реструктурираните и приватизирани държавни предприятия са в състояние да повишат ефективността, с която произвеждат и доколкото се очаква реформите да доведат до засилване ролята на конкурентните сили в икономиката.

Валутни резерви. Дори когато валутният курс е правилно избран, необходимо е адекватно равнище на валутни резерви, които да служат като амортизьор в случай на неизбежни, макар и временни, циклични смущения. Постигането текуща конвертируемост при фиксиран валутен курс изисква като правило по-високи валутни резерви, отколкото конвертируемост при плаващ валутен курс. Именно недостигът на валутни резерви при валутни курсове, фиксирани в рамките на Бретън-Уудската система, наложи западноевропейските страни да отложат премахването на валутния контрол върху текущите операции до края на 50-те години.

Колко големи трябва да са резервите, за да са на адекватно равнище? В близкото минало се смяташе грубо, че валутни резерви, покриващи тримесечен внос са достатъчни за текуща конвертируемост при фиксиран валутен курс (Frenkel, 1990). Така например Корея поема ангажиментите по чл. VIII от Споразумението за МВф през 1988 г. при валутни резерви, равни на тримесечен внос, Тайланд- през 1990 г. при валутни резерви равни на петмесечен внос, а Полша разполагаше с резерви и кредитни линии, равни на величината на вноса си за четири и половина месеца, когато в началото на 1990 г. направи злотата практически конвертируема за текущи операции.

Необходимо е много внимателно отношение към това практическо правило. Самото конструиране на показателя за измерване на резервите в "месеци внос" сочи, че имплицитно се приема ефективно затворена капиталова сметка. В условията на неефективен контрол върху капиталовите трансакции (вж. по-долу), развити комуникации и техники на валутните сделки, от страната могат за часове или дни да изтекат валутни резерви, превишаващи размера, необходим за няколкомесечен внос на стоки и услуги⁹. Най-прясната илюстрация е спекулативната атака срещу тайландския бат през май-юли 1997 г. и последвалите атаки срещу валутите на филипините, Индонезия и Малайзия. По информация на

⁹ "Неотдавнашната мексиканска криза илюстрира, че кризите на платежния баланс не са предизвикани само от неравновесия от тип "поток" като бюджетни или дефицитна текущата сметка, но произтичат също, а може би главно, от финансова уязвимост." (Calvo, 1996).

Reuters от 22 юли т. г., през първата половина на месеца, Централната банка на Малайзия е загубила около 2 млрд. долара или 12.5 % от валутните си резерви в защита на рингита от спекулативната атака.

Загубата на резерви в условията на валутен съвет има тази особеност, че предизвиква автоматично свиване на ликвидността в икономиката и води до рецесия и, евентуално, банкова криза (при липса на кредитор от последна инстанция).

Макроикономическа стабилност или вътрешно равновесие. Постигането на равновесие между вътрешното съвкупно търсене и предлагане преди или успоредно с въвеждането на текуща конвертируемост е от съществено значение. В противен случай възможностите са две: или инфлационният натиск ще подкопае конкурентноспособността и ще влоши салдото по платежния баланс при даден валутен курс, или доверието, че конвертируемостта ще бъде запазена или ограничителния валутен режим няма да бъде възстановен, ще бъде подкопано.

Ценова система или, по-общо, система на икономическо регулиране. Логично е преди или успоредно с въвеждането на конвертируемост на валутата да бъде либерализиран външнотърговския режим, да бъдат намалени тарифните бариери, да бъдат разградени административните системи за контрол върху цените и вътрешния пазар, да се премахнат ограниченията на трудовия пазар и други административни пречки за функциониране на пазара. Това е необходимо условие по-скоро за да се прояви въздействието на конвертируемостта върху ефективността на икономиката и разпределението на ресурсите, отколкото за самото въвеждане на конвертируемост.

По отношение на предимствата, рисковете и предпоставките на текущата конвертируемост съществува консенсус в икономическата литература. Сериозни различия са налице, обаче, по препоръчаните рецепти за последователността и скоростта, с която страните и в частност тези в преход, би следвало да въведат текуща конвертируемост на националните си парични единици. Автори, които гледат на конвертируемостта като на инструмент на икономическата политика, (например Polak, 1991) препоръчват бързо и рано въвеждане на текуща конвертируемост. Други, които гледат на конвертируемостта повече като на проява и резултат на вътрешната стабилизационна политика и придават по-голяма важност на осигуряването на предпоставките и цената на приспособяването, поддържат възгледа, че текущата конвертируемост трябва да бъде въведена относително късно с периода на прехода (напр. Levčik 1991).

Ще отложим разглеждането на въпросите за оптималната последователност и срокове за въвеждане конвертируемост в контекста на България за раздел V по три причини: а) Въпросът с текущата конвертируемост е сравнително лесен за България - от една страна оставащите ограничения са сравнително малко и лесно могат да бъдат премахнати, б) дори по времето на валутните кризи от 1994 и 1996 г. не бяха възстановени валутни ограничения по текущите операции - оттук и оценката, че премахването на оставащите пречки е само въпрос на воля и в) въпросът за най-подходящата последователност и срокове на въвеждане

конвертируемост на лева в контекста на Европейското споразумение, стои от гледна точка на капиталовата конвертируемост.

Предимства, рискове и предпоставки, свързани с капиталовата конвертируемост

Преминаването към пълна (капиталова) конвертируемост не е приоритет нито в контекста на Бретън-Уудския международен ред, нито в процеса на западноевропейската интеграция, нито пък в ранните препоръки към страните в преход. Това положение изглежда, че скоро ще претърпи сериозна промяна под натиска на бърза нарастващата роля на брутните и нетни капиталови потоци в световната икономика. През втората половина на 80-те и началото на 90-те години темповете на растеж на международните капиталови потоци системно и значително изпреварват темповете на растеж на външнотърговския оборот. М. Гитиан намира своеобразен парадокс в това, че международноправният регламент на външноикономическите отношения поставят ударението върху либерализацията на текущите операции чрез споразуменията за МВФ и ГАТТ (СТО), а на практика интегрираността на капиталовите пазари изглежда изпреварва процеса на интеграция чрез външнотърговските потоци. Това наблюдение го кара да пледира за осъвременяване на международния правен регламент чрез експлицитно третиране на капиталовите трансакции и за привеждането му в съответствие с реалните. (Guitian, 1995). Понеже това, изглежда се осъществява (вж. раздел III), добре е да се вземат предвид неговите аргументи.

Към *предимствата*, за една страна с неограничена (пълна) конвертируемост на паричната ѝ единица, се отнасят (Guitian, 1995):

възможност за нарастване на благосъстоянието и икономическия растеж. Този ефект се получава, когато локалната ресурсна база се допълни от чуждестранни спестявания (прилив на капитал), които се трансформират в по-голям (в сравнение със случая на затворена капиталова сметка) капиталов запас;

свободата на капиталовите трансакции (чрез получаване на заеми и отпускане на кредити на международните финансови пазари), позволява изглаждане на междувремеви несъответствие на траекториите на производство, от една страна и потребление, от друга¹⁰;

При либерализиран режим на капиталовите трансакции става възможно търгуването на рискови активи, което има за резултат диверсификация на рисковете, недостъпна при наличие на ограничения.

Либерализирането режима на капиталовите трансакции е свързано обаче, и със сериозни рискове, с което може да се обясни дългогодишното нежелание, в т. ч.

¹⁰Пример за "негативно" изглаждане на подобни несъответствия са почти катастрофалните последици за румънската икономика и общество от решението на Н. Чаушеску да изплати външния дълг на Румъния през 80-те години.

на високоиндустриализирани страни, да приемат пълна конвертируемост на валутите си. Аргументите срещу либерализирането на капиталовата сметка се обосновават с необходимостта от (Mathieson and Rojas-Suarez, 1993, pp. 4-7):

предотвратяване на икономическа нестабилност, предизвикана от неограничавани капиталовите потоци. (Желателно е да се ограничат бързо сменящите посоката си кратко-срочни капиталови потоци);

- запазване на местните спестявания за финансиране на инвестиции в икономиката, вместо за придобиване на чуждестранни активи;
- запазване възможността за данъчно облагане на финансовите сделки и доходите от финансови операции;

запазване относителната независимост и ефикасност на икономическата политика.

Тези аргументи експлицират рисковете, с които е свързано либерализирането на сделките по капиталовата сметка на платежния баланс.

Първият от изброените рискове, се състои в това, че краткосрочни капиталови потоци, които могат внезапно да променят посоката си поради спекулативни мотиви, могат да доведат до резки колебания в размера на официалните валутни резерви. Макар подкупващ, този аргумент предполага, че властите са в състояние да различат чисто спекулативно мотивирани износ на капитал (породен от слухове или "стадно" поведение на инвеститорите), от износ на капитал, отразяващ оценката на финансовите пазари, че страната следва несъгласувана макроикономическа политика. Във втория случай, правилният отговор е промяна във фискалната и парична политика, а не въвеждане на капиталов контрол.

Вторият аргумент се състои в това, че формите на контрол върху капиталовите транзакции намаляват потенциалната доходност било чрез въвеждане на данък за изравняване на местното с международното лихвено равнище, било чрез оскъпяване износа на капитал, било просто чрез недостъпност на чуждестранните активи. Този тип аргументация, обаче, пропуска факта, че дори и ограниченията за придобиване на чуждестранни активи да действат, те не помагат за увеличаване или поддържане равнището на националните спестявания. Ако се преценява, че локалните финансови инструменти носят ниска или несигурна доходност и при липса на алтернативи, резиденти просто биха намалили общото равнище на спестяванията си или биха ги влагали в защитени от инфлацията недвижимости или запаси.

Третият аргумент се отнася не само до прякото данъчно облагане на финансовите транзакции, активи и доход, но и до способността на правителството да събира инфлационен данък. Наистина, монополът на държавата върху печатането на пари намалява в степената, в която капиталовата сметка е либерализирана, защото се отварят канали за заместване на инфлационната местна валута от с чуждестранни активи. Във връзка с това е и четвъртият аргумент - че

правителството на страна с либерален режим за капиталовите трансакции, не е в състояние да избира независимо равнище и траектория на националната инфлация.

В отговор на тези аргументи Хансън коментира, че значителното отклонение на националния режим на данъчно облагане на финансовите трансакции от международно преобладаващия, както и относително постоянно поддържане значително по-висока инфлация, от преобладаващата в останалите страни, всъщност ще мотивира "бягство на капитала". Съществуват относително прости и достъпни методи за износ на капитал, дори при наличие на формален контрол - един от най-прилаганите е фактуриране на стойности по-ниски от действителните за износа и по-високи от действителните за вноса. При такива обстоятелства легалната забрана за капиталови трансакции поставя в неизгодно положение, тези които спазват закона и поражда възможности за корупция. "Запазването на такива неефективни закони не е разумна причина за запазване на контрола върху капиталовите трансакции." (Hanson, 1995, p. 390).

Гитиан обобщава, че анализът на предимствата и рисковете, свързани с пълната конвертируемост е в много отношения подобен на традиционния анализ на предимствата и недостатъците на свободната търговия в най-широк аспект. "Контролът върху капиталовите трансакции, който поддържа затвореност на иначе отворени икономики, действа в посока изолирането им от световната система за добро или за зло." (Guitian, 1995, p.78).

В теоретичен план, той твърди, че контролът върху капиталовите трансакции, може вместо да защити икономиката от външни шокове, каквито са намеренията, да я направи по-уязвима за външни финансови и други икономически шокове. Това се обяснява с факта, че доколкото е ефективен, контролът върху капиталовите трансакции ограничава достъпа до международните пазари, лимитира конкуренцията във местния финансов сектор и действа за въздържане връщането на "избягалия" местен капитал. (Guitian, *ibid*). На тази основа и предвид характеристиките на световното стопанство, той стига до заключението, че "бързо въвеждане на конвертируемост по отношение на всички трансакции има своя смисъл и особено за страните, извършващи дълбоки реформи на своите икономически системи" (Guitian, 1993a, p.21).

В прагматичен план, съществува общо взето единомислие в специализираната литература, че мерките за ограничаване на капиталовите трансакции са общо взето неефективни и лесно могат да бъдат заобиколени на практика (IMF, 1991, p.87; Mathieson, D.J., and L.Rojas-Suarez, 1993 pp. 8-17; Quirk, P.J, O.Evans et al., 1995, pp.4,19-20)

Предпоставките, благоприятстващи преминаването към пълна конвертируемост на една валута в голяма степен съвпадат с предпоставките, необходими за успешно поддържане на текуща конвертируемост - икономиката трябва да е стабилизирана, либерализирана и да е натрупан "здравословен" размер на валутни резерви. Три обстоятелства, обаче, придобиват особена важност в контекста на преминаването към пълна конвертируемост - състоянието на

финансовия (в т. ч. особено банковия) сектор, степен на гъвкавост фискалната политика и степен на доверие в страната и нейната икономическа политика.

финансов сектор

От гледна точка на капиталовата конвертируемост, най-важното е състоянието на финансовия (и по-специално банковия) сектор да позволява поддържането на международно конкурентни лихвени проценти. Това се налага за да се минимизира рискът от големи неравновесия на платежния баланс и натиск върху валутния курс.

Сред другите характеристики на състоянието на финансовия сектор от значение са стрикността на банковия надзор (особено регулирането на валутния риск, който банките могат да поемат), наличието и характера на държавно застраховане на депозитите, счетоводните стандарти и режим на публичност на финансова информация, наличието (отсъствието) на агенция за кредитни оценки и пр. Всички тези елементи имат отношение към оппаничаване на рисковете, които потенциално биха могли да доведат до резки колебания в размера и посоката на капиталовите потоци.

фискална политика

Бюджетът трябва да има известна степен на гъвкавост (еластичност), особено на разходната част, за да е в състояние да се приспособява към изискванията на макроикономическата стабилност. По-конкретно, това означава, че бюджетът трябва да има известна свобода за затягане (разпускане) в относително кратки интервали от време за да може да се противопостави на необходимостта от резки промени във валутния курс (при режим на плаващ валутен курс) или на необходимостта от резки промени в лихвените проценти (при режим на фиксиран валутен курс). Това става особено важно в условия на валутен съвет, когато ограничената в инструментите си централна банка е лишена от способността да стерилизира капиталовите потоци - най-ефективния инструмент за краткосрочно изглаждане на колебанията в движението на капитал.

Валутна политика

Опитът показва, че дали една страна е в режим на плаващ или фиксиран валутен курс (в т. ч. и в режим на валутен съвет) няма особено значение за преминаването към пълна конвертируемост на нейната валута. (Quirk, P.J., O.Evans et al., 1995, p. 3).

Доверие

Липсата на доверие в една страна, породена от чести промени в икономическата и политика в миналото, може да затрудни премахването на капиталовия контрол, дори и всички икономически условия за това да са налице. Такава страна би трябвало да се стреми да промени степента на несигурност, която ѝ приписват капиталовите пазари преди либерализиране режима на капиталовите трансакции освобождаване чрез последователност в политиката и икономическите резултати за известен период от време. Това би съдействало за промяна на очакванията и минимизиране на риска от спекулативни капиталови потоци.

Скорост и последователност на въвеждане на капиталова конвертируемост

Съществува обширна литература по въпроса за оптималната последователност (фазиране) P1 скоростта, с която се препоръчва да се либерализира валутния режим до достигане пълна конвертируемост на една валута. Тези анализи се пораждат от теоретичния анализ на предимствата и рисковете и предпоставките за либерализиране на валутния режим, както и от натрупания в това отношение опит на различни страни. Класическата последователност, следвана от повечето индустриални страни е за фазирано либерализиране в следния ред:

1. Либерализиране на валутния режим за текущите трансакции (текуща конвертируемост в смисъла на чл. VIII от Споразумението за МВФ).

2. Либерализиране на сделките с дългосрочни (със срочност над една година) капиталови инструменти.

3. Либерализиране на сделките с инструменти, търгуеми на паричния пазар и банкови депозитни сметки (краткосрочни инструменти - срочност под една година).

Подобен ред се препоръчва и на страните - асоциирани към Европейския съюз и стремящи се към пълно членство (вж. следващия раздел).

Очертаните рамки, обаче не вземат предвид други ъгли на диференциация на капиталовите потоци, които могат да имат практическо значение (режим на притока на капитал срещу режим на износа на капитал, режим за капиталовите трансакции на резиденти срещу режим за капиталовите трансакции на нерезиденти). Освен това, заслужава предварително да си дадем сметка доколко съществено е практическото значение на въпроса за оптималното фазиране на либерализирането на валутния режим, натрупаният досега опит от индустриалните и развиващи се страни в областта на либерализиране на капиталовите трансакции, показва, че могат да се намерят примери на успешна и устойчива либерализация както сред страни, които са я въвели в относително кратки периоди (Великобритания - юни - октомври 1979, Нова Зеландия -1984, Аржентина 1990-91), така и постепенно в течение на по-продължителен период (Мексико - края на 80-те години). Обратно, постепенната фазирана либерализация не гарантира успех и

необратимост (Аржентина, Чили, Уругвай - средата на 70-те години). Изводът - "... съгласуваността на макроикономическата, финансова и валутна политика има по-важно значение за поддържането на отворена капиталова сметка от последователността, в която се премахват мерките за капиталов контрол." (Mathieson, D.J., and L.Rojas-Suarez, 1993, p. 33).

Nsouli предлага оригинален анализ на въпроса за последователността и скоростта на въвеждане на конвертируемост на валутата, (вж. Nsouli, S.M., P.Cornelius, and A.Georgiu, 1992; Nsouli, S.M., 1993). Анализът има чисто формален характер, но именно поради това очертава възможните подходи към скоростта и последователността на въвеждане пълна конвертируемост. В това се състои и практическото му значение и причините, поради които тук го излагаме накратко.

Nsouli очертава три възможни подхода към либерализацията на валутния режим¹¹, които условно нарича - изпреварващ, подход на предупреждението и подход на "страничния продукт".

Изпреварващ подход

Характеризира се с това, че ограниченията върху капиталовите трансакции се премахват "за една нощ". Такъв подход налага мигновено постигане на външен баланс и провеждане на координирана и решителна политика във всички области. Защитниците на изпреварващия подход се аргументират с допълнителния ефект на засилено доверие, който се поражда от едновременното изпълнение на критична маса от икономически мерки, на сигнала за необратимост на мерките (и двата ефекта се очаква да повлияят благоприятно на инвестиционния климат), както и на факта, че финансирането на мерките се минимизира.

Подход на предупреждението (предварително обявяване)

Този подход намира израз в предварително определяне и публично обявяване на дата за либерализация и изпълнението, междуременно на икономическа политика, която да позволи спазването на поетия ангажимент. При този подход целта за постигане на пълна конвертируемост е водеща и подчинява (предявява изисквания) към останалите инструменти на икономическата политика. Този подход позволява внасяне на корекции в следваната икономическа политика (ако са необходими), създава резерв от време за усилване на административния (институционален) капацитет и позволява фазиране на политиката, която засяга различни сектори (групови интереси) по начин, който да намали риска от съпротива. Този подход предявява (временно) по-малко строги изисквания към съгласуваността на макроикономическата политика.

¹¹ Nsouli има предвид въвеждане на текуща конвертируемост, тъй като неговата позиция е, че на текущата конвертируемост трябва да се гледа като на междинна стъпка към пълна конвертируемост. Поради формалния характер на разграничението, обаче, няма пречки то да бъде интерпретирано от гледна точка на капиталовата конвертируемост, какъвто подход възприемаме тук.

Подход на "страничния продукт"

При този подход постигането на пълна конвертируемост не е експлицитна цел на икономическата политика. При него икономическата политика се насочва към постигане на други цели и се провежда в срокове, определяни от ограниченията с оглед постигане на тези други цели. Постигането на конвертируемост има второстепенно значение само доколкото въздейства върху приоритетните цели на икономическата политика. Този подход (в случай че въобще доведе до обявяване на конвертируемост) е сходен с подхода на предварителното обявяване, но се различава от него по това, че не исиква предвалителното определяне и обявяване на срок за постигане на конвертируемост. Рискът, с който е свързан с този подход, е че може да доведе до забавяне в установяването на конвертируемост, особено предвид на това, че другите цели на икономическата политика не предлагат толкова ясно формулирана цел.

Последното опасение се илюстрира добре в случая с текущата конвертируемост на лева. След като либерализира в голяма степен режима на текущите операции по платежния баланс (общо взето в съответствие с "изпреварващия" подход) още през февруари 1991 г. и след като постигна редукция и разсрочване на по-голямата част от външния си дълг през 1994 г., България беше в голяма степен готова да приеме задълженията по чл. VIII от Споразумението на МВф. Това не е станало и до сега. Т. е. страната пое напълно "разходите" по либерализиране режима на текущите плащания, но "забрави" да се възползва от предимствата на обявяването, че го е направила.¹²

Скицираните три подхода към либерализация на валутния режим представляват полезна рамка, в която да се разположи конкретното предложение за тактиката, която ще се приеме за най-подходяща за България за постигане пълна конвертируемост на лева.

Заклучение

Колкото и примамливо да звучат теоретичните аргументи за преминаването към пълна конвертируемост на паричната единица, в това число **и** в контекста на икономиките в преход, не бива да се забравят практическите последици и рискове, с които е свързано либерализирането на капиталовия режим **и** които се периодично водят до по-големи или по-малки кризи - кризата на Европейската валутна система 1992-93 (когато по-слабите икономики като Ирландия, Испания и Португалия трябваше временно да възстановят контрола върху **капиталовите** операции), Мексиканската криза от 1994, "заразяването" на Аржентина -1995, кризата на тайландския бат от май-юли 1997 г. Валутните кризи у нас през 1994 и 1996-97 също са свързани с краткосрочни капиталови потоци. За съжаление нашите статистически данни не позволяват да се разграничи тяхната роля от ролята на преминаването на резидентъ на валутни позиции (Вж. OECD,1997,p.47). В контекста

¹² "България по същество е готова да обяви незабавно... текуща конвертируемост на лева като приеме статута по чл. VIII на МВф" (Христов, Михайлов, 1995).

на действащия режим на валутен съвет от 1 юли 1997 г. България не може да си позволи експерименти с режима на капиталовите операции. Необходимо е подробно изучаване и обобщаване на опита с капиталовата конвертируемост на други страни, както и количествени оценки за уязвимостта на българската икономика на външни финансови шокове. Тези анализи надхвърлят рамките на тазрт разработка.

III. Международно-правна регламентация на текущите плащания и движението на капитали

Режимът на текущите и капиталовите плащания е регламентиран с многостранни и двустранни споразумения и договорености. Като цяло международно -правната регламентация на тези въпроси изостава от фактическото състояние. (Guitian, 1995). Налице са обаче редица инициативи и преговори, които текат в момента и имат за цел да доведат състоянието на международноправната регламентация на режима на текущите плащания и движението на капитали в съответствие с ежедневната практика.

Най-всеобхватен (в смисъл на страни-участнички) е режимът, съгласуван и закрепен в Споразумението за МВф. Както беше посочено, той се отнася преди всичко до текущите и плащания и изключва либерализацията на капиталовите. От 1994 г. насам текат консултации и обсъждания, които имат за цел допълване Споразумението за МВФ и даване на фонда юрисдикция и върху режима на движението на капитали. Очаква се Управителите на фонда да вземат принципно решение по този въпрос през септември 1997 г. на годишните срещи на МВФ и Световната банка във Хонг-Конг. По тази причини тук ще се опитаме да обобщим основните характеристики, които това допълнение се очаква да приеме.

Най-дълбоко в изискванията за неограниченост в движението на капитали отиват регулациите в рамките на Европейския съюз. Най-общо те изискват либерализиране на капиталовите транзакции не само между страните-членки, но и между тях и трети страни. Предвид на задачата на тази разработка, характеристиката на режима на капиталовите плащания, както и задълженията на асоциираните страни по Европейските споразумения, заемат централно място.

Сравнително широк обхват и над 30-годишна история има опита за регламентиране на режима на движение на капитали в ОИСР. Предвид на това, както и на факта, че наши "конкуренти" в процеса за присъединяване към Европейския съюз са Чешката република, Полша и Унгария, които вече са членки на ОИСР и се подчиняват на изискванията на Организацията по отношение режима на движение на капитали.

Накрая предвид на реалното или потенциално значение за България, се дава и кратка характеристика на импликациите за режима на движение на капитали, произтичащи от GATS и Multilateral Agreement on Investment (MAI), преговорите по последното се водят в рамките на ОИСР, но то ще бъде отворено за присъединяване и от страни, които не членуват в организацията.

Договорът за създаване на Европейската Икономическа Общност, допълнен с договора за Европейския съюз от Маастрихт, обхваща най-пълно номенклатурата на капиталовите транзакции в сравнение с другите многостранни и регионални споразумения в тази област, и регламентира по най-подборен начин задълженията, на страните, свързани с този тип транзакции. В центъра на *икономическия* съюз, който в общи линии е установен в края на 1992 г., е създаването на вътрешен пазар, основан на "четири свободи" - свободно движение на стоки, хора, услуги (включително правото на установяване) и капитал.

Капиталовите транзакции се либерализират съгласно посочения договор по два начина: първо, чрез *премахване на ограниченията* върху капиталовите транзакции между гражданите на различни страни - членки на Европейския съюз и, второ, чрез въвеждане на мерки *по хармонизиране на вътрешните закони* на страните - членки.

Премахването на ограниченията върху капиталовите транзакции между гражданите на различни страни - членки приема формата на две групи задължения: задължения, отнасящи се до трансграничното движение на капитал и задължения по отношение третирането на граждани или предприятия на една страна - членка, установили търговско присъствие на територията на друга страна - членка.

По отношение на трансграничното движение на капитал, договорът (EU, 1992, Член 73Б) постановява зябрана за всички ограничения върху движението на капитал и свързаните с тях преводи на парични суми между страни-членки, както РІ между тях и трети страни. Забранена е също така дискриминацията по отношение на транзакциите на местни лица. На местните лица се разрешава да извършват транзакции с чужбина, дори и това да им е забранено в страната.

По отношение установяването на търговско присъствие, договорът предвижда задължения за третирането на граждани и предприятия, установили търговско присъствие на територията на друга страна-членка, включително установяването на предприятия, предоставящи финансови услуги. Забранява се налагането на ограничения върху правото за установяване на търговско присъствие от страна на граждани и предприятия на друга страна - членка, независимо от формата на това установяване - представителство, клон или поделение. Освен това, веднъж установили се, такива предприятия имат право да оперират при условията, приложими към местните лица (EU, 1992, Глави 2 и 3).

От страните - членки може да се изисква също така да уеднаквят (хармонизират) вътрешното си законодателство в съответствие с директиви, приети въз основа на договора. Необходимостта от уеднаквяване произтича от осъзнаването на факта, че премахването на ограниченията, прилагани към

¹³ За кратка характеристика на опитана ЕС при либерализиране движението на капитал вж. European Commission (1994).

транзакциите между резиденти на различни страни не са достатъчни за пълна интеграция на пазарите, тъй като различните страни могат да третират гражданите си по различен начин. Предвид трудностите по уеднаквяване на местното законодателство, усилията се насочват към уеднаквяване на съществените стандарти и правила, допълнено от изисквания за взаимно признаване на местните правила и стандарти, които все още не са хармонизирани.

Преходни разпоредби и изключения

Договорът съдържа редица преходни регулации РІ ВЪЗМОЖНОСТИ за изключения по отношение на капиталовите транзакции, но не и по отношение на транзакциите по текущата сметка на платежния баланс. Преходните разпоредби се отнасят главно до временно разрешение за продължаване срока на действие на ограниченията по отношение на капиталовите потоци между страните-членки на Европейския съюз и трети страни. Изключенията от разпоредбите на договора се допускат от съображения за сигурност, предпазване от неравновесия на платежния баланс и за прилагане разпоредбите на местното данъчно законодателство.

Според член 73с на договора, страните могат да продължат действието на ограничения прилагани по отношения на капиталовите потоци от (за) трети страни, които са били в сила към 31 декември 1993 г. Ограниченията могат да засягат преки инвестиции (включително инвестиции в недвижимо имущество), установяване, предоставяне на финансови услуги и допускане на ценни книжа до капиталовите пазари. Ограничения, действащи в тези области, могат да бъдат запазени до приемането на съответно законодателство в тази област на равнище Европейски съюз.

Европейският съюз или отделна страна - членка могат да наложат ограничения по отношение на движението на капитали и плащания към трети страни по политически съображения или с цел налагане на икономически санкции. (EU, 1992, член 73g).

Договорът предвижда правото на страни-членки, изпитващи затруднения по платежния си баланс, които могат да предизвикат затруднения във функционирането на общия пазар, да въведат временни ограничения по отношение капиталовите потоци към (от) други страни - членки, но в строго определен и ограничен брой случаи (EU, 1992, членове 109п и 1091). Тази възможност, обаче няма да бъде налице след навлизане в третата фаза на Икономическия и паричен съюз.

Изключение от общото правило за либерализация се предвижда и с цел "предотвратяване нарушаването на националното законодателство и правила в областта на данъчното облагане и надзора над финансови институции." (EU, 1992, член 73 d).

Общото европейско финансово пространство, обаче, не може да бъде експлоатирано за "пане на пари". Мерките за предотвратяване пането на пари се регулират Директива на Съвета, приета на 10 юни 1991 г. (Moussis, 1993, p. 115).

Според оценката на Европейската Комисия към 30 октомври 1996 г. "почти всички пречки за свободното движение на капитали са премахнати. Оставащите национални ограничения произтичат от данъчното законодателство РІ надзора върху финансовите институции и не са сериозна пречка за капиталовите потоци, с изключение на продължаващото действие на ограниченията върху инвестициите на пенсионните фондове." (The European Commission, 1996, section 3.5 "Capital"). По-конкретно 10 страни-членки за запазили правото си по процедурите на ОИСП да ограничават свободата на установяване и функциониране на клонове на чуждестранни застрахователи, банки и други финансови институции. Шест страни ограничават инвестициите на пенсионните фондове.

Европейско споразумение

България е поела ангажименти в областта на либерализация на плащанията и движението на капитали по "Европейското Споразумението за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна" (Европейското споразумение), в сила от февруари 1995 г. "Бялата книга..." на Европейската комисия от м. май 1995 г. съдържа препоръки към асоциираните страни за последователността и степента на либерализация за режима на плащания РІ движение на капитали в процеса на подготовката на тези страни за присъединяване към Европейския съюз. Тук предлагаме кратка характеристика на основните положения на тези документи, доколкото те определят рамки и степен на гъвкавост при определяне на националната стратегия в областта на либерализиране режима на плащания и свободното движение на капитали.

В областта на режима на плащания и движението на капитали Европейското споразумение предявява сравнително слаби изисквания към България за либерализиране на режима на плащания и движението на капитали. Същевременно се предвиждат твърди, макар РІ сравнително продължителни срокове, в които страната трябва да се подготви за въвеждане на пълна конвертируемост на лева. Както във всички останали сфери, засегнати от Европейското споразумение, така РІ в областта на плащанията и движението на капитали, се предвижда "преходен период с максимално продължителност 10 години, разделен на два последователни етапа, всеки от които продължава по принцип пет години. Първият етап започва с влизането на Споразумението в сила." (Европейско споразумение..., чл. 7.ал. 1). Това означава, че по принцип първият петгодишен етап завършва през февруари 2000 г. По принцип разпоредбите на Споразумението по отношение режима на плащания и движение на капитал е съобразен със статута на България в МВФ и предвръжда съгласуването им с резултатите по преговорите по GATS (General Agreement on Trade in Services).

Първи етап

Текущи плащания

Чл. 60 установява задължение за българската страна да либерализира напълно текущите плащания, доколкото "се отнасят до либарелазираното в резултат на това Споразумение движение на стоки, услуги или хора".

Движение на капитал

От гледна точка на капиталовите потоци, Европейското споразумение създава задължения само по отношение на преките инвестиции в България. Страната се задължава да осигури свободно движение на капитали, свързани с преки инвестиции, както и репатриране на печалбите и сумите, получени при ликвидация на преките инвестиции. До края на преходния период режимът на установяване е национален, а края на първия преходен период - посоченият свободен режим трябва да се отнася "за всички инвестиции, свързани с установяването на физически лица от Общността в България като лица, упражняващи независима дейност, съгласно Раздел II от Част IV." (Европейско споразумение, чл. 61, ал. 1).

По отношение на получаването (предоставянето) кратко- и средносрочни кредити, България може, при изключителни обстоятелства, да прилага валутни ограничения, съгласувано с МВф. (Европейско споразумение, чл. 63). Тази разпоредба ще важи до момента, в който България ще приеме задълженията по член VIII от Споразумението за МВф.

Споразумението не задължава българската страна да либерализира режима за износ на капитал от България за български физически лица и фирми. (Европейско споразумение, чл. 61, ал. 3).

Споразумението предвижда използването на преходните периоди за вземане на мерки, в това число - техническа помощ, които да позволят на България постепенно да постигне пълно приложение на правилата на Общността за свободно движение на капитали (Европейско споразумение, чл. 62 и чл. 66).

Втори етап

Не по-късно от февруари 2000 г. се предвижда обсъждане в Съвета за асоцииране на мерки, "позволяващи пълното прилагане на правилата на Общността по движението на капитали " (Европейско споразумение, чл. 62, ал. 2).

Препоръки по либерализация на капиталовите потоци, съдържащи се в "Бялата книга "

Приложението към "Бялата книга..." разглежда накратко и в най-общ вид причините, условията и етапите за либерализиране режима на движение на капитал в асоциираните страни.

Предвид на хомогенността и подвижността на капитала, необходимите мерки не могат да се разделят по приоритет на ключови и неключови. Предлагат се *два етапа* на либерализация. На първия етап се предлага "безусловна либерализация на текущите плащания, както и на движението на средно- и дългосрочен капитал, т. е. със срочност повече от една година." (Commission of the European Communities, (1995b), p.3). На втория етап се предлага либерализиране на движението на краткосрочен капитал, т. е. трансфера на активи със срочност по-малка от една година като например допускането и търговията с ценни книжа, откриването на банкови сметки в чужбина и физически внос и износ на валутни ценности, (ibid., p.4).

Бялата книга определя като основен риск, свързан с либерализирането на капиталовите потоци, вероятното въздействие, което значителни потоци на капитал могат да имат върху паричната и валутна политика и оттам върху икономическия растеж, инфлацията и дефицита по текущата сметка на платежния баланс. От тук се прави извода, че като предпоставка за въвеждане на пълна конвертируемост, асоциираните страни задължително трябва да са постигнали достатъчна степен на макроикономическа стабилност и да имат на разположение "достатъчно сложни инструменти на паричната политика".

Предложената последователност за либерализация на капиталовите потоци общо взето съответстват на историческия път, който западноевропейските страни са извървели, както и на степента на строгост, с която се изисква да са налице предпоставките за либерализация. Като основен аргумент за предложената последователност в либерализирането на капиталовата сметка се посочва фактът, че дългосрочните капиталови потоци обикновено не предизвикват сериозни проблеми за провеждането на паричната и валутна политика.

Същевременно се прави уговорката, че в съвременните условия разграничението между дългосрочни и краткосрочни капиталови потоци в голяма степен придобива условен характер, най-вече поради наличието на деривати върху дългосрочни финансови договори. Оттук и уговорката, че преминаването към пълна конвертируемост може да следва и последователност, различна от предложената.

Отбелязва се, че специални нормативни и организационни предпоставки не са необходими, тъй като с премахването на ограниченията се премахва и нуждата от контрол, което намалява нуждата от административни структури. Признава се, обаче, са необходими организационни мерки, които да осигурят събирането на статистическа информация за капиталовите потоци.

Особеностите, които важат за България и представляват призмата, през която следва да се разглежда валидността на препоръките на "Бялата книга..." са поне следните:

Оперирането на валутен съвет в България има съществено значение. От една страна, чисто логически погледнато, валутният съвет е съвместим с максимална

свобода на движение на капиталовите потоци. От друга, разполагаемите инструменти на паричната политика са ограничени. В частност валутният съвет не допуска възможността БНБ да стерилизира притока на капитал. Проблемите, които евентуален масиран износ на капитал биха създали за функционирането на валутния съвет потенциално биха могли да имат неприемлива икономическа, социална и политическа цена.

Положението, че либерализирането на капиталовите потоци не изисква особена организационно-административна подготовка не е валидно за България. Бялата книга има предвид постепенна либерализация в условията на пазарна икономика, основана на частна инициатива. Валутният контрол в България преди 1991 г., съчетан с държавния монопол върху външната търговия, беше изключително всеобхватен, прост и ефективен. Известна част от законодателството, което и към момента на писане на тази разработка, регламентира валутния режим и валутния контрол в България, датира от преди 1991 г. В този смисъл нашият опит досега показва, че либерализирането на валутния режим приема не формата на отслабване на ограниченията, а на създаване на правен вакуум в тази област (вж. част IV).

Предвид на изложените по-горе особености и по-внимателен анализ заслужава въпросът за практическата приложимост в конкретните условия на България на разграничението между дългосрочни и краткосрочни капиталови потоци и преценка на това дали предложената в "Бялата книга..." или друга последователност на преминаване към пълна конвертируемост на лева ще бъде най-подходяща.

По-внимателно от предложеното в "Бялата книга..." третиране на . предпоставките за преминаване към пълна конвертируемост на лева също ни се струва задължително.

По отношение на състоянието към момента, Европейската комисия заключава: "България е въвела конвертируемост за повечето операции по текущата сметка, но либерализацията на движението на капитал е ограничена. Либерализираните капиталови трансакции се отнасят изключително до вноса на капитал. Разхлабване на ограниченията, особено за износа на капитал, може да се предвиди само след постигането на дълготрайно подобряване на положението във финансовата сфера и резултатите в банковия сектор като функция на процеса на икономическа стабилизация и структурна реформа." (European Commission, 1997,p.47)

Либерализация на движението на капитали в Централна Европа

Степента на конвертируемост по капиталовите трансакции в някои централноевропейски страни към юли 1996 г. е определена по следния начин: (Borish, M.S., W.Ding, and M.Noel, 1996, p.p.136-137, 145)

Наличие на капиталова конвертируемост - Унгария;

Много близо до капиталова конвертируемост - Полша и Словения;

Частична капиталова конвертируемост - Чешката Република и Словакия.

Към юли 1996 г. Унгария изпълни критериите за режим на свободно движение на капитали на ОИСР като премахна ограниченията за резиденти да инвестират в чуждестранни ценни книжа на избрана от тях фондова борса. По такъв начин износа на капитал от Унгария е разрешен. Същевременно на нерезиденти беше разрешено да инвестират в унгарски държавни ценни книжа.

Полша либерализира повечето видове транзакции по капиталовата сметка в процеса на подготовката за присъединяването си към ОИСР. Покупката на земя от нерезиденти в Полша е разрешено, както е разрешено на поляци да инвестират на чуждестранни пазари.

Чешката република е либерализира голяма част от износа РІ вноса на капитал, свързан с търговски кредит и сделки с недвижимо имущество. В сила са ограничения за износа на капитал за резиденти, които желаят да инвестират в чуждестранни акции или да откриват сметки в банки в чужбина.

Словакия осъществява постепенна либерализация на капиталовата сметка. Забранено е, обаче, на чуждестранни лица да купуват недвижимо имущество в Словакия, както и на словашки резиденти да откриват инвестиционни сметки в чужбина.

МВФ

Както вече стана дума, формално МВФ няма юрисдикция върху мерките за ограничаване или контрол върху капиталовите потоци на страните-членки. Нещо повече, член VI от Споразумението за МВФ дава право на страните-членки да налагат или поддържат контрол върху движението на капитал. Съответно на това МВФ не включва изрични препоръки или условия, отнасящи се до либерализация на режима на движение на капитал във финансовите програми, които подкрепя в редица страни. Това обаче не означава, че МВФ е бил безразличен към този въпрос. В контекста на ежегодните консултации в съответствие с член IV от Споразумението, МВФ е подкрепял либерализацията на движението на капитал в индустриализираните страни. В консултациите си с някои развиващите се страни, МВФ също е поставял въпроси, свързани с капиталовата конвертируемост (Quirk, P.J.O.Evans et al.1995,pp. 5-6).

От известно време Съветът на изпълнителните директори на МВФ активно дискутира въпроса за изменение и допълнение на Споразумението за МВФ, което да даде юрисдикция на МВФ върху режима на регулиране движението на капитал в страните-членки. Тези дискусии са в напреднала фаза. На пролетните срещи на МВФ и Световната банка, състояли се през април 1997 г. министрите на финансите и управителите на централни банки одобриха конкретен план за допълнение на

Споразумението за МВф в този дух. 14. Съгласно този план на годишните срещи през септември 1997 г. в Хонг Конг се очаква Изпълнителните директори на МВф да направят конкретни предложения за ключовите елементи на такова допълнение. Конкретните предложения трябва да се подчиняват на следните четири принципа¹⁵:

МВф има да играе централна роля в стимулирането на гладко протичаща либерализация на движението на капитал;

Споразумението за МВф трябва да бъде допълнено за да даде изричен мандат на МВф и да разшири юрисдикцията му върху режима на движение на капитал;

Това допълване на Споразумението трябва да позволява достатъчна гъвкавост и да предвижда преходни периоди, така че да даде възможност процесът на либерализация да бъде съпроводен от необходимите структурни и макроикономически реформи.

На страните-членки трябва да се даде възможност при изключителни обстоятелства да налагат времешни ограничения върху движението на капитал.

Независимо от интензивната работа и напредналия стадий на дискусиите, изпълнителните директори на МВф, вероятно няма да са в състояние да направят окончателното СРІ предложение на управителите на фонда по въпроса за допълване на Споразумението. Все още остават въпроси, по които не е постигнат консенсус сред директорите. Сред тези въпроси са третирането на преките чуждестранни инвестиции в страните-членки, третирането на данъчното облагане на капиталовите потоци, изискванията за продажба на валутата, придобита от износ на официалните валутни пазари и др. Работата по изработване на взаимно приемлив текст за допълване Споразумението за МВф ще продължи и през 1998 г., но рано или късно допълнението ще бъде факт и ще направи либерализацията на движението на капитал експлицитна цел на МВф.

Причините да се преценява за целесъобразно допълване на Споразумението за МВф, така че даде юрисдикция на организацията върху режима на движение на капитал са поне следните:

Оригиналното Споразумение за МВф е постигнато преди 50 години. То не отговаря на реалностите на днешния свят, за който е характерна международна система на взаимносвързани пазари и значителни по обем капиталови потоци.

Опитът показва, че е трудно да се постигне всеобхватен и ефективен контрол върху капиталовите потоци.

¹⁴ Вж. "IMF Wins Mandate to Cover Capital Accounts...", IMF Survey, Vol.26, No.9, May 12, 1997, p. 129.

¹⁵ Пак там, p. 135.

Либерализирането на капиталовите потоци би било съществено допълнение на либерализацията търговията и финансовата система, предприети от множество страни и би повишило доверието в макроикономическата политика на техните правителства.

Либерализирането на капиталовите потоци ще има значителен системен ефект върху световното стопанство и в частност върху международната финансова система.

Капиталовата конвертируемост е тясно свързана с другите сфери, в които МВф играе съществена роля - стимулиране развитието на финансовите институции и финансовата инфраструктура.

Този кратък преглед на фазата, на която се намира дискусията за разширяване мандата на МВф в сферата на режима на движение на капитал, позволява да се направят следните изводи от гледна точка на българските интереси:

1. Еднозначно се очертава тенденцията за това, че капиталовата конвертируемост на валутите се превръща в част от новия консенсус за приемливата макроикономическа политика, независимо от това, че на годишните срещи в Хонг Конг вероятно няма да бъдат взети конкретни решения по този въпрос.

2. Допълнението на Споразумението за МВФ ще осигури преходни периоди, както и достатъчна гъвкавост на формулировките, която ще позволи да се отчитат особеностите на отделните страни-членки от гледна точка на размера на външния им дълг, структурните слабости в платежния баланс, здравината на банковите им системи и пр. От тази гледна точка не изглежда вероятно промените в Споразумението за МВф да се превърнат в съществено ограничение за политиката на България в областта на валутния контрол и валутния режим в средносрочен аспект.

3. Съществува вероятност въпросите, свързани с либерализацията на режима на движение на капитал в България да бъдат повдигнати от МВф в препоръчителна форма в двустранните разговори с България поради естествената съвместимост между режима на валутен съвет и свободното движение на капитали и поради съществуващия консенсус вътре в МВф, че капиталовата конвертируемост е по принцип желателна.

Организация за икономическо сътрудничество и развитие (OECD)

29-те страни-членки на ОИСР са юридически обвързани със задължение да поддържат либерален режим на движение на капитали и плащания. Легалните инструментите в тази област са Кодексът за либерализация на движението на капитали (Капиталовия кодекс) и Кодексът за либерализация на текущите

невидими операцирт¹⁶. Капиталовия кодекс на ОИСР е единственият юридически задължителен многостранен документ, който има за основен предмет трансграничното движение на капитали. Трансграничното движение на капитали се третира в Кодекса по изчерпателен начин. Първо, Кодексът определя задължения за страните да либерализират трансграничното движение на капитал в двете посоки, т. е. страните да разрешават както участието на нерезиденти на местните капиталови пазари, така и сделките на резиденти на чуждестранни капиталови пазари. Второ, Кодексът покрива почти всички видове и разновидности капиталови транзакции. Трето, страните поемат задължения не само по отношение на първичните капиталови транзакции, но и По отношение плащанията и трансферите на валута, свързани с тях.

Юридическата рамка, приета от ОИСР дава възможност на страните-членки за постепенно и постъпателно либерализиране на движението на капитали. Това се постига чрез правата на страните на изключения (reservations) и временни нарушения (derogations). Всяка страна може, при първоначалното си присъединяване към ОИСР да заяви изключения от задължението за либерализация на режима на определен(и) вид(ове) сделки. За редица финансовия транзакции (главно краткосрочни) заявяването на изключения може да стане и от страна, която вече е член на ОИСР. Временни нарушения на поетите по Кодекса задължения се допускат за предотвратяване на сериозни нарушения на платежния баланс или други остри икономически РІ финансови проблеми.

Целта на либерализацията на движението на капитал РІ плащанията по Кодексите е да се постигне еднаква степен на свобода за сключване на сделки за резиденти РІ нерезиденти. От страните-членки на ОИСР не се изисква да осигурят преференциално третиране на нерезидентите на своя територия, но те трябва да осигурят на резиденти свободата да сключват сделки с нерезиденти в чужбина.

Практически интерес представляват изключенията, които Чешката република, Унгария и Полша са договорили при неотдавнашното си присъединяване към ОИСР¹⁷ В процеса на преговорите по присъединяване към ОИСР РІ трите страни премахнаха напълно валутните ограничения по текущите транзакции и приеха статута по член VIII от Споразумението на МВф, постигайки конвертируемост на местните си валути по текущата сметка на платежния баланс.

В областта на преките чуждестранни инвестиции Чехия РІ Унгария стартираха преговорите от позициите на сравнително либерален режим. В процеса на преговорите Полша съкрати списъка на секторите, в които продължават да действат ограничения за преки чуждестранни инвестиции до въздушния и водния транспорт, телекомуникациите и радио и телевизионното разпръскване.

¹⁶ Подробен преглед на тези инструменти се съдържа в OECD (1995).

¹⁷ Чешката Република е член на ОИСР от декември 1995 г., Унгария - от май 1 '96 г., а Полша - отноември

Като цяло преди да бъдат приети в ОИСР трите страни страни либерализираха напълно преките инвестиции в чужбина от страна на резиденти, отпускането на търговски кредити от резиденти и правото на износ на капитал за физически лица. Чешката република и Унгария приеха като цел да премахнат оставащите ограничения върху движението на капитали в период от три до четири години, ако макроикономическата конюнктура се развива според очакванията. Полша направи допълнителна стъпка като прие юридически обвързващото задължение да премахне оставащите ограничения върху движението на капитал до края на 1999 г. Тези ангажименти поддържат инерцията на икономическата стратегия, приета в трите страни за интегриране в глобалната икономика. Те ги обвързват да поддържат разумна макроикономическа политика и пазарно ориентирани структурни реформи. Перспективата за по-нататъшна либерализация засилва доверието на местните и чуждестранни инвеститори и по такъв начин укрепва икономическата стабилност.

Общо Споразумение за търговия с услуги (GATS)¹⁸

GATS разширява полето на приложение на правилата на международната търговия върху всички услуги, с изключение на тези, оказвани в под формата на изпълнение на държавни функции. Предвид на общо взето нетъргуемия характер на услугите, GATS третира и трансграничното движение на фактори на производството, в т. ч. движението на капитали, за да се постигнат ангажименти за достъп до пазарите. Споразумението дефинира четири различни начина за доставка на услуги (Vocke M., 1997, р. 11):

Начин 1: транегранична доставка на услуги от доставчик от чужбина;

Начин 2: потребление в чужбина;

Начин 3: установяване на юридическо лице, произхождащо от една страна в друга с цел оказване на услуги в последната;

Начин 4: временно движение на физически лица с цел оказване на услуги в чужбина.

¹⁸ General Agreement on Trade in Services- GATS.

България е страна по споразумението и е поела ангажименти за либелализация във всички 11 сектора, в които са разделени услугите.

В момента е в сила Временно споразумение, подписано от 29 страни. Сроктът за приключване на преговорите е края на 1997 г. 60 дена преди приключването на преговорите, всяка страна има право да оттегли ангажиментите за либерализация, които е поела.

GATS не изисква пълна конвертируемост на валутата за либерализираните транзакции (Sorsa, P., 1997, p. 9). Докато плащанията по транзакциите от текущата сметка на платежния баланс, свързани с оказваните и потребяваните услуги би трябвало да не са ограничени, тези свързани с трансфери по капиталовата сметка могат да бъдат ограничавани. Само за оказването на услуги по Начин 1 GATS изисква либерализиране на движението на капитал, свързан с първичните транзакции по оказване на услуги в либерализираните сектори. При начин 3 само притока на капитал в либерализираните сектори трябва да е неограничен (напр. вноската за първоначално дялово участие в банка). Начин 2 не е свързан с изискване за освобождаване движението на капитал, което предполага, че страните са свободни да налагат капиталови ограничения, свързани с оказване на услуги, за които са поели ангажименти по GATS. Може да се направи извода, че споразумението "съдържа слаби изисквания за либерализиране на капиталовите транзакции и достъп до пазара е ограничен от многобройни изключения и временния характер на обвързаната либерализация" (Sorsa, P., 1997, p. 6).

Все пак GATS съдържа някои задължения по трансфера на капитал, което го прави едно от първите многостранни споразумения, съдържащо набор от правила, засягащи капиталовата конвертируемост. От чисто практическа гледна точка за България е важно да съгласува участието си в GATS (ангажиментите за либерализация, които ще поеме) със съществуващия валутен режим и стратегията за неговото либерализиране.

Многостранно Споразумение за инвестициите (MAI)¹⁹

През 1995 г. в рамките на ОИСР започнаха преговори по изработване на Многостранно Споразумение за инвестициите (Multilateral Agreement on Investment - MAI). Целта е MAI да се превърне в изчерпателен рамков режим, осигуряващ високи стандарти на либерализация и защита на инвестициите и работещ механизъм за разрешаване на спорове. Предвижда се MAI да представлява самостоятелен договор, който ще бъде отворен за присъединяване и от страни - нечленувачи в ОИСР. Дори евентуалната бъдеща ценност на MAI от многостранна гледна точка се поставя в зависимост от това дали развиващи се страни ще се присъединят към Споразумението или не и за да се улесни този процес се предлага в бъдеще MAI да се прехвърли към СТО (Hoekman, B., 1996, p. 45).

¹⁹Вж OECD1992Б.

Предвижда се МАІ да бъде изчерпателно като включва всички форми на инвестиции, направени от инвеститори от страни, подписали споразумението. То ще обхване въпроси, надхвърлящи преките инвестиции и ще обхване портфейлните инвестиции, установяването и дейността на вече установени предприятия, собственост или контролирани от чуждестранни инвеститори. Задълженията по споразумението ще се прилагат към всички инвестиции, свързани с финансовите услуги, включително банкови, застрахователни услуги и търговия с ценни книжа. МАІ ще бъде съвместимо с други международни споразумения, включително тези за МВФ и СТО.

По отношение защитата на инвестициите, МАІ ще се стреми да осигури високи стандарти, основани на принципите, залегнали в двустранните договори за защита на инвестициите.

Както и останалите многостранни споразумения, МАІ ще предвижда временни изключения и защитни клаузи за страни, изпитващи сериозни проблеми с платежния си баланс или други външни финансови проблеми.

На срещата на министрите от страните-членки на ОИСР, състояла се на 26-27 май 1997 г. се поставя срок за приключване на преговорите преди следващата среща през 1998 г.

Процесът на преговори протича прозрачно, информация за достигнатия етап и спорните въпроси се разпространява от ОИСР чрез Интернет, периодично се организират форуми за запознаване на страни, неучастващи пряко в преговорите, с процеса на тяхното развитие. Досега са се провели регионални форуми за Латинска Америка, Юго-източна Азия и Балтийските републики.

За България е важно да следи отблизо процеса на преговори, да изучава различията в позициите на преговарящите страни с оглед оценка дали и доколко в бъдеще страната би имала интерес и способност да се подчини на изискванията на МАІ и да се присъедини към него. Друго съображение за необходимостта от проява на активен интерес към преговорите е вероятността кръга от страни, присъединили се към МАІ да се разшири бързо и положенията, залегнали в него да се превърнат в стандарт, прилаган и при преговорите за присъединяване на асоциирани страни към Европейския съюз.

IV. Валутен режим и валутен контрол в България²⁰

Националната валута на България - левът - е неконвертируема, както по текущите, така и по капиталовите операции²¹. В периода до края на 1989 г.

²⁰ Част IV е разработена въз основа на анализ на действащия в България валутен режим към 15 юли 1997 г. Анализът е дело на Мария ЙОРДАНОВА, Главен юристконсулт, Обединена Българска Банка и Валери ДИМИТРОВ, специален съветник на управителя на БНБ.

²¹ Международно признат критерий за текуща конвертируемост на една валута е статута на съответната страна по чл. VIII от Споразумението на МВФ. България има статут по чл. XIV от Споразумението по МВФ, който

неконвертируемостта на лева беше логичен елемент от режима на външнотърговски и валутен монопол на държавата. През февруари 1991 г. като част от цялостния пакет за икономическа стабилизация и преход към пазарно ориентирана икономика, валутният режим беше значително либерализиран. Либерализацията на валутния режим от 1991 г. беше насочена към следните цели:

- въвеждане на вътрешна конвертируемост на лева (конвертируемост на лева за местни лица) като на местни физически и юридически лица бе разрешено да откриват-валутни сметки в местни кредитни институции и, при определени нормативни условия, да ползват кредити във валута от тях;

- плътно приближаване към текуща конвертируемост на лева като допълнение към либерализацията на търговския режим. Основните отклонения от формална текуща конвертируемост бяха просрочията и необслужването на външния държавен дълг (до юли 1994), поддържането на двустранни платежни спогодби с дванадесетина страни и ограничението за придобиване и износ на валута от физически лица за туристически цели (като мярка предотвратяваща заобикалянето на контрола по капиталовите операции);

- стимулиране на притока на чуждестранни инвестиции, чрез либерализиране режима на репатриране на печалби, лихви, дивиденди и средства от ликвидиране на пряката чуждестранна инвестиция в България.

Заслужава отбелязване фактът, че дори по време на острите валутни кризи от 1994 и 1996-97 г. съответните правителства не прибегнаха формално (с нормативен акт) до ограничаване вътрешната конвертируемост или достигнатата степен на текуща конвертируемост на лева.

Юридически, обаче, валутният режим в България се регламентира от поредица закони и подзаконови актове, приемани през различни периоди от време, често променяни и допълвани, съдържащи потенциални противоречия, "бели петна", богати възможности за административно усмотрение и, в крайна сметка, неефективни ограничения. По-нататък в този раздел се опитваме да съпоставим регламентирането на валутния режим у нас със стандартна матрица, разработена и прилагана от МВФ за формите на контрол върху движението на капитал с цел да илюстрираме горната оценка (IMF, 1996, pp.300-307).

От гледна точка на валутния режим ключови са понятията "резиденти - нерезиденти", тъй като те очертават границата между местния и външния сектор за всяка икономика, между които се извършва движението на стоки, услуги и капитал. Няма международен юридически стандарт за тези понятия, но пък за това

позволява на страната да прибегва до валутни ограниченията за текущи операции. Повечето от страните в преход (в т. ч. 9 от 16 бивши съветски републики) са приели статута по чл. УШ.България, заедно с Румъния, Албания, Македония, Азърбайджан, Белорусия, Туркменистан и Узбекистан все още не сторила това. М. Исареску, управител на румънската централна банка, заяви на 30 май т. г. в Лондон, че Румъния се готви да приеме статут по чл. VIII от Споразумението за МВФ през август 1997 г.

съществува международно признат статистически стандарт²². Според този статистически стандарт една икономическа единица (в т. ч. домакинство) се определя като резидент на онова стопанство, където е *основният ѝ икономически интерес*, независимо от действащите законови определения или гражданство. Основни измерими критерии за това къде е центъра на икономически интерес на една стопанска единица е нейното *местопребиваване*, откъдето тя осъществява значителни по размер сделки и *срокът* на пребиваване на дадена територия. Международната статистика предлага срок от една година като достатъчен критерий за характеризиране на една стопанска единица като резидент в дадена страна. Изрично се подчертава, че едногодишния срок е в известна степен произволен и има препоръчителен характер.

Легалното понятие за "резидент" у нас е "местно лице", а за "нерезидент" - "чуждестранно лице". Обхватът и съдържанието на понятията местно и чуждестранно лице не са идентични в нормативните актове. Това състояние, обаче е характерно не само за България, а и за редица други страни. В кон текста на анализ и характеристика на валутния режим, меродавно е определението, което се дава на понятията "местно" и "чуждестранно лице" в Закона за сделките с валутни ценности и валутния контрол (ЗСВЦВК -1966 г., изм. и доп. 1991-1993 г.). Основните критерии за определяне статута на едно лице като местно или чуждестранно са: "местопребиваване и седалище" и "срок" (граничният срок за пребиваване ИЗБЪН страната за да се класифицира едно лице като "чуждестранно" е 6 месеца). В този смисъл определението на понятията "местно" и "чуждестранно лице" в българското валутно законодателство съответства в основните си характеристики на международно приетите статистически стандарти и с пълно основание може да се употребява като точен превод на понятията "резидент"/ "нерезидент".

Транзакции с финансови активи, в които като страни участват резидент (местно лице) и нерезидент (чуждестранно лице), пораждаят трансгранично движение на капитал. По принцип трансграничните капиталови потоци имат три структурни елемента: преки чуждестранни инвестиции²³, кредити от/ на чуждестранни търговски банки и портфейлни инвестиции. Портфейлните инвестиции от своя страна се осъществяват чрез акции или чрез облигации.

Когато става дума за ограничения в движението на капитал, се имат предвид както ограничения на първичните трансакции, така и ограничения за трансфера на свързаните с тях парични средства.

22 Вж. Commission of the European Communities, et al. 1993 p. p. 319-320 и International Monetary Fund, 1993b, pp. 20-24.

23 Пряка чуждестранна инвестиция е наличие, когато намерението на инвеститора е да установи трайна икономическа връзка с обекта на инвестиране. За статистически цели като приблизителен индикатор за намеренията на инвеститора се приема дялът на чуждестранната инвестиция в съответното дружество - ако тя е с размер 10% или повече от капитал а на дружеството, се смята за пряка инвестиция.

Режимът за регулиране на движението на капитал може да приеме формата на забрани, изисквания за разрешение или регистрация, дискриминираща валутна практика (прилагане на различни валутни курсове в зависимост от характера на сделките или резиденството на участниците в тях), дискриминиращи данъчни ставки или изисквания за минимални резерви, наложени от властите и регламентиращи както сключването, така и изпълняването на сделки или трансфери, свързани било с притока, било с износа на капитал или с притежаването на активи от нерезиденти в България или от резиденти в чужбина.

Типовете, операции, чиито режим се характеризира, са свързани както с притока, така и с износа на капитал. По отделно се описват ограниченията, налагани на резиденти и нерезиденти. Така характеристиката на режима на износ на капитал обхваща ограниченията на резиденти да купуват чуждестранни дългови инструменти (да отпускат кредити на нерезиденти) и ограниченията на нерезиденти да емитират и пласират чуждестранни дългови инструменти в страната както и съответния режим на трансфера на паричните суми, необходими за завършване на транзакциите. Характеристиката на режима на приток на капитал обхваща режима на емисия и пласиране на дългови инструменти от страна на резиденти в чужбина и правото им да получават кредити от чужбина, както и режима, по който нерезиденти могат да придобиват дългови инструменти, емитирани от местни лица. а също и съответния ред за трансфер на необходимите за тези цели парични суми.

В стандартната матрица на МВФ (IMF, 1996, pp.300-307), режимът на движение на капитали се характеризира по отделно в четири относително обособени сфери:

- Нормативна уредба (закони и подзаконови актове) за валутния режим;
- Ограничения, специфични за търговските банки и други кредитни институции;
- Ограничения, специфични за институционалните инвеститори (застрахователни дружества, пенсионни фондове и дружества за колективно инвестиране от типа на взаимните фондове);
- Ограничения, съдържащи се в уредбата за емитиране и търговия с ценни книжа
- Според пазарите и видовете инструменти, търгувани на тях, режимът на движение на капитали се характеризира в следните рубрики:
- Операции с ценни книжа;
- Деривати;
- Кредити;
- Банкови депозити;
- Преки инвестиции и сделки с недвижима собственост.

От своя страна операциите с ценни книжа се подразделят на операции на капиталовия пазар (търговия с дългови инструменти с оригинална срочност над една година), операции на паричния пазар (търговия с дългови инструменти с

оригинална срочност под една година) и търговия с ценни книжа за колективно инвестирани (удостоверения за дялово участие, регистрационни записи и други свидетелства за съучастие в дружества за колективно инвестиране като взаимни фондове, инвестиционни посредници и подобни).

Кредитите се подразделят на търговски и финансови.

В следващата таблица се обобщава действащият към 15 юли 1997 г. режим на движение на капитали в България.

4. ОПЕРАЦИИ С ДЕНЮЗНИ И
СМЕТКИ

забранено с изключение на
случаите по чл. 3а, ал. 1, т.т. 1-14 и
ал. 3, т.т. 1-3 от ПИВВЦ

неограничен
трансфер - не, с
изкл. по случаите по
чл. 13 на ЗПЗЧИ

разрешителен - МФ - ЗСТЦВК

разрешителен - ЗПЗЧИ

по отношение на недвижимо
имущество - ограничителен и
разрешителен - Конституция, чл. 5,
ал. 2 и ал. 3 ЗПЗЧИ.

Ликвидиране на пряка инве-
стиция в България и трансфер
на получените суми в чужбина

привилегирован режим - чл. 13
ЗПЗЧИ

Съкращения:

1. ЗСВЦВК - Закон за сделките с валутни ценности и валутния контрол (обн. ДВ бр. 51/96, изм. и доп. Бр. 26/68, бр. 92/69, бр. 53 и 99/89, бр. 25/91, бр. 10/93)
2. ЗПЗЧИ - Закон за пасърчане и защита на чуждестранните инвестиции (обн. ДВ бр. 8/92, изм. бр. 92/95, бр. 102/95, 109/96, попр. бр. 110/96)
3. ЗЦСФБИД - Закон за ценните книжа, фондовите борси и инвестиционните дружества (обн. ДВ бр. 93/95, изм. бр. 68/96, 85/96)
4. НИВВЦ - Наредба за износа и вноса на валутни ценности (обн. ДВ бр. 9/94, изм., бр. 24/96, бр. 65/96)

От гледна точка на режима на движение на капитали, специален интерес представлява правната уредба на дейността на търговските банки, институционалните инвеститори и евентуалните ограничения, регламентирани в уредбата на търговията с ценни книжа.

Банковата лицензия у нас е типизирана и универсална и позволява извършването в чужбина на дейности и сключването на сделки, свързани с движението на капитал и включени в чл. 1, ал. 1 и 2 на Закона за банките от 1997 г. Банките, регистрирани по българското законодателство с право на операции в страната и чужбина по начало имат право както да получават заеми от чужбина, така и да поддържат сметки в чужбина, да търгуват с ценни книжа и да предоставят заеми на чуждестранни лица без специално разрешение. Банковата лицензия "поглъща" валутното разрешение за всеки отделен случай.

По друг начин стои въпросът за получаване на кредити от чужбина от страна на банки с лицензия за сделки само на територията на страната, както и на ДСК. Буквалното тълкуване на ЗСВЦВК води до извода, че за всеки кредит е необходимо валутно разрешение. Практиката показва, че Министерство на финансите проявява стремеж да наложи разрешения за всеки заем от чужбина, включително и за банки с "пълна" лицензия. Това е в разрез с нормалната банкова практика, но сочи неизбистрено разбиране и тълкуване на валутния режим от различните институции.

Валутни ограничения под формата на диференцирани изисквания за минимални задължителни резерви в зависимост от това дали депозитите принадлежат на местни или чуждестранни лица, диференцирани нормативи за ликвидност или прагове за инвестиции или контролирани лихвени проценти, не се прилагат в България.

С Наредба No.4 на БНБ се регулират откритите валутна позиции и минималните задължителни резерви по тях, но тези регулации се прилагат по недискриминаращ начин с цел лимитиране на валутния риск, който всяка търговска банка може да поеме.

Правната уредба на дейността на институционалните инвеститори е непълна. Липсва закон за пенсионните фондове. Последните промени в Закона за застраховането облекчиха навлизането на чуждестранни лица в тази сфера на дейност, но чл. 54 предвижда разрешение от Министерство на финансите, в случай че застрахователно дружество желае да инвестира в чужбина.

ЗЦКфБИД не предвижда други ограничения, имащи отношение към режима на движение на капитали, освен изискването за разрешение за учредяване на инвестиционен посредник и инвестиционно дружество, издаването на което е от компетентност на Комисията по ценните книжа и фондовите борси.

Изложеното по-горе позволява да се направи извода, че режимът на капиталовите потоци в България към средата на 1997 г. не е либерализиран, а "пробит". Изпъкват следните характеристики:

1. *Неразвитост* - доколкото е в сила правната уредба от преди 1989 г. тя е концентрирана върху ограниченията и контрола на капиталовите потоци върху формата на физически внос и ИЗНОС на валутни ценности, вкл. ценни книжа и игнорира съвременни форми на движение на капитал, което може да се осъществява и без физически износ или внос на инструменти. Налице са "бели петна" - нерегламентирани транзакции, които могат да доведат до износ или приток на капитал: търговия с дериватни инструменти, режим на институционалните инвеститори и пр.

Действащият в правото принцип "разрешено е всичко, което не е забранено от закона" създава възможност за развитие на практика в нерегламентираните сфери, например търговията с деривати. Операциите с деривати по принцип позволяват сравнително лесно заобикаляне на капиталовия контрол, доколкото сключването на договорите не е свързано с трансфер на значителни средства, независимо, че е допустимо отварянето на значителни валутни позиции. Мислими са последващи забрани, но биха действали само занапред.

2. *Недиференцираност* - валутният режим, на който се подчинява движението на капитал през България не позволява разграничаване между инструменти, търгувани на капиталовия и на паричния пазар, между търговски и финансови кредити и други банкови сделки като гаранции, поръчителства и пр. В резултат правната рамка се прилага чрез тълкуване (не вршаги безспорно) на съществуващите законови текстове и приложението им по аналогия.

Единственото разграничение по срочност от гл. т. на валутния режим се прави в ЗНЧИ. Залегнала е границата от шест месеца остатъчна срочност на инструмента, за да може инвестиция на чуждестранно лице в него да се ползва от либералния режим за репатриране на дохода, предвиден за чуждестранни инвестиции. Шестмесечната остатъчна срочност изглежда произволно избрана.

3. *Непрозрачност* - в НРГТО един от случаите, в които се изисква разрешение за първичната сделка и/или трансфера на паричните суми законодателят не очертава критерия за издаването или отказа от издаване на разрешение. Това разширява пределно сферата на административно усмотрение на разрешаващите органи и създава несигурност у участниците в икономическия оборот.

4. *Противоречивост* - правната рамка на движението на капитали съчетава елементи, приемани през различни периоди от време, при различни обстоятелства и подчрпени на различна философия. Това създава по принцип възможност за конфликт между самите норми и противоречиво правоприлагане. Един пример в сферата на правото на чуждестранни лица да емитират и продават ценни книжа, деноминирани в лева в България, и създаващо потенциална възможност за износ на капитал: Разрешителният валутен контрол се прилага, когато тези ценни книжа са предмет на износ и ВНОС (ЗСВЦВК, чл. 3,б. "е" във връзка с чл. 2). От друга страна, според изричния текст на чл. 15, ал. от ЗНЗЧИ, чуждестранно лице може да се разпорежда с акции, облигации и други ценни книжа. Очевидно е, че става въпрос за разпореждане без да е необходимо издаване на разрешителен административен акт,

тъй като сферата на разрешителния режим според ЗНЗЧИ е тясна и изчерпателно очертана.

Съществена "пробойна" в режима на валутен контрол представлява регулирането на банковата дейност. На теория трансграничното движение на капитал през местните банки с "пълна" лицензия е неограничено и в двете посоки. На практика това досега не е създавало сериозни проблеми (с изключение на епизодите на валутни кризи през 1994 и 1996-97 г., когато бягството на краткосрочни капитали ги изостри допълнително) поради високата степен на риск на местни заемополучатели, която служеше като доброволно ограничение за притока на капитал. Не може да се гарантира, че това положение ще бъде в сила неопределено дълго.

Посочените характерни черти на действащия режим на движение на капитали у нас позволяват да се заключи, че режимът на валутен контрол в България е потенциално неефективен и по-скоро пречка за легален бизнес и интегриране на българската икономика и финансов сектор в глобалната икономика, отколкото пречка за спекулативни трансгранични движения на капитал.

V. Либерализация на валутния режим в България - приоритети, рискове и последователност

Резюме

Формирането на позиции при преговорите за присъединяване към Европейския съюз в частта "Движение на капитали и плащания" може да стане единствено въз основа на национална политика в областта на валутния режим и контрол. Състоянието на нормативното стопанство, регулиращо тази материя води към заключение, че такава отсъства. Това заключение се подсилва от факта, че през периода 1992-97 г. сме свидетели на частични и разнопосочни промени в регламента на валутния режим и режима на чуждестранни инвестиции.

В този раздел се прави предложение за целите на такава политика и ограниченията, с които тя следва да се съобразява. По-конкретно, предлагаме **асиметричен подход на либерализация на валутния режим**, при който първоначално се либерализират трансакциите осъществявани от чуждестранни лица, а впоследствие - същите трансакции, осъществявани от местни лица. На критерия "срочност" на инструментите се дава второстепенно значение и се предлага либерализацията да се осъществява от по-дългосрочните към по-краткосрочните инструменти.

Ограниченията, с които следва да се съобразява процесът на либерализация на движението на капитали и текущите плащания в България са свързани с възможностите на макроикономическата политика да реагира своевременно и гъвкаво на промените в интензитета и посоката на капиталовите потоци, както и със състоянието на финансовия сектор, формулирането на минималните

задължителни условия, които следва да бъдат налице преди всяка поредна стъпка в посока либерализация на валутния режим е необходимо, но излиза извън рамките на тази разработка.

Поетапното либерализиране на режима на движение на капитали и текущите плащания не противоречи на международно поетите ангажменти от българска страна, доколкото те предвиждат достатъчно дълги преходни периоди. Тези преходни периоди разриба се, трябва да се използват интензивно за законодателна подготовка, укрепване на възможностите на регулиращите органи и засилване на аналитичния капацитет на държавната администрация, в т.ч. и с привличане на техническа помощ от чужбина. Ако тези предложения се осъществят, конкретните позиции на едни бъдещи преговори могат да се основават на действащото законодателство в областта на валутния режим и валутния контрол и непосредствено предстоящите промени в него.

Отварянето на българската икономика към световната е съществен елемент от стратегията за преход към функционираща пазарна икономика. Постигането на конвертируемост на българския лев е пресечна точка на двете направления на реинтегриране в глобалната икономика - вътрешна реформа и либерализация и присъединяване към многостранни и регионални икономически организации.

Стратегическата цел за присъединяване към Европейския съюз в перспектива предполага постигане на пълна конвертируемост на лева. По-конкретните ангажменти на действащото Европейско споразумение предполагат демонтиране на капиталовия контрол върху трансграничното движение на дългосрочен и средносрочен капитал до началото на 2000 г.

Конкретното формиране на българска позиция по въпроса за конвертируемостта на лева по наше мнение, следва да се формира с отчитане на целите и възможностите по три координати. Тези координати са следните (по степен на важност):

- Възможност на макроикономическата политика да осигури стабилност при конкретните дадености и с оглед на това определяне степента на отвореност (затвореност) на капиталовата сметка;

- Степен на готовност на финансовия сектор у нас да функционира при дадена степен на либерализация режима на капиталовите потоци;

- Международно поети ангажменти в областта на либерализация на режима на движението на капитали.

Цели

Стратегическата цел за завършване прехода към функционираща пазарна икономика може да се конкретизира като поддържане на икономическа стабилност с възстановяване на икономическия растеж. Възстановяването на икономическия растеж за малка икономика като българската предполага икономическа политика и режим, насочени към стимулиране на износа и привличане на чуждестранни инвестиции. Експортната насоченост на българското стопанство налага същественото му реструктуриране до установяване на производствена структура, съответстваща на сравнителните предимства на страната и поддържане на нейната адаптивност към променящата се външна среда. Това изисква установяване на стабилен и либерален външнотърговски режим съчетан с текуща конвертируемост на лева.

От гледна точка на стимулиране притока на преки чуждестранни инвестиции, важен е режимът за репатриране на приходите от тези инвестиции (печалби, дивиденди, лихви) и средствата, получени при ликвидирани инвестиции, а не пълната конвертируемост на лева. От позициите на икономическото състояние, в което се намира България през 1997 г., не виждам основания за преразглеждане на оценката на J. Williamson, дадена още през 1991 г.: "Неограничената конвертируемост не би била препоръчителна за страните от Източна Европа на сегашния етап или в близко бъдеще. Съществува огромна разлика между толерирането на паралелен валутен пазар на дребно за нуждите на домакинствата, желаещи да инвестират част от спестяванията си в чужбина... и улесняването на износ на спестявания на едро чрез разрешаване на предприятията и финансовите посредници да закупуват чуждестранни активи без да плащат валутна премия за това. Спестяванията са нужни у дома в периода на икономическа реконструкция и контролът върху капиталовите потоци, макар и да не е сто процента ефективен, може да ги задържи. Добър съвет към страните от Източна Европа би бил да отложат премахването на капиталовия контрол докато се постигнат целите на реконструкцията, когато биха могли да си позволят такъв лукс." (Willimson, 1991, p.379).

Наистина, с оглед на характеристиката на състоянието на валутния режим у нас (раздел IV), приоритетната задача изглежда да е въвеждането на ред в сферата на валутния режим и контрол, а не по-нататъшна либерализация без оглед на възможностите за противодействие на евентуални негативни последици. По-долу следва кратка оценка на желателността и готовността на българската икономика да се справи с премахване на валутния контрол върху капиталовите потоци по трите координати по отделно.

Макроикономическо управление

От гледна точка на конвертируемостта на лева действащият от 1 юли 1997 г. режим на валутен съвет поставя в действие две групи фактори: едната - в полза на бърза либерализация на режима на трансгранично движение на капитал, а другата,

обратно, увеличаваща рисковете и намаляваща възможностите за неутрализиране ефекта от нежелани капиталови потоци.

Теоретичното положение със статут почти на аксиома гласи, че независима парична политика, фиксиран валутен курс и свободно движение на капитали са несъвместими. Именно това съображение е залегнало в основата на Бретън-Уудската система веднага след Втората световна война, основаваща се на фиксирани валутни курсове. Желанието за запазване на определена степен на независимост на паричната политика от страните членки логично води до толериране на контрола върху движението на капитал.

Фиксирането на валутния курс чрез въвеждане на валутен съвет, обаче, автоматично ВОДИ ДО отказ от провеждането на независима парична политика. По дефиниция България се отказва от определяне на лихвени проценти, различни от преобладаващите на международните финансови пазари (с поправка за надбавката за странови риск). От тази гледна точка изглежда логично бързото премахване на контрола върху капиталовите потоци и въвеждане пълна конвертируемост на лева. Именно свободното трансгранично движение на капитал би било онзи фактор, който ще определя равновесното равнище на лихвените проценти в България и ще стабилизира търсенето и предлагането на пари.

фиксирането на курса на лева към германската марка от 1 юли 1997 г. се извърши по възможно най-твърдия начин - чрез трансформиране на БНБ във валутен съвет. Както от чисто икономическа, така и от политическа и социална гледна точка, първи приоритет е запазването на фиксирания чрез закона валутен курс. Евентуални нестабилни капиталови потоци биха могли да затруднят или да направят невъзможно постигането на тази цел.

Първо, БНБ няма инструменти, с които да стерилизира евентуален масиран приток на капитал. Стерилизация чрез бюджета би била не просто скъпа, но и много трудна поради относителната нееластичност на бюджетните разходи.

Второ, предвид малкия размер на българската икономика и валутен резерв, неголеми суми от порядъка на 300-400 млн. долара могат да имат ефект на "масиран" приток.

Трето, при поддържане на фиксиран валутен курс, всеки приток на капитал, който не може да намери непосредствено продуктивно вложение в страната ще доведе до влошаване на текущата сметка на платежния баланс и ще подрони доверието в лева.

Четвърто, при наличието на външен дълг, съпоставим по размер с brutния вътрешен продукт на страната и суми, необходими за годишното му обслужване в размери, надвишаващи възможностите на текущите операции да генерират съответния излишък, всеки износ на капитал в по-значителни обеми може да има сериозно дестабилизиращо въздействие.

Стандартната аргументация в полза на либерализиране на капиталовите потоци независимо от потенциалните трудности за макроикономическото

управление е, че ако се появят дестабилизиращи капиталови потоци, то това е поради неподходяща макроикономическа политика и капиталовият контрол не би могъл да отстрани фундаменталните причини, породили тези потоци. В най-добрия случай той би действал в краткосрочен аспект. Без да оспорваме валидността на този аргумент по принцип, в чисто практически план, "краткият срок" е достатъчно важен. Не бива да се забравят валутните кризи на мексиканското песо от 1994, тайландския бат и валутите на другите страни от юго-източна Азия от 1997 г., а също по-отдавнашната криза на Европейската валутна система (1992, 1993). Във всички тези епизоди атаките се проведоха срещу фиксирани валутни курсове. Дори в рамките на Европейския съюз идеята за възстановяване в някаква форма на ограничения върху капиталовите потоци продължават да се обсъждат като средство за контролиране на някои от "по-малко желаните ефекти от движението на капитал"²⁴.

Може да бъде направен изводът, че от гледна точка на макроикономическата политика няма наложителна причина, която да налага премахване на валутния контрол върху капиталовите потоци в България на настоящия етап.

Готовност на финансовия сектор в България за либерализиране на движението на капитал

През 1997 г. банковата система в България започва да се възстановява от сериозната криза, довела до закриването на 14 търговски банки през 1996 г. В начален стадий е приватизацията на оставащите държавни банки, които доминират системата. Съществени промени бяха направени в Закона за БНБ, Закона за банките и Наредбите на БНБ за регулиране дейността и риска, който банките могат да поемат. Успешното прилагане на практика на тези промени е първостепенна задача. Следващият приоритет е придобиване на известна стабилност на структурата на българската банкова система от гледна точка на съставлящите я институции и техния профил и форми на собственост. Това по най-оптимистични очаквания ще отнеме поне до средата на 1999 г. Успоредно с оформянето физиономията на български банков сектор се очаква да укрепва и банковия надзор. В хода на тези процеси българските банки ще трябва да развият собствените си системи за управление на риска и да осъвременяват гамата от банкови услуги, които предлагат на своите клиенти в т. ч. инструментите, свързани с движението на капитал и широко използвани на международните финансови пазари. Едва когато

24Commission of the European Communities(1996b), Section 6,paragraph 122:" The volatility of foreign exchange markets has focused attention on some of the less desirable effects of capital movements,often associated with trading in derivatives markets,and a debate has taken place,in several fora,about the appropriate policy response. Among the proposals advanced the most notable were i)the taxation of international capital flows and ii)the imposition of reserve requirements.The Commission had the opportunity to express its views on the above issue in public hearing at EP committees and in a Communication by the competent Commissioner.The Communication stated that the free movement of capital is guaranteed by the Treaty and,in consequence, any measures involving restrictions on the movement of capital not provided for in the Treaty are excluded.It also stated that sound economic and financial policies are the best way to limit destabilizing flows.Technical measures which fail to address the fundamental problems which lie at the origin of currency instability would be ineffective."

има известна сигурност, че банките са в състояние да управляват собствения си риск, а банковия надзор, осъществяван от БНБ е в състояние да получава сравнително точна и цялостна картина за движението на капитал, осъществявано чрез банките, има практически смисъл на дневен ред да се постави въпроса за либерализиране на капиталовата сметка.

Дори при сега съществуващия режим, при който банките с пълна лицензия имат възможност да привличат средства от чужбина без държавна гаранция, съществува потенциална опасност за инжектиране на излишна ликвидност в системата, която потенциално може да прерасне в кредитна експанзия, непремерено поемане на риск от отделни банки и спекулативно нарастване на цените на активите, процес който отново би застрашил здравината на банковата система. Нуередените външни задължения на Минералбанк и Стопанска банка ще противодействат на този риск, доколкото може да се очаква, че чуждестранните кредитори още дълго време ще оценяват риска на българските банки като неприемливо висок.

Очаква се през септември 1997 г. да започне да функционира Българската фондова борса. В областта на капиталовия пазар също е необходимо време за тестване на съществуващите регулации и улягане на практиката на търговия с ценни книжа. Необходимо е развитие на капацитета за оценка на чуждестранни корпоративни ценни книжа на българския капиталов пазар от страна на Комисията по ценни книжа и фондови борси с оглед защита интересите на българските инвеститори.

Неразвитостта на институционалните инвеститори също е съображение за отлагане на либерализирането на транзакциите по капиталовата сметка. От гледна точка на диверсификацията на риска може да се прецени за целесъобразно на застрахователните компании, пенсионните фондове и др. да инвестират частично в чуждестранни активи. Доколкото, обаче ще се запази изискване за определен минимум, който да бъде инвестиран в български дълг, това ще се отчита като ограничение на свободата на движение на капитали.

Изводът е, че финансовият сектор в България не е готов да функционира в условия на свободно движение на капитали нито институционално, нито от гледна точка на съществуващата регулативна база или търговска практика.

Международно поети ангажменти по отношение конвертируемостта на лева

Задълженията, поети с Европейското споразумение по отношение движението на капитал вече бяха характеризирани в раздел III.

Нито Бялата книга на Европейската комисия, нито настоящата разработка имат претенция да оценяват относителния приоритет на отделни области, в които Европейското споразумение налага реформи, които да ни доближат до пълноправно членство в Европейския съюз. Очевидно е, обаче, че постигането на пълна конвертируемост на лева не е нито след приоритетните нито сред най-

трудните условия за изпълнение, щом веднъж е направена оценка, че минимално задължителните предпоставки за това са налице. Европейското споразумение предвижда достатъчно продължителни срокове и механизми за съгласуване, в рамките на които да бъде постигната пълна конвертируемост на лева.

Извод

Абстрактните предимства и реалните рискове, свързани с премахване контрола върху движение на капитали у нас на настоящия етап налагат извода, че "изпреварващо" въвеждане на пълна конвертируемост на лева е неподходящо. То би било свързано със значителен риск от възстановяване на контрола върху движението на капитал при появата на проблеми, което би имало значителен негативен ефект върху доверието към макроикономическата политика и към страната като цяло.

От друга страна възприемането на отношение към постигане на пълна конвертируемост на лева като "страничен продукт" от макроикономическата политика и структурните реформи също изглежда неподходящо по практически съображения. При демонстрираната ниска ефективност и капацитет на държавната администрация, най-вероятния резултат от възприемането на такъв подход би било "забравянето" на задачата за либерализиране транзакциите по капиталовата сметка в перспектива, както това се случи с текущата конвертируемост на лева. След като стартира от вероятно най-либералния валутен режим по текущите операции през 1991 г. сред останалите страни в преход, България заедно с Румъния, Албания, Македония и някои средноазиатски републики все още не е приела формално задълженията по чл. VIII от Споразумението за МВФ.

Нашето предложение е за поетапно либерализиране на валутния режим в България в съответствие с подхода на предварителното предупреждение. Този подход предполага "разбиване" на процеса на либерализация на относително обособени етапи с оглед на необходимите минимални предпоставки за тяхното осъществяване и предварително обявяване на сроковете за завършването им. Това би позволило фокусиране вниманието на съответните компетентни и отговорни органи на държавната администрация върху техните задачи и координирана подготовка за успешно осъществяване на всяка фаза на либерализацията. Разделът завършва с "План за действие" в съответствие с този подход.

План за действие

Предлагаме асиметричен подход на либерализация на валутния режим, при който първоначално се либерализират транзакциите осъществявани от чуждестранни лица, а впоследствие - същите транзакции, осъществявани от местни лица. Подчинено значение следва да има критерият "срочност" на инструментите и либерализацията следва да се осъществява от по-дългосрочните към по-краткосрочните инструменти. Подчинеността на този критерий следва от факта, че строго разграничаване между капиталовите потоци по срочност става все по-трудно и по-трудно и губи практическия си смисъл с разпространението на

дериватите. Дори разграничението между текущи и капиталови операции става условно при неограниченост на износа на валута за туристически цели.

Смислените и защититими в преговори етапи на либерализация на валутния режим са следните:

1. Обявяване текуща конвертируемост на лева чрез поемане ангажиментите по чл. VIII от Споразумението на МВф - възможен срок - края на 1997 - средата на 1998 г.
2. Външна конвертируемост по отношение на преките инвестиции и на търговския кредит - средата - края на 1998 г.;
3. Конвертируемост по отношение на дългосрочните портфейлни инвестиции -1999-2000 г.;
4. Конвертируемост по отношение на краткосрочните портфейлни инвестиции - 2003 - 2005 г..

Предложеният график за либерализиране режима на движение на капитали не взема под внимание възможността за евентуални външни шокове, които могат рязко да променят задачите пред макроикономическата политика. В частност не е изключена вероятността на съществен и постоянен приток на капитал, който би имал ефект на ускоряване на инфлацията и задълбочаване дефицита по текущата сметка. В случай, че такъв риск се реализира, един от възможните отговори е ускоряване на графика за либерализиране на движението на капитал и по-специално разрешаване износа на капитал в широки мащаби.

1. Текуща конвертируемост на лева

Приемането на ангажиментите по чл. VIII от Споразумението за МВф вече е въпрос на една формалност, узаконяваща фактическото положение. С урегулиране отношенията с търговските банки - кредиторки през 1994 г. и премахване ограничението на български граждани да закупуват валута за туристически цели, единственото препятствие пред текущата конвертируемост на лева остават двустранните платежни споразумения с около 17 страни, от които само едно - това с Бангладеш - се смята за активно²⁵. Проблем може да създадат единствено неуредените задължения в преводни рубли с Германия, Монголия, Полша, Румъния Русия и Унгария.

В практически план е необходимо управителят на БНБ да покани мисия на МВф, която да направи преглед на действащия валутен режим и да излезе със заключение дали и какви мерки се налагат за да може България формално да се присъедини към 140-те страни вече приели задълженията по чл. VIII на

²⁵ Към края на 1995 г. България е поддържала двустранни клирингови и бартерни споразумения с Афганистан, Бангладеш, Камбоджа, Китай, Етиопия, Гана, Гвинея, Гайана, Индия, Иран, Лаос, Мозамбик, Никарагуа, Пакистан, Румъния, Сирия и Танзания. (IMF, 1996a,p.78).

Споразумението за МВф. С това България ще изпълни ангажиментите си по чл. 60 от Европейското споразумение.

2. Външна конвертируемост по отношение на преките инвестиции и на търговския кредит - средата - края на 1998 г.;

Нормативната основа за външната конвертируемост по отношение на преките инвестиции вече е налице в ЗНЗЧИ.

Необходимо е България да участва във форумите, предвидени за страните, които не членуват в ОИСР, да се запознае с окончателните договорености по Многостранното Споразумение за инвестициите и да се стреми да осигури същия стандарт за насърчаване и защита на преките инвестиции и евентуално да се присъедини към Споразумението.

Либерализацията на търговския кредит би допълнила съществено либерализацията на търговския режим и текущата конвертируемост на лева. Не е вероятно търговският кредит да доведе до дестабилизиращи капиталови потоци. Затова той може да бъде либерализиран в недалечно бъдеще.

С либерализиране на режима на преките инвестиции и търговския кредит България ще изпълни поетите ангажименти по чл. 61 и 65а на Европейското Споразумение.

Либерализирането на дългосрочните, а след това и на краткосрочните портфейлни инвестиции ще изисква по-продължителна подготовка.

На първо място ще бъде необходима инвентаризация и осъвременяване на правната уредба на валутния контрол. Основното тук е приемането на нов Закон за сделките с валутни ценности и валутен контрол.

На второ място, необходимо е укрепване, регламентиране и опростяване на администрирането на валутния контрол.

На трето място, необходимо е изграждане на информационно стопанство на капиталовите потоци. Целта е да се създаде възможност за текущо следене степента на задължнялост на частния сектор в България и валутата, необходима за ежегодно и в средносрочна перспектива обслужване на тези задължения. За това може да се потърси външна техническа помощ, ако се прецени за необходимо.

На четвърто място, необходима е продължителна работа по укрепване на банковия сектор и капиталовия пазар както и на надзора върху тях. За целта е необходимо разработване на конкретен план за действие и външна техническа помощ, там където е необходимо.

На пето място, следенето на световните тенденции на движението на капитала, както и изучаването на опита на либерализация на валутния режим и

капиталовите трансакции в други страни, може съществено да допълни и обогати тактиката на либерализиране на валутния режим и валутния контрол в България.

Ако предложените етапи се следват приблизително, в процеса на преговори за присъединяване към Европейския съюз България ще може да изхожда от действащото към момента на провеждане на тези преговори законодателство.

Литература

- Bergsten, C. Fred, and J. Williamson. (1990) "Currency Convertibility in Eastern Europe." In *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, pp. 35-49. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Borish, M. S., W. Ding, and M. Noel, (1996). "On the Road to EU Accession: Financial Sector Development in Central Europe", World Bank Discussion Paper No. 345, September, Washington, D.C.: The World Bank.
- Calvo, G. (1996). "Capital Flows and Macroeconomic Management. Tequila Lessons." Mimeo. March 16.
- Commission of the European Communities, International Monetary Fund, Organization for Economic Co-operation and Development, United Nations, World Bank (1993). *System of National Accounts.*, Brussels/Luxemburg, New York, Paris, Washington D.C.
- Commission of the European Communities (1995a). White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union.", Brussels, COM(95), 3 May.
- Commission of the European Communities (1995b). White Paper - Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union.", Annex, Brussels, COM(95) 163, 10 May.
- Commission of the European Communities (1996). "The Impact and Effectiveness of the Single Market", Communication from the Commission to the European Parliament and Council, Brussels, 30 October.
- Commission of the European Communities (1996b). "The Single Market in 1995." Report from the Commission to the Council and the European Parliament.
- Commission of the European Communities (1997). Commission Opinion on Bulgaria's Application for Membership of the European Union, Brussels, 15 July.
- Cooper, R.N. (1990). Commentary: Currency Convertibility in Eastern Europe." In *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, pp. 141-148. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- European Commission (1994). "Liberalization of Capital Movements", 11/94/97-EN-Rev. 1, Brussels.
- EU (1992). "Treaty on European Union", Official Journal of European Communities, 92/C191/01
- Treaty on European Union. Treaty Establishing the European Community.(1993), Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Frenkel, J.A., (1990) Commentary: Currency Convertibility in Eastern Europe." In *Central Banking Issues in Emerging Market-Oriented Economies*, pp. 149-156. Kansas City: Federal Reserve Bank of Kansas City.
- Galbis, V. (1996). "Currency Convertibility and the Fund: Review and Prognosis.", IMF Working Paper WP/96/39, April, Washington, D.C: International Monetary Fund.
- Gilman, M.G. (1990). "Heading for Currency Convertibility." Finance and Development, Vol. 27 (September)..
- Greene, J., and P. Isard. (1991). "Currency Convertibility and the Transformation of Centrally Planned Economies." IMF Occasional Paper no. 81, Washington, D.C: International Monetary Fund.

Guitian, M. (1993a). "Exchange Rate Management in the Reform Process." Presented at a Seminar on Coordination of Structural Reform and Macroeconomic Stabilization, Washington, D.C.: June 17-25.

Guitian, M. (1993b). "Currency Convertibility: Concepts and Degrees." Presented at a Seminar on Currency Convertibility, Marrakech, Morocco, December 16-18.

Guitian, M. (1995). "Capital Account Liberalization: Bringing Policy in Line with Reality," In Edwards, S. (ed.) *Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy*, pp 71-92..: Cambridge University Press.

Hanson, J. A. (1995). "Opening the Capital Account Liberalization: Costs, Benefits and Sequencing," In Edwards, S. (ed.) *Capital Controls, Exchange Rates and Monetary Policy in the World Economy*, pp 383-430.: Cambridge University Press.

Hoekman, B., (1996), "The Multilateral Agreement on Investment: From OECD to WTO?", In: Rashish, P. (ed.), "Developing a New Consensus for the International Treatment of Investment", Sixth Transatlantic Seminar on Trade and Investment, The European Institute, Washington DC, November.

Kyei A., and T. Yoshimura. (1996). "Internal Currency Convertibility: Survey of Issues and Practices.", IMF Working Paper WP/96/10, February, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1991) "Determinants and Systemic Consequences of International Capital Flows." IMF Occasional Paper no. 77, March. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1993). Articles of Agreement. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1993b). Balance of Payments Manual. Fifth Edition. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1996a) "Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Annual Report 1996." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

International Monetary Fund, (1996b) "Exchange Arrangements and Exchange Restrictions. Annual Report 1996. Special Supplement." Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Levcik, F., (1991). "The Place of Convertibility in the Transformation Process." In Williamson, J. (ed.) *Currency Convertibility in Eastern Europe*, pp 31-47., Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Ley, R. and P. Poret (1997). "The New OECD Members and Liberalization", The OECD Observer, No. 205, April/May.

Mathieson, D.J., and L. Rojas-Suarez. (1993). "Liberalization of the Capital Account: Experiences and Issues." IMF Occasional Paper no. 103, March. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Moussis, N., (1993). Access to Europe., 3rd revised edition, EDIT-EUR.

Nsouli, S. M., P. Cornelius, and A. Georgiu, (1992). "Striving for Currency Convertibility in North Africa." Finance and Development, Vol. 29, (December).

Nsouli, S. M., (1993). "Current Account Convertibility: Anachronism or Transition?" Presented at a Seminar on Currency Convertibility, Marrakech, Morocco, December 16-18.

OECD, (1995). Introduction to the OECD Codes of Liberalization, OECD Publications, Paris.

OECD, (1997). OECD Economic Surveys 1996-97, Bulgaria. Paris, OECD, Center for Cooperation with the Economies in Transition

OECD (1997b), "Multilateral Agreement on Investment", Report by the Negotiating Group, Council at Ministerial Level, May 26-27.

Polak, J. (1991). "Convertibility: An Indispensable Element in the Transition Process in Eastern Europe." In Williamson, J. (ed.) *Currency Convertibility in Eastern Europe*, pp 21-30., Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Quirk, P.J, O. Evans et al. (1995). "Capital Account Convertibility: Review of Experience and Implications for IMF Policies." IMF Occasional Paper no. 131, October. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Sorsa, P. (1997). "The GATS Agreement on Financial Services - A Modest Start to Multilateral Liberalization." IMF Working Paper WP/97/55, May, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Vocke M. (1997). "Investment Implications of Selected WTO Agreements and the Proposed Multilateral Agreement on Investment." IMF Working Paper WP/97/60, May, Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Williamson, J. (1991). "The Economic Opening of Eastern Europe." In Williamson, J. (ed.) *Currency Convertibility in Eastern Europe*, pp 21-30., Washington, D.C.: Institute for International Economics.

Европейско Споразумението за Асоцииране между Европейските Общности и техните страни-членки, от една страна, и Република България, от друга страна.

Христов, Л. и Ал. Михайлов. (1995). "Движение на капитали и плащания. Валутно-финансова политика и конвертируемост на лева", август.

КОНКУРЕНЦИЯ

I. ВЪВЕДЕНИЕ¹

Както е посочено в Бялата книга за подготовка на асоциираните страни от Централна и Източна Европа за интеграция във вътрешния пазар на Европейския съюз (наричана по-долу "Бялата книга") "Политиката в областта на конкуренцията е един от основните елементи на фундамента, върху който се изгражда вътрешния пазар". Чл. 3g от Договора за европейската общност предвижда "създаването на система, гарантираща конкуренцията на общия пазар да не бъде нарушена" като една от основните дейности, които Общността трябва да следва.

Следователно Европейският съюз е създал сложна система за защита на конкуренцията, която е пряко приложима във всички държави-членки. А Бялата книга подчертава факта, че "въвеждането на политика в областта на конкуренцията и ефективното ѝ прилагане трябва да бъде считано за предварително условие за разширяването на вътрешния пазар или за последващо присъединяване към Европейския съюз".

На основата на казаното целта на тази разработка е да се опита да: (i) направи кратък сравнителен преглед на законодателствата на България и Европейския съюз в областта на защитата на конкуренцията; (ii) да разгледа и анализира задълженията на България по Европейското споразумение за асоцииране (ЕСА) в областта на защитата на конкуренцията; и (iii) да се опита да формулира някои препоръки както за промяна на българското законодателство и практика, така и за разработване основните аспекти на българската позиция за преговори в тази област.

Защитата на конкуренцията най-общо обхваща две основни групи въпроси - правила, отнасящи се до предприятията, и правила, отнасящи се до държавите. Първите обхващат картелите, сливанията и злоупотребата с господстващо положение, а вторите - държавните помощи, публичните предприятия и монополите с търговски характер.

1 Описанието на българското законодателство и на законодателството на Европейския съюз, дадени в този материал, са към 30 юли 1997 г.

II. КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТА НА ОБЩНОСТТА И БЪЛГАРИЯ В ОБЛАСТТА НА ЗАЩИТАТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

1. Правила по отношение на предприятията.

а) Картели и съгласувани действия.

Чл. 85 от Договора за създаване на Европейската общност и чл. 65 от Договора за създаване на Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС) дават основните разпоредби за споразумения между предприятия. Чл. 85 от Договора за създаване на Европейската общност се прилага за повечето сектори, освен за въглищата и стоманата, за които се прилага чл. 65 от Договора за създаване на ЕОВС. Съществува отделна регламентация за определени сектори като селското стопанство и транспорта, както и подробно вторично законодателство, което включва и редица групови изключения.

Чл. 85 има за предмет споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия (под "сдружения на предприятия" се разбира нетърговски асоциации) и съгласувани действия, които засягат търговията между държавите-членки и които имат за предмет предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията. Текстът постановява общото правило, че те са забранени като несъвместими с договора и са нищожни. Чл. 85, ал. 3 предвижда, че общите правила на първите две алинеи на чл. 85 могат да бъдат обявени за неприложими по отношение на (i) определени споразумения или определени категории от споразумения; (ii) определени решения или определени категории от решения; и (iii) определени съгласувани практики или определени категории от съгласувани практики. Правомощията за това и въобще за приемане на вторично законодателство за прилагане на чл. 85 се дава на Европейския Съвет по предложение на Европейската комисия от чл. 87.

Европейският съвет е приел множество регламенти и директиви на основание чл. 87. За да получим пълна картина на законодателството на Общността трябва да вземем предвид и решенията на Европейската комисия (decisions) и на Съда на Европейските общности, както и съобщенията (notices, communications) на Европейския съвет и Европейската комисия. Целта на тази разработка не е да се направи подробна описание на законодателството на Общността и ние ще се ограничим до представяне на общите контури на това законодателство на основата на най-важните актове.

На първо място трябва да се посочи Регламент 17/62 на Европейския съвет, който на практика създава базата за прилагане на разпоредбите за защита на конкуренцията на чл. 85. Съгласно този Регламент Европейската комисия може да предоставя т. нар. мълчаливо съгласие по отношение на кое да е споразумение, решение или практика; да разпореди да се прекратят нарушения и да се наложат глоби или периодични наказателни плащания; да разследва всяко подозирано нарушение, за което правителствата и компетентните органи на държавите-членки трябва да предоставят пълно сътрудничество и за което на Европейската комисия се дават широки правомощия за разследване, включително незабавен достъп до счетоводните книги, както и да получава преписи или извлечения от тях, достъп до всички помещения и транспортни средства на всички предприятия от Европейския съюз. Регламентът се опитва да посочи общите правила за отделните видове споразумения, които са забранени без изключение, както и случаите, при които чл. 85 не се прилага.

Като цяло законодателството на ЕС предвижда следните групови изключения:

- Регламент 17/62 на Европейския съвет - правилото *de minimis* - всяко споразумение между предприятия с общ годишен оборот под 200 милиона ЕКЮ, които съставляват под 5 % от пазара, автоматично се изключва от изискванията за нотифициране (Европейската комисия е предложила съществени изменения на правилото *de minimis*, за да бъдат по-добре защитени интересите на малките и средните предприятия).

- Регламент 26/62 определя неприложимост в селското стопанство на нормите, които забраняват картелите.

- Регламент 141/62 - прави същото по отношение на транспорта.

- Регламенти 1983/83 и 1984/83 изключват изключителните дистрибутори и изключителните доставчици от приложението на чл. 85.

- Регламент 240/96 изключва определени категории споразумения за трансфер на технологии. Този нов Регламент замени два предишни регламента за патентно лицензиране и лицензиране на ноу хау.

- Регламент 1475/95 - за продажба на моторни превозни средства.

- Регламент 4087/88 - за франчайзинг.

- Регламент 1534/91 - за застрахователния сектор.

- Регламент 479/92 - за мореплаване.

- Регламент 83/91 - за компютърни резервационни системи за въздушни транспортни услуги.

Българското законодателство в тази област включва само три разпоредби, съдържащи се в глава Трета на Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК), които, макар и като цяло да са съвместими със законодателството на ЕС, само определят общата рамка на българското законодателството за защита на конкуренцията в тази му част:

- чл. 8, забраняващ споразумения и решения, които мълчаливо или изрично установяват монополно положение (ал. 1) и ограничителни договорни условия (ал. 2);

- чл. 10, забраняващ договорът за представителство или за придобиване изключителни права на комисионер, купувач или продавач на стоки или услуга на конкуренти, ако това води до ограничаване на конкуренцията или до възникване на монополно положение;

- чл. 9 относно допустимост на споразумения за прилагане на уеднакви условия след разрешение на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК).

Трябва да се развие по-подробна подзаконова регламентация, за да могат тези разпоредби да намерят подходящо приложение.

Като че ли една разлика между българското законодателство и законодателството на ЕС е нормата на чл. 8 от ЗЗК, която изглежда забранява **установяването** на "монополно положение", т.е. на контрол от 35 % или повече в националния пазар, докато законодателството на ЕС забранява само **злоупотребата** с господстващо положение (която е обсъдена в т. "б" по-долу), а не просто неговото **създаване**. Тази разпоредба обаче трябва да се тълкува във връзка с членове 4-7 от ЗЗК и практиката на КЗК, като последната определя само злоупотребата с господстващо положение за забранена. Що се отнася до споразуменията или практиките, които не създават концентрации, но водят до създаване на монополно положение българското законодателство изглежда малко неясно.

Чл. 65 от Договора за създаване на ЕОВС съдържа разпоредби, подобни на разпоредбите на чл. 85 of the Договора за създаване на Европейската общност.

б) Злоупотреба с господстващо положение.

Чл. 86 от Договора за създаване на Европейската общност и Чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС дават първичната регламентация на злоупотребата с господстващо положение. Разликата между разпоредбите на двата договора е, че чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС съдържа разпоредби за контрол върху сливанията, а Договорът за създаване на Европейската общност не съдържа такива разпоредби.

Чл. 86 забранява злоупотребата с господстващо положение от едно или повече предприятия, доколкото тя може да засегне неблагоприятно търговията между държавите-членки. Това правило няма изключения. Овластена да прилага чл. 86 е Европейската комисия. Процедурните правила се съдържат отново в Регламент 17/62 на Европейския съвет. Злоупотребата с господстващо положение не се нотифицира автоматично и следователно Европейската комисия предприема собствени разследвания и взема мерки в отговор на жалби.

Съдържанието на понятието "злоупотреба с господстващо положение" е изяснено чрез практиката на Европейската комисия и на Съда на Европейските общности и включва: нелоялно ценообразуване, географска ценова дискриминация, схеми за рабат, които не са общи, цени, целящи унищожаване или недопускане на конкуренцията, несправедливи условия в договори, отказ от договаряне, дискриминация на основата на гражданството или националната принадлежност, изключителни договори за продажба, допълнителни условия, ограничаване на местата за продажба и др.

Секторите, които са в процес на либерализация, като телекомуникациите, транспорта и енергетиката ще бъдат подложени на по-голямо внимание от Европейската комисия в близките години. По-специално Европейската комисия ще обръща голямо внимание на практиката на ценообразуване в телекомуникационния сектор, докато се постигне пълна либерализация.

В България регламентацията на тази сфера се състои от чл. 7 от ЗЗК относно забраната за злоупотреба с монополно положение, който е сравнително подробен, и чл. 3, който дава определение на монополно положение. Съществува и известна практика на КЗК. И законодателството, и практиката са като цяло съвместими със законодателството на ЕС.

с) Контрол върху сливанията

Сливанията не са регламентирани от Договора за създаване на Европейската общност. Те са регламентирани от чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС по отношение на секторите въглища и стомана.

Сливанията в останалите сектори са регламентирани от Регламент 4064/89 от 21 декември 1989 г. на Европейския съвет. В определени случаи сливанията се уреждат от общите правила на чл. 85 и чл. 86 от Договора за създаване на Европейската общност, т.е. в онези случаи, когато материалните разпоредби на тези два члена са приложими. Такъв ще бъде случаят например, когато сливането води до злоупотреба с господстващо положение. Потенциалното приложение на чл. 85 и чл. 86 към сливанията бе установено от практиката на Съда на Европейските общности (делата *Continental Can*, *BAT*).

Регламент 4064/89 на Европейския съвет предвижда нотифициране пред Европейската комисия на концентрации "чието измерение е в Общността" в срок от една седмица от сключването на договора. Концентрациите, чието измерение е в Общността се определят като концентрации с общ брутен световен оборот, надхвърлящ 5 милиарда ЕКЮ, и брутен оборот в рамките на Общността на поне две от сливащите се предприятия, надхвърлящ 250 милиона ЕКЮ, освен ако всяко от сливащите се предприятия постига над две трети от своя брутен оборот в Общността в една и съща държава-членка.

Според регламента концентрациите се оценяват в съответствие с редица критерии, включващи ефективна конкуренция, пазарни позиции и др. Регламентът съдържа процедурни правила за нотифициране на концентрациите, правомощията на Европейската комисия да обяви дадена концентрация за несъвместима с Договора за създаване на Европейската общност, да разпореди разделянето на предприятия, да налага глоби или периодични наказателни плащания, правомощията за разследване на Европейската комисия и др.

Чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС предвижда предварително разрешение от Върховния орган на ЕОВС (сега Европейската комисия) за всяка концентрация, включваща поне едно предприятие от областта на въглищата или стоманата (за целите на законодателството по защитата на конкуренцията "предприятие от областта на въглищата или стоманата" съгласно Договора за създаване на ЕОВС включва и производители, и дистрибутори). Критерият за даване на разрешение е Европейската комисия да се убеди, че концентрацията няма да даде на новия субект властта да определя цени, да контролира или ограничава производството или търговията, да заобикаля правилата на защитата на конкуренцията или да извършва други действия, предвидени в чл. 66.2 от Договора за създаване на ЕОВС.

В България регламентацията на тази сфера се състои от чл. 5 от ЗЗК, който забранява обединения и сливания, водещи до монополно положение, и чл. 4, който забранява установяването на публичен монопол. Чл. 6 предвижда задължително уведомяване на КЗК. Според последната официална публикация на КЗК - практиката на КЗК за 1995 г., през 1995 г. КЗК не е разгледала нито един случай на основание чл. 8 (отнасящ се до забраната на споразумения и решения, установяващи изрично или мълчаливо монополно положение) и е разгледала само два случая, които се отнасят до чл. 5, като и двата всъщност са по чл. 4 и се занимават със сливането на държавни или общински дружества чрез административен акт. Следователно КЗК досега има доста бедна практика по отношение на контрола върху сливанията, а обхватът на приложение на чл. 8 не е изяснен автентично.

2. Правила по отношение на държавите

а) Държавни помощи

Режимът на държавните помощи най-общо е регламентиран от чл. 92, 93 и 94 от Договора за създаване на Европейската общност. Специфичното в случая е, че изискванията на тези членове са адресирани до държавите-членки, а не до конкретни стопански субекти. Като цяло чл. 92 се отнася до съвместимостта на държавните помощи с изискванията на общия пазар.

Чл. 92, ал. 1 въвежда принципна забрана на държавните помощи. Всяка помощ, която нарушава или застрашава да наруши конкуренцията като облагодетелства определени предприятия или производства, доколкото това накърнява търговията между държавите-членки, се счита за несъвместима.

Чл. 92, ал. 2 определя характера на три вида помощи, които са съвместими с изискванията на ЕС:

- помощи със социален характер, предоставени на отделни потребители;
- помощи, предоставени за отстраняване на вреди, причинени от природни бедствия и особени обстоятелства;
- помощи, свързани с преодоляването на икономически затруднения от разделението на Германия.

Чл. 92, ал. 3 предвижда възможността за определяне на конкретна помощ като съвместима, при условие че не се засяга търговията с Общността. Такава е например помощта за насърчаване на икономическото развитие в райони с ниско жизнено равнище и висока безработица; за изпълнението на важен проект от общоевропейско значение или за поправяне на сериозни затруднения в

икономиката; за улеснение развитието на някои икономически дейности или икономически райони, при условие че не засягат търговията в Общността и др.

Член 93 урежда процедурата по наблюдението и регламентирането на държавните помощи от страна на Европейската комисия, Съда на европейските общности и Европейския съвет. Особено трябва да се подчертае, че чл. 93 изисква предварително уведомяване (нотифициране) на Европейската комисия, а не последваща молба за разрешаване на определена държавна помощ. Европейската комисия е органът, който в сътрудничество с държавите-членки наблюдава всички възможни системи за държавни помощи. В случай, че Европейската комисия установи, че конкретна помощ е несъвместима с Общия пазар или не е използвана по предназначение, тя взема решение за отменяне на държавната помощ или реструктурирането ѝ в определен от Европейската комисия срок. В случай, че съответната държава не се съобрази с постановеното, Европейската комисия или всяка заинтересована страна може да отнесе въпроса до Съда на европейските общности.

Помощ, която е изключение от чл. 92, може да бъде одобрена от Европейския съвет, но само с квалифицирано мнозинство.

Член 94 делегира права на Европейския съвет, по предложение на Европейската комисия и след консултации с Европейския парламент, да приема регламенти по прилагането на членове 92 и 93, което дава възможност за създаване на една гъвкава система от вторично законодателство. Подобно регулиране на държавните помощи съществува и в Европейската общност за въглища и стомана (ЕОВС). В чл. 4 буква "с" се приемат за несъвместими с ЕОВС субсидии и помощи, а също и специални налози под каквато и да е форма. В чл. 67 се въвежда задължението на всяка държава-членка да уведомява Европейската комисия при всяко действие, което води до промяна на условията на конкуренцията. Ако то предизвика съществено неравновесие поради промяна на производствените разходи, което не е в резултат от промяна на производителността на труда, Европейската комисия може в зависимост от случая да разреши помощ за определени предприятия в размер и срок, съобразени с нейните изисквания; да отправи препоръка до съответната държава, да отстрани тези вредни последици, посредством мерки, определени от държавата и съответстващи на нейното икономическо равновесие или да отправи препоръки до държавата, която посредством специални привилегии и данъци намалява различията в производствените разходи между предприятия от въгледобива и стоманодобива, от една страна и предприятия от другите отрасли, от друга страна.

Хоризонтални помощи

В ЕС съществуват няколко типа помощи, които при определени условия и приемливи размери се считат за съвместими, тъй като се приема, че не накърняват съществено конкуренцията и могат да бъдат допуснати. Сред тях са:

* Помощи за малки и средни предприятия

Това е направлението, по което се отпускат голяма част от държавните помощи в Общността - 9% от общата маса помощи за производствения сектор за периода 1990-1992 г.²

* Държавни помощи за реструктуриране на предприятия, изпитващи затруднения (Представяват 10% от всички помощи за производствения сектор)

Тези помощи обаче по същество попадат пряко под действието на чл. 92, ал. 1 от Договора за създаване на Европейската общност, тъй като нарушават изискването за съблюдаване на конкуренцията. Следователно, за да бъде разрешена такава помощ е необходимо да се направи изключение.

Общите белези, по които може да се определи кръга от предприятия, които могат да се ползват от такова изключение са: влошаваща се доходност или увеличаване на загубите; намаляване на размера на оборота и увеличаване на запасите; влошаващ се cash flow; увеличаване на задлъжнялостта и на лихвените плащания; ниска балансова стойност на активите; неплажеспособност.

Предприятие, което попада под посочените критерии, може да получи помощ, ако са спазени изискванията.

-При помощи за спасяване помощта трябва да е във вид на кредитна гаранция или заем при нормален пазарен лихвен процент; да е за не повече от 6 месеца; да е ограничена до размера, необходим за поддържане дейността на предприятието.

-При държавна помощ за реструктуриране помощта трябва да е еднократна; да се възстановява жизнеспособността на предприятието дългосрочно; да се възстанови нормалната конкурентна среда в оправдан период; предприятието да покрива всички възможни разходи, в т.ч. амортизации и лихвени плащания. Начините и механизмите за оказването ѝ се свеждат до: инвестиране на капитал; отписване на дълг или заем; субсидиране на лихвените плащания; освобождаване от данъци и задължения към социалното осигуряване и кредитни гаранции.

Източници на държавна помощ могат да бъдат както правителството, така и орган от централно или регионално равнище, а също и публично предприятие.

² Четвърти преглед от Европейската комисия за държавните помощи в ЕС

Критерият, който е приела Европейската комисия при определяне на инжектирането на капитал като помощ, е "принципът на частния инвеститор", т.е. когато определен частен рационален инвеститор би финансирал подобна операция.

Общо правило, при което помощта не попада под регулирането от чл. 92 (1), е когато тя е в размери до 50 000 ЕКЮ за период от три години.

*** Помощи за изследователска и развойна дейност**

Общността третира по различен начин всяка отделна помощ за изследователска и развойна дейност в зависимост от близостта на разработения проект до пазара. Помощите за фундаментални и научни изследвания във висшите училища не се регулират от чл. 92.

В Рамковия документ на Общността за държавните помощи за изследване и развитие (1986 г.) се определя тавана на държавна помощ за базово индустриално изследване в размер на 50 на сто от общите разходи по проекта. За проекти, които са по-близо до пазара и които могат да бъдат по-бързо комерсиализирани, таваните за помощ са по-ниски.

*** Помощи за опазване на околната среда**

Тези помощи са разрешени с цел опазване на околната среда. Разрешават се помощи в размер до 15 на сто, за да се осигури спазването на новите екологични стандарти. Предвижда се по-висок таван на ограничението за по-дългосрочни схеми за опазване на околната среда.

*** Помощи, свързани с приватизационния процес**

Тези помощи са подчинени на специален режим в Източна Германия и следователно техните критерии биха могли да се приложат по аналогия в сходни региони, а именно когато се преценява съвместимостта на държавна помощ по ЕСА. Не се считат за държавни помощи по този критерий: отписването на дългове и освобождаването от отговорност за вреди, причинени на околната среда преди 1991 г.; продължаващо финансиране на предприятия с повече от 1500 работници, в рамките на 150 млн. марки; гаранциите и кредитите, предоставени от агенцията по приватизация.

Помощи за публични предприятия

Изискването на Европейската комисия е да има пълна прозрачност на каквито и да е преводи от страна на държавата към нейните публични предприятия. Директива No 93/84 изисква информацията за финансовите помощи да бъде представяна регулярно на Европейската комисия. Не всеки превод на средства е

държавна помощ, но постоянният надзор осигурява защита на конкуренцията. Изискването на Директива 93/84 важи само за предприятия с годишен оборот над 250 млн. ЕКЮ.

Секторни помощи

Принципите, въз основа на които би могла да бъде разрешена помощ, са залегнали в Общо съобщение (Communication) на Европейската комисия. Основните изисквания са: помощта да е ограничена до случаи, в които е оправдана от положението в страната; помощта да води към дългосрочна жизнеспособност; средствата за намаляване на социалната и икономическата цена да са ограничени; размерът на помощта да намалява прогресивно PI ТЯ да е свързана с реструктуриране; интензитетът на помощта да е пропорционален на представения проблем; помощта да не "изнася" безработица и индустриални проблеми в други държави-членки.

Европейската комисия не е изготвила насоки за конкретни отрасли, тъй като това би довело до насърчаване на държавните помощи в определени сектори, би се загубила гъвкавостта при оценяването на помощта и би довело до възможността за опорочаване на конкуренцията. Въпреки това, съществуват отделни правила (насоки) за отрасли, които са в затруднено положение в цялата Общност или отрасли, които се регулират с различни правила.

Такива са: селско стопанство; рибна промишленост; корабостроене; транспорт; текстилна промишленост; изкуствени влакна; въгледобив и стоманодобив; моторни превозни средства.

Секторните помощи представляват 12% от всички помощи в производствения сектор на ЕС.

Регионални помощи

Регионалната помощ е допустима за Общността, когато принципът на "компенсаторното оправдание" ясно може да бъде приложен. Има се предвид, че ако увеличаването на благосъстоянието в един по-беден регион е по-голямо от отрицателното въздействие в основните региони, то такава помощ би била одобрена от Европейската комисия.

Европейската комисия е приела насоки за регионалните помощи, които най-общо са определени в чл. 92 (3) а) и с) от Договора за създаване на Европейската общност. Регионите, които биха имали възможност да ползват изключенията по този член, трябва да отговарят на едно от следните изисквания: да имат максимум

75% от БВП на глава от населението в сравнение със средното равнище за Общността. В този случай доходът в региона следва да е с поне 15% по-нисък от този в държавата-членка като цяло или безработицата да е с 10 или повече процента над средното за страната, а максималният размер на помощта не може да надвишава 75% от нетния еквивалент на първоначалната инвестиция;.

Размерът на помощта може да варира, в зависимост от положението на региона, като таванът е 75 на сто или 10 000 ЕКЮ за разкрито работно място. Общият размер на отпуснатите регионални държавни помощи в Общността е 50% от всички помощи в производствения сектор.

Във вътрешното българско законодателство липсва определение на термина "държавна помощ". Като имаме предвид разпоредбата на чл. 64, ал. 2 от ЕСА, с която се въвежда приложението на критериите на законодателството на ЕС по отношение на защитата на конкуренцията в България, за държавна помощ би следвало да се счита помощ под каквато и да е форма, отпусната от средства на държавата, която нарушава или застрашава да наруши конкуренцията, формите на помощ могат да бъдат:

пряка субсидия;

намаляване на данъчните ставки;

намаляване на лихвените проценти за износ в други държави-членки;

гаранции по заеми;

отписване на дългове към държавата;

придобиване на земя при преференциални цени;

записване на капитал от страна на държавата в предприятие, при условие, че частен инвеститор не би записал такова участие.

Държавните средства могат да бъдат отпуснати както пряко от правителството (държавния бюджет), така и от централни или местни органи на управление, а също и от публично предприятие.

Регулирането на държавните помощи в техния най-чист и пряк вид - държавна субсидия, се осъществява от Закона за устройство на държавния бюджет (ЗУДБ) и Закона за държавния бюджет (ЗДБ) за съответната година.

В глава втора на ЗУДБ е отбелязано, че Министерството на финансите съставя бюджетната прогноза, като има предвид и основните финансови резултати от дейността на държавните, общинските и частни стопански субекти. Това налага да бъдат направени редица анализи на стопанската дейност на предприятията. Главно управление "финанси на стопанската дейност" (ГУФСД) целогодишно

получава, обобщава и анализира информация за предприятията от публичния сектор. В зависимост от показаните финансови резултати, значимостта на анализирания стопански субект и възможностите на държавния бюджет, ГУФСД изготвя схема за субсидиране на тези предприятия. Тя намира отражение в разходната страна на проекта за държавен бюджет за съответната година.

Към 1996 г. стопанските субекти, които пряко са получили субсидия, значително са намалели в сравнение с предходните години. Най-значителни получатели на субсидии са: топло- и електро-произвеждащи предприятия, БДЖ, Студентски общежития и столове (СОС), Столичен обществен транспорт и локален и междуселищен транспорт, Комитет за пощи и далекосъобщения (КПД), Български пощи ЕООД.

За субсидии, необхванати от ГУФСД, както и за трансферите към държавни фондове, които по същество също представляват държавни помощи, съществуват подобни механизми за определяне на размера, направлението и времето на паричния превод. Всички прогнозни схеми намират отражение в Проекто-закона за държавния бюджет за съответната година и след приемането му от Народното събрание придобиват законова сила. Изпълнението на закона се възлага от Министерския съвет на Министерството на финансите. С Постановление на МС за изпълнение на държавния бюджет за съответната година се разпределят субсидиите, определени в ЗДБ. Субсидиите се предоставят по две пера: за покриване на загуби в производството и други субсидии и плащания. По първото перо за 1996 г. са изразходвани средства за топлоенергия и въглища (4 188 800 хил. лв.); за вътрешноградски транспорт в Столична община (670 000 хил. лв.); за БДЖ (2 400 000 хил. лв.); вътрешноградски и междуселищен пътнически превоз (700 000 хил. лв.); Български пощи - ЕООД (330 000 хил. лв.); СОС (780 000 хил. лв.); Дф "Социален отдих" (140 000 хил. лв.); БТА (275 000 хил. лв.). В перото други субсидии най-голям размер заемат субсидиите за Министерство на отбраната. Останалите са: КПД (42 410 хил. лв.); ЦКС "Информационно обслужване" - ЕООД София (865 хил. лв.); "Елви" - ЕООД, Ловеч (65 000 лв.); Българска фотография -ЕАД, София (100 хил. лв.); "Бета" - ЕООД, Червен бряг (1 200 хил. лв.).

С постановление са определени средства за капитални вложения в БДЖ (750 000 хил. лв.), СОС (150 хил. лв.), БТА (65 000 хил. лв.), които по същество са държавни помощи. В чл. 3 на същото постановление министърът на финансите се задължава да предостави 100 млн. лв. за покриване на лихвени плащания по предоставени кредити (с Реш. No 415 МС от 1991 г.), на предприятия от рудодобива.

Министърът на финансите може да преустанови трансфера на определените с годишния закон за държавния бюджет субсидии при неизпълнение на разпоредбите на действащото законодателство или при констатиране нарушение на финансовата

дисциплина. Трябва да се отбележи, че разходите (в това число субсидиите по държавния бюджет) се извършват до размера на постъпилите приходи в касата. По ЗДБ за 1996 г. са направени следните разходи, които биха попаднали в графата "държавни помощи": Виж приложената Таблица.

От разполагаемата информация се вижда, че източниците на средства за предоставяне на държавни помощи са: Централният републикански бюджет; бюджетите на министерства и ведомства и бюджетите на общините. Като държавни помощи можем да отнесем определени субсидии, трансферите на определени фондове и конкретни задължения по лихвени плащания. С най-значителен размер (4,66% от БВП) са лихвените плащания по преоформени в държавни дългове несъбираеми вземания към изцяло държавни предприятия. По Закона за уреждане на необслужените кредити, договорени до 31 декември 1990 г. (ЗУНК), обслужването на този дълг е за сметка на държавния бюджет.

Субсидиите представляват 0,84% от БВП, като с най-голяма тежест са тези за транспорт и съобщения и за горива и енергия. С най-незначителен размер са трансферите по държавни фондове (0,15% от БВП).

Трансферът за държавния фонд "Земеделие" е с най-голяма тежест спрямо всички други. Общите разходи по държавния бюджет, които можем да определим като държавна помощ са в размер на 93 776.8 млн. лв., което представлява 5,65% от БВП и е с едно доста високо равнище. В съпоставка средногодишните държавни помощи в ЕС за периода 1991-1992 г. са едва 1,9% от БВП.

Схемите и формите на държавни помощи в България през периода 1990-1996г., според доклад на "Ernst & Young", различни от пряката субсидия, са следните:

- Държавни помощи, получени във и чрез финансовия сектор:

-- отписване на лоши кредити - уредени са всички необслужвани кредити до 1990 г. със ЗУНК от 1993 г. Според ЗУНК всички кредити, договорени от държавни предприятия до 31.12.1990г. и необслужвани над 180 дни до 30.06.1993 г. представляват

държавен дълг. Издадени са държавни дългосрочни облигации за 26 415 млн. лв. и 1 808 млн. щатски долара. Освен това, поради породената ниска ликвидност и ниска доходност от притежаването на значителни количества ЗУНК-ове, редица банки са получили допълнително рефинансиране от БНБ и ДСК.

-- облекчени кредити за селското стопанство през 1992-1995 г. Според Закона за финансовата подкрепа за селското стопанство държавният бюджет за 1993 г. поема разходите по обслужването на кредитите за селскостопанския сектор от 1992 г., като се задължава да плати 2/3 от породените лихви и 50% от главниците. Подобни ангажименти са поети и за 1993 г. с бюджета за 1994 г., а за 1995 г. задължението се свежда до поемане на 50 % от лихвените плащания.

- капиталови инжекции в банковия сектор - схемата БУЛБАНК, юли 1996 г. Според тази схема БУЛБАНК дава ЗУНК-ове за 400 млн. щатски долара на БКК за подобряване на капиталовата адекватност на държавните банки, срещу получаване на 200 млн. щатски долара свежи пари от ДфРР, със задължение да ги съхранява в БНБ за минимум 3 г. по пазарен лихвен процент. Другите 200 млн. щатски долара се отписват като загуби и намаляват данъчните задължения на БУЛБАНК.

- Държавни помощи, получени от Държавен фонд "Земеделие";

- Държавни помощи, получени от ДфРР;

- Държавни помощи, получени от Държавния фонд за защита на околната среда;

- Държавни помощи, получени от Държавния фонд за наука и научни изследвания;

- Държавни помощи, получени от Държавен фонд "Енергийни ресурси";

- Държавни помощи, получени от фонд ПКБ - за създаване на работни места и за осигуряване на безработни;

- Данъчни облекчения (освобождаване на селскостопанските производители от данък печалба до 1999 г.);

- Митнически облекчения.

Законът за финансово оздравяване на държавни предприятия въведе някои данъчни облекчения както за кредиторите на четиридесет и няколко държавни предприятия от списъка за оздравяване, така и за техните кредитори. В случай на споразумение за намаляване или опрощаване на дълг на такова предприятие, кредиторът може да отпише сумата на намалението или опрощаването като разходи, които се признават за целите на данъчното облагане. Отписаната сума на дълга от държавното предприятие-длъжник също се приспада при данъчно облагане. Законът действа до края на 1998 г.

Министерството на финансите е създадо Управление за финансово оздравяване на предприятията, което се занимава програмите за финансово оздравяване.

б) Публични предприятия

Публичните предприятия и предприятията, на които държавите-членки на ЕС са предоставили специални или изключителни правила, се регламентират от чл. 90 от Договора за създаване на Европейската общност. Чл. 90, ал. 1 създава общото

правило, че публичните предприятия ще бъдат подчинени на общите правила на защитата на конкуренцията и недискриминация на основата на националността. Чл. 90, ал. 2 предвижда определени изключения от общото правило за предприятия, на които е възложено извършването на услуги от общ икономически интерес или които имат характер на фискален монопол. Те също се подчиняват на правилата на Договора, но доколкото "приложението на тези правила не пречи на изпълнението на ... конкертните задачи, които са им възложени".

Следващите обяснения имат отношение към по-доброто разбиране на горните разпоредби. На първо място терминът "публични предприятия" е по-широк от термина "държавно или общинско предприятие". Публични предприятия включват и предприятия, в които държавата упражнява пряко или непряко влияние, основано на собственост или на финансов интерес, а понякога само на правото да определя мнозинството от членовете на съветите.

Другата категория - предприятия, на които са предоставени специални или изключителни права - включва предприятия от телекомуникациите, инфраструктурата, въздухоплавателните услуги, летищните власти и др., които могат да бъдат или да не бъдат публични предприятия.

Па държавите членки е забранено да приемат мерки или да предоставят на всяка от тези групи привилегии, които биха довели до дейности, нарушаващи правилата на защитата на конкуренцията на ЕС.

Изключенията от горната разпоредба се съдържат в чл. 90, ал. 2. Те обхващат предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес (напр. газ или водоснабдяване) или фискални монополи (напр. лотарии). Държавите-членки трябва да спазват правилата на защитата на конкуренцията по отношение на тези предприятия, но само дотолкова доколкото това не пречи на изпълнението на особените задачи, които са им възложени.

Българското законодателство съдържа общата разпоредба на чл. 4 от ЗЗК, както и разпоредбите на чл. 3, т. 1, които непряко въвеждат изискването монополът да се установява със закон. Разпоредбата на чл. 4 служи за забраняване установяването на нови монополи не със закон, но не се занимава със съществуващите монополи. Те се уреждат от общите правила на чл. 7 от ЗЗК, който забранява злоупотребата с монополно положение.

Очевидно българското законодателство за защита на конкуренцията в областта на публичните предприятие се нуждае от доразвитие, за да може да постигне следните две основни цели: (i) да регулира публичните предприятия така, че тяхната дейност да е съобразена с общите изисквания на защитата на конкуренцията; и (ii) да прави разграничение между публични предприятия и

предприятия, на които са предоставени специални или изключителни права, от една страна, и предприятия, извършващи услуги от общ икономически интерес или които са фискални монополи, от друга. На пръв поглед чл. 7 като че ли урежда първия въпрос, но това всъщност не е така. Чл. 7 забранява публичното предприятие, което има монополно положение *самото то* да злоупотребява с това си положително, но не съдържа правила, забраняващи на държавата да създава правила за това предприятие, които не са съобразени със защитата на конкуренцията. Това се случва понякога, например прекомерните тарифи за междуградски и международни разговори, които правителството въведе преди няколко месеца и които не само създават тежест за потребителите, но и нереалистично финансово положение за съответния монопол. Този въпрос трябва да се разгледа във връзка с предстоящата приватизация на Българската телекомуникационна компания (БТК) и възможната приватизация на други монополи.

КЗК само има право, когато установи, че даден нормативен акт противоречи на ЗЗК, да поиска на основание чл. 18, т. 1 съответният държавен орган да го отмени.

Насоките, дадени в Бялата книга за първия и втория етап, са разумна основа за разглеждане въпросите на публичните предприятия като цяло.

Един последен въпрос в този раздел е постепенното нагаждане на националните монополи с търговски характер съгласно чл. 37 от Договора за създаване на Европейската общност. От пръв поглед изглежда, че българското законодателство вече е демонополизирало дейностите, които традиционно са обхванати от този член - например тютюна, алкохола, петрола, кибрита, и че тази разпоредба не е релевантна по отношение на България.

Интересно е обаче защо току-що излязлото Становище на Комисията по молбата за членство на България посочва наличието на държавни монополи с търговски характер в области като енергийния сектор, алкохола, нефта, солта, въгледобива? Държавните предприятия от енергийния сектор би следвало да се считат за предприятия по чл. 90, ал. 2 от Договора за създаване на ЕО, т. е. за предприятия, предоставящи услуги от общ икономически интерес, а останалите области са демонополизирани още преди няколко години.

Европейското споразумение за асоцииране.

1. Общи положения

Въпросите на защитата на конкуренцията са уредени в чл. 64 от ЕСА. Този член обхваща: картели (т. i); злоупотреба с господстващо положение (т. и); и държавни помощи (т. iii). Текстът изрично изключва селското стопанство от приложението на т. iii и предвижда регламентация на картелите в селското стопанство, подобна на тази, която дава Договорът за създаване на Европейската общност. Изделията на ЕОВС също са изрично изключени от обхвата на чл. 64 и са разгледани в Протокол 2 от ЕСА, който ще бъде разгледан отделно.

Редакцията на ЕСА като цяло обобщава разпоредбите на членове 85, 86, и 92 от Договора за създаване на Европейската общност, т. е. ЕСА обявява за несъвместими с правилното си функциониране действията, които се считат за противоречащи на трите члена от Договора за създаване на Европейската общност, без да навлиза в подробности или да изброява конкретни действия, които или биха били изрично несъвместими, или които биха могли да се считат за съвместими. ЕСА урежда тези въпроси по-общо -- като заявява в чл. 64, алинея 2, че противоречащите практики, "ще бъдат преценявани на базата на критериите, произтичащи от приложението на разпоредбите на чл. 85, 86 и 92".

Съществуват и още две съществени разлика между чл. 85, 86 и 92 от Договора за създаване на Европейската общност и чл. 64, ал. 1 от ЕСА: (i) споразуменията и решенията, обхванати от чл. 64, ал. 1 от ЕСА не са "нищожни", те са само "несъвместими" с ЕСА, т. е. в случай на спор субект ще е съответната асоциирана страна, а не стопанските й субекти; (ii) санкциите в случай на неспазване на тези разпоредби са общоприложимите в такива случай санкции между държави в съответствие с международното право, т. е. отново евентуални специфични мерки не биха засегнали пряко съответното предприятие.

Гъвкавата редакция на чл. 64, ал. 1 от ЕСА има своите причини. Най-напред асоциираните страни не са пълноправни членки на ЕС. Материалното право и процедурните разпоредби на законодателството на ЕС не са приложими по отношение на тях. Те трябва да развият свои собствени системи на законодателство в областта на защитата на конкуренцията за всеки от своите вътрешни пазари (и само в определени случаи за наднационални въпроси, свързани със защитата на конкуренцията), които трябва съответно да следват системата на защитата на конкуренцията на ЕС. Тази система ще влезе в сила за асоциираните страни едва при пълно членство в ЕС. Дотогава една съвместима с правото на ЕС система на защита на конкуренцията може да осигури до някаква степен "ненаклоненото

игрище" (level playing field) в търговските отношения между асоциираните страни и държавите-членки.

Друга причина за необходимостта от съвместима със законодателството на ЕС система на защита на конкуренцията е фактът, че при присъединяване системата на ЕС влиза изцяло в сила за съответната нова държава-членка. Възприемането на цялостната нова система наведнъж ще бъде трудно дори ако България създаде собствена, напълно съвместима със законодателството на ЕС, система на защитата на конкуренцията. При липсата на такава система, за продължителен период от време би се установил климат на правна несигурност по отношение на въпросите на защитата на конкуренцията.

ЕСА не включва разпоредби за публични предприятия или национални монополи с търговски характер, т. е. въпросите, уредени от чл. 90 и чл. 37 от Договора за създаване на Европейската общност. Това очевидно се дължи на факта, че предишната непазарна икономика на асоциираните страни се основаваше на монополизма, а не на конкуренцията. На асоциираните страни е необходимо време да създадат една по-съвместима със законодателството на ЕС система за предприятията, обхванати от чл. 90 и чл. 37 от Договора за създаване на Европейската общност. Независимо от това пропускането на тези категории предприятия не изключва приложението на разпоредбите за защита на конкуренцията чл. 64, ал. 1 от ЕСА във връзка с чл. 85, 86 и 92 от Договора за създаване на Европейската общност по отношение на такива монополи.

2. Протокол 2

Чл. 9 на Протокол 2 за изделията по ЕОВС към ЕСА включва правила за защита на конкуренцията за въгледобивния и стоманодобивния сектори. Макар да са като цяло сходни с правилата за защита на конкуренцията на чл. 64, ал. 1, разпоредбите на чл. 9 съдържат и някои различия, които отразяват разликите между Договорите за създаване на Европейската общност и на ЕОВС в тази област.

На първо място чл. 9, ал. 1 включва "всички споразумения с характер на картел или концентрация"³, което означава, че сливанията също са изрично обхванати в рамката на чл. 66 от Договора за създаване на ЕОВС. Това засяга както кръга на обхванатите предприятия, т. е. не само производители но и дистрибутори на изделията от секторите на въглищата и стоманата, така и процедурите за предварително уведомяване.

³ Преводът от английския текст е мой; официалният български текст на ЕСА съдържа безсмисленото "всички спогодби между предприятия от съвместен характер или под централно ръководство"

Чл. 9, ал. 4 включва специални правила за отпускане от България през първите пет години от влизането в сила на ЕСА на държавни помощи при строги критерии: ако води до жизнеспособност на дружеството, ограничаване на количеството и интензивността на помощта, свързване на програмата за реструктуриране с "цялостно рационализиране и намаляване на пълните производствени мощности в България". Това регламентиране на държавната помощ в секторите на въглищата и стоманата е съвсем различно от регламентирането на държавните помощи, дадено в основната част на ЕСА - то е много по-конкретно по отношение допустимостта на помощта и липсва разпоредба, позволяваща продължаване от Съвета за асоцииране на срока за предоставяне на помощ с още пет години. Това означава, че докато петгодишният период, през който България може да отпуска държавни помощи на основание чл. 64, ал. 4, б. "а" от ЕСА и при условията на чл. 92 (3) (а) от Договора за създаване на Европейската общност е възможно да бъде удължен, петгодишният период за държавни помощи в секторите на въглищата и стоманата ще изтече в края на 1997 г. и потенциалното му удължаване може да се постигне само чрез изменение на ЕСА.

3. Държавни помощи

Според чл. 64, параграф 1, т. (ш) от ЕСА, държавните помощи са несъвместими с правилното функциониране на Споразумението. Има се предвид тези помощи, които поставят в по-благоприятно положение определени предприятия или производство на определени стоки. Действия, които нарушават изискването за държавните помощи ще се преценяват на база разпоредбите на чл. 92 от Договора за създаване на ЕО. Разпоредбата на чл. 64, параграф 1, т. (iii) от ЕСА се отнася за всички сектори освен за въглищата и стоманата и за селското стопанство. За въглищата и стоманата се прилагат разпоредбите на Протокол 2, а за селското стопанство - чл. 64, параграф 5 от ЕСА, който препраща към други текстове от Договора за създаване на Европейската общност и към Регламент 26/1962.

През първите пет години от сключването на ЕСА, България се счита за област идентична с областите, описани в чл. 92 (3) от Договора за създаване на Европейската общност, с възможност за продължаване на този срок с още пет години за всички сектори, освен, както бе споменато по-горе, за въглищата и стоманата, за които Протокол 2 не предвижда възможността за продължение.

Чл. 64, ал. 4, б. "а" не означава, че България може да отпуска всякакви държавни помощи и това ще се счита за съвместимо с ЕСА. Разпоредбата означава, че България може да отпуска държавни помощи, които са приемливи от гледна точка на критериите на чл. 92 (3). Поради това като първа стъпка е от особено

съществено значение реалното създаване на наблюдаващ орган, съгласно препоръките на Бялата книга.

Орган, наблюдаващ държавните помощи

С ПМС 263 от 17 октомври 1996 г. (Д. в. 91 от 1996 г.) Министерският съвет увеличи щата на Министерството на финансите с 10 бройки и добави три нови функции и задачи на министерството, а именно:

"т. 23. събира информация и извършва наблюдение в национален мащаб на отпусканите държавни помощи;

т. 24. проучва, анализира и оценява предложения за отпускане на държавни помощи и подготвя становища за МС по тях;

т. 25. осъществява контакти със съответните служби на Европейската комисия по проблемите, свързани с държавните помощи."

На практика с това постановление идеята е да се създаде ново звено (без това изрично да е казано), което да бъде т. нар. "наблюдаващ орган" по държавните помощи. За съжаление, поради вътрешни организационни проблеми то все още не е създадено реално като отделна структура, действаща в рамките на Министерството на финансите.

Като цяло обаче следва да се отбележи, че функциите, които са дадени на Министерството на финансите с ПМС 263/96 г., покриват изискванията на Бялата книга и отразяват практиката в останалите асоциирани страни, тъй като в повечето от тях наблюдаващият орган е изграден към Министерство на финансите. Тук следва да се отбележи, че поради ролята и правомощията на Комисията като контролиращ отпускането на държавните помощи орган, държавите-членки във вътрешен план извършват подобна дейност на тази, която следва да бъде извършвана в България (в Германия - Министерство на икономическото развитие; Франция - Министерство на икономиката съвместно със съответното отраслево министерство; Австрия - звено към федералното канцлерство, което работи в тясна връзка със съответните министерства). Изводът, който следва да се направи е, че наблюдаването на държавните помощи и в асоциираните страни, и в държавите-членки е в прерогативите на изпълнителната власт.

С оглед на горното следва да се подчертае, че Мф следва в най-кратки срокове да изгради "наблюдаващия орган" и да създаде необходимата правна основа за неговото ефективно функциониране. На базата на опита на останалите асоциирани страни биха могли да се дадат следните практически препоръки в тази насока:

- звеното следва да се състои от 3 до 5 постоянни служители;
- следва да работи на база както информации от министерствата и ведомствата, така и на база собствена информация;
- към звеното следва да се сформира междуведомствена група с представители от различни министерства и ведомства с оглед изработването на точни и адекватни становища за Правителството по отпускните държавни помощи;
- да се определят неговите правомощия за изискване и събиране на информация от останалите министерства и ведомства, както и за осигуряване на прозрачност на предоставяните държавни помощи;
- окончателното решение за отпускане на съответна помощ следва да се приема от Правителството.

4. Приложими правила

Съгласно чл. 64, ал. 3 на ЕСА Съветът за асоцииране следва да приеме Приложими правила за защита на конкуренцията - по чл. 64, ал. 1. (i) и (ii) и ал. 2 от ЕСА и чл. 9, ал. 1, (i) и (ii) и ал. 2 от Протокол 2 и Приложими правила за държавните помощи - по чл. 64, ал. 1, (iii) и ал. 2 от ЕСА и чл. 9, ал. 1, (Hi) и ал. 2 от Протокол 2. Именно приемането на тези правила ще осигури постепенното въвеждане на законодателството на ЕС в областта на конкуренцията, ще създаде необходимите механизми за плавно преминаване към европейската система и ще гарантира изграждането на адекватно отношение на държавата и стопанските субекти към механизмите на конкуренция в действаща пазарна икономика.

Необходимостта от приемането от България на Приложими правила е продиктувана и от сравнително новата политика на Европейската комисия, насочена към това държавите-членки да въведат пряко във вътрешното си законодателство правилата на защитата на конкуренцията на ЕС по такъв начин, че те да могат да бъдат прилагани от местните органи и съдилища. Въпреки че законодателството на ЕС има пряко действие във всички държави-членки, правилата за защитата на конкуренцията понастоящем се прилагат от Европейската комисия и Съда на европейските общности. Те са властите, които могат да налагат глоби, да нареждат прекратяване на определени действия и пр., когато се разглежда действие, уредено от законодателството на ЕС. Националните власти прилагат само вътрешното право, което попада извън случаите, обхванати от законодателството на ЕС.

Тази политика на Европейската комисия се дължи на разбирането на необходимостта да се осигури единно приложение на законодателството в областта

на защитата на конкуренцията в цялата Общност и да се избегне прилагането на две паралелни системи, които понастоящем могат да съществуват във всяка държава-членка.

До присъединяването на България към ЕС този въпрос вероятно ще е получил развитие и следователно ранното приемане и практическо прилагане на правилата за прилагане само ще подпомогне стремежът и готовността на страната за по-скорошна готовност за членство в ЕС.

Приемането на Приложимите правила за защита на конкуренцията, както и тези по държавните помощи само би спомогнало ускоряването на процеса на интеграция на България в ЕС чрез създаването на единен подход по въпросите на защитата на конкуренцията. Правилното функциониране на механизма, създаден от едните и другите правила, ще бъде един от критериите, по които в крайна сметка ще бъде преценявана готовността на България за присъединяване към ЕС. Следователно приемането на тези правила още на следващия Съвет за асоцииране само би облекчило ранното започване (и успешно приключване) на преговорите за членство на България в ЕС.

КЗК и Европейската комисия са съгласували и договорили текст на приложимите проектоправила за конкуренцията. Тези Правила ще установят сътрудничество и обмен на информация между Европейската комисия и КЗК.

Проектоправилата за приложение по държавните помощи са в процес на съгласуване между България и ЕС. Една от първите основни задачи на наблюдаващия орган ще бъде съгласуването на тези правила, а впоследствие и тяхното прилагане. Приемането им, предвидено в чл. 64, ал. 3 от ЕСА, ще спомогне за установяване на сътрудничество в тази област и те ще послужат като основа за бъдещото регламентиране на държавните помощи в България. Доколкото ни е известно предложеният на България текст за съгласуване е идентичен с приетия между Чешката Република и ЕС.

Приложимите правила по държавните помощи ще включват регламентация на критериите за оценката на държавните помощи; изключения, включително изключението по чл. 92, ал. 3 от Договора за създаване на Европейската общност; надзор над държавните помощи и наблюдаващ орган; обмен на информация. По-долу ще разгледаме някои правни проблеми, свързани с валидността на решенията на Съвета за асоцииране и съответно на приетите от него правила.

В заключение следва да се подчертае, че съгласно чл. 125 от ЕСА чл. 64 влиза в сила от 1 януари 1993 г. Следователно тригодишният период за приемане на Приложимите правила за защита на конкуренцията и тези за държавните помощи е

изтекъл и е препоръчително следващият Съвет за асоцииране да ГРГ приеме. Необходимо е да се има предвид, че петгодишният преходен период за прилагане на чл. 92 (3) от Договора за създаване на Европейската Общност изтича в края на 1997 г., което означава, че българската страна следва да иска и неговото удължаване.

5. Специфични проблеми

Смятаме, че съществуват няколко специфични въпроса, свързани с приложението на ЕСА, които се нуждаят от разглеждане.

формата, в която Приложимите правила ще се приемат - решения на Съвета за асоцииране — е предвидена в чл. 64, ал. 3 във връзка с чл. 107 от ЕСА. Чл. 107 по принцип създава един конституционен въпрос за България и си струва накратко да го анализираме тук. Проблемът възникна за пръв път с приемането на изменения на Протокол 4 от ЕСА и той все още *ле* е намерил задоволително решение от конституционна гледна точка.

Конституцията изброява изчерпателно актовете, които могат да се считат за "нормативни". Освен това Конституцията повелява нормативните актове да се обнародват.

Има само една категория нормативни актове, за която би могло да се помисли, че решенията на Съвета за асоцииране евентуално попадат - международните договори. Те се разглеждат от чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Тя заявява, че "Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат". Ако решенията на Съвета за асоцииране можеха да се считат за "международни договори" (или просто за изменения на международен договор, какъвто е ЕСА) нямаше да има проблем. За съжаление случаят не е такъв.

Преди одобрението от Министерския съвет на решението на Съвет за асоцииране за изменение на Протокол 4 от ЕСА имаше значително обсъждане на характера на решенията на Съвета за асоцииране. Бе изказано виждането, че те следва да се считат за изменения на ЕСА на основата на разпоредбата на чл. 85, ал. 2 от Конституцията, че международните договори! могат да бъдат изменяни по реда, посочен в тях, както и на подобна клауза във Виенската конвенция за правото на договорите. За съжаление това виждане не съвпада с редакцията на ЕСА.

На първо място ЕСА не предвижда да бъде изменяно чрез решения на Съвета за асоцииране. Редакцията на чл. 107 е: "ще бъде упълномощен да взема решения в случаите, предвидени в него. Взетите решения ще бъдат задължителни за страните, които ще вземат необходимите мерки за изпълнението им." Чл. 32 от Протокол 4

изглежда малко по-конкретен: "Съветът за асоцииране трябва да проучва ... с оглед приемането на всякакви необходими изменения или адаптации". Решенията на Съвета за асоцииране са задължителни за държавите и изискват от държавите да предприемат необходимите мерки във вътрешното си законодателство за прилагането им, но не са източник на международното право и не са пряко приложими като "международен договор".

Още повече, за да стане част от вътрешното българско законодателство международният договор трябва да бъде обнародван в "Държавен вестник". В момента не съществува процедура за обнародване решения на Съвета за асоцииране в "Държавен вестник" - Законът за държавен вестник изброява, изчерпателно актовете, които могат да се обнародват. Освен това решенията на Съвета за асоцииране се подписват само от неговия председател, а съгласно неговите процедурни правила българският представител и този на ЕС се редуват. Досега не е имало прецедент в българската конституционна практика акт, който е подписан едностранно от представител на чужда държава или организация да бъде обнародван в "Държавен вестник". Решението на Съвета за асоцииране за изменение на Протокол 4 още не е обнародвано и не съществува конституционен ред то да бъде обнародвано в официалния раздел на "Държавен вестник". Това означава, че от формално-правна гледна точка в България все още е в сила неизменният текст на Протокол 4, макар митниците и останалите държавни органи да прилагат новия по силата на вътрешна заповед.

Практическото значение на този въпрос по отношение на защитата на конкуренцията може да възникне във връзка с валидността на Приложимите правила за защита на конкуренцията по отношение на стопанските субекти. Например, ако Европейската комисия реши да приложи чл. 2.2. *Consultation et Comitii*⁴ от правилата за приложение. Той предвижда възможността една от страните да поиска от другата страна да вземе мерки на своя територия за поправяне на нарушение на правилата за защита на конкуренцията на първата страна. Освен ако правилата за приложение не бъдат инкорпорирани в българското законодателство и обнародвани, всеки стопански субект би могъл успешно да се противопостави на опит от страна на КЗК да приложи исканите мерки срещу нарушения на законодателството на ЕС.

Въпросът може да изглежда академичен, но бихме могли да го илюстрираме със следния пример. През 1996 Европейската комисия е изразила несъгласие с онази част от проект на вътрешни циркулярни указания на белгийската пивоварна Интербрю, определящи политиката, която да бъде следвана от дъщерните й дружества в Европа и включва задължение за тези дъщерни дружества да

4 При писането на този материал разполагахме само с френския текст на договорените правила - Б. авт.

прехвърлят поръчки на клиенти за стоки, които ще се потребяват на територията на друга страна, на дъщерното дружество, което отговаря за съответната територия⁵. Интербрю има българско дъщерно дружество. Не знаем дали то е получило въпросното циркулярно писмо или въобще някакви указания. Ако това е така и ги е следвало (или все още ги следва) това не изглежда да е нарушение на българското законодателство за защита на конкуренцията поради ограничения му териториален обхват. Следователно, ако Европейската комисия се опита да се намеси чрез българските власти дъщерното дружество вероятно би могло да се противопостави успешно на всякакъв опит за прилагане на чл. 2.2. от правилата за приложение в този хипотетичен случай. (От друга страна, ако дъщерното дружество наистина следва подобни указания и се въздържа от износ на бира в територии, където Интербрю има друго дъщерно дружество, Приложимите правила биха позволили на КЗК да поиска информация от Европейската комисия дали Интербрю е дал указания в противоречие с правилата на защитата на конкуренцията и да го накара да ги оттегли ако това наистина е така.)

Проблемът с действието на решенията на Съвета за асоцииране по въпросите на конкуренцията, а и по цялостния им правен режим, разбира се, е решим. За целта следва да се направи детайлно проучване на действащото релевантно българско законодателство, като се направят конкретни предложения за изменението и допълнението му. Особено важно е обаче да се приложи интегриран подход, а не да се работи "на парче"

Независимо от споменатите проблеми, желателно е скорошното приемане и на едните, и на другите правила. Това би имало положителен политически ефект върху шансовете на България да бъде поканена за започване на преговори за членство. Както бе посочено в очертаните по-горе правни проблеми те могат сравнително лесно да намерят временно решение докато се уреди трайно въпроса с валидността на решенията на Съвета за асоцииране.

⁵ XXVI доклад по политиката за защита на конкуренцията. Европейска комисия. DG IV.

IV. КОМИСИЯТА ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА И ЗАКОНЪТ ЗА ЗАЩИТА НА КОНКУРЕНЦИЯТА

Както бе отбелязано по-горе, българското законодателство за защита на конкуренцията е като цяло съвместимо с това на ЕС. Необходимостта от подобрене и по-нататъшно развитие бяха отбелязани в съответните раздели. Ако се бпитеме да обобщим основните моменти, които се нуждаят от внимание това биха били:

- определяне териториалния обхват по такъв начин, че определени въпроси на защитата на конкуренцията, които засягат българския пазар, ще бъдат уредени;
- да се направи така, че задълженията по правилата за прилагане да бъдат приложими в България;
- да се въведат групови изключения;
- да се подобри уредбата за защита на конкуренцията по отношение на публични предприятия;
- да се подобрят разпоредбите на закона, свързани с правоприлагането и да се увеличат правомощията в тази насока на КЗК;
- да се отграничи монополно положение от господстващо положение;
- да се подобрят правомощията на КЗК за разследване;
- да се въведат правомощия на КЗК за приемане на подзаконови нормативни актове;
- да се подобрят процедурите по делата, разглеждани от КЗК;
- да се подобри общото ниво на знания по въпросите на защитата на конкуренцията сред професионалистите, занимаващи се с тези въпроси, както и сред стопанските субекти като цяло.

В това отношение бихме могли да направим следните препоръки:

Една част от очертаните по-горе въпроси са обхванати от изцяло новия законопроект, внесен в Парламента от председателя на КЗК. (Той е внесъл и втори законопроект за изменение и допълнение на съществуващия ЗЗК.) Цялостният законопроект, подготвен от КЗК, значително подобрява съществуващия ЗЗК. Бързото му приемане от Народното събрание ще съдейства за създаването в България на законодателство за защитата на конкуренцията, което да е напълно съвместимо със законодателството на ЕС в тази област и за подобряване на системата и практиката на защитата на конкуренцията в България.

Има някои основни въпроси, които законът не разглежда и които е редно да се регламентират, за да се постигнат горните цели.

В някаква степен съществува несигурност дали КЗК в сегашния си вид ще може да постигне основната си цел, както я разбираме - постепенно да установи конкурентна среда в България, която е съвместима с тази на ЕС и да представлява буфер за българските стопански субекти срещу конкуренцията на вътрешния пазар на ЕС, когато България стане член на съюза. Според официалното издание с практиката на КЗК за 1995 60 % от делата, които тя е разгледала, се занимават с въпроси на нелоялната конкуренция, било от стопански субекти, било от служители. КЗК не е разгледала нито един случай на сливане по чл. 5 (с изключение на два случая, които са във връзка с чл. 4 и се отнасят до окрупняване на държавни и общински предприятия чрез административен акт), чл. 8 или 10 (хоризонтални и вертикални споразумения), т. е. все още предстои КЗК да създаде практика по въпросите, които са ядрото на защитата на конкуренцията.

На основата на цитираната по-горе статистика е желателно да се обсъди въпроса с разделяне по някакъв начин функциите на КЗК (или да се дадат определени правомощия на вътрешните ѝ подразделения), така че въпроси като нелоялната конкуренция от служители да бъдат разглеждани по една облекчена процедура, а КЗК да може да обръща повече внимание и да върши собствени разследвания по случаи, включващи сливания, противоречащи на конкурентните правила споразумение или практики и пр. Това са въпроси, които далеч не са помаловажни от нелоялната конкуренция, но за разлика от нея често трудно се узнава за тях и фактите обикновено са прикрити.

През последните пет години след приемане на ЗЗК не са приемани подзаконовни нормативни актове по защитата на конкуренцията, освен правилника на КЗК. Очевидно една от функциите на КЗК трябва да бъде приемането на подзаконовни нормативни актове, например за определяне на груповите изключения, процедурите, въпросите на прозрачността и др.

Обнародването на решенията на КЗК в "Държавен вестник" е още един изключително важен въпрос, който досега не е намерил задоволително решение. Нито един от внесените в Народното събрание законопроекта не засяга този въпрос. Официалното обнародване на решенията на КЗК, или на поне на някои категории решения, не само би «одобрило общото ниво на знания по въпросите на защитата на конкуренцията в България, но и би увеличило прозрачността на работата в областта на конкуренцията.

Понастоящем КЗК се опитва да публикува основните си решения в свой бюлетин (под формата на книга). Последното подобно издание бе през 1995 г. За съжаление, очевидно поради липса на средства, за 1996 г. не бе издаден такъв

V. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Защитата на конкуренцията ще бъде една от основните области, по които ще бъде преценявана готовността на България за пълноправно членство в ЕС. С оглед на подготовката на страната, както и на основа на гореизложеното, считаме за необходимо в обобщен вид да изложим мерките, които следва да се предприемат в краткосрочен и средносрочен период •

Защита на конкуренцията

1. Приемане на нов Закон за защита на конкуренцията, който да въвежда европейското законодателство, като се отчитат и решенията на Европейския съд. По-правилно би било това да стане на основата на цялостния законопроект, представен от председателя на КЗК, като от него отпадне като функция на КЗК наблюдението върху държавните помощи. Този въпрос би могъл да се уреди или в този закон като отделна глава, или в отделен закон, като се предоставят правомощия на Министерството на финансите в тази насока и се уредят някои общи въпроси.

2. Разширяване функциите на Комисията за защита на конкуренцията чрез:

- предоставяне на правомощия да издава подзаконовни нормативни актове;
- създаване на необходимата законова база за пряко прилагане от нея на закона, а именно налагане на санкции и глоби;
- даване на правомощия за разследване и достъп до информация на КЗК.

3. Създаване на условия за повишаване информираността на стопанските субекти и специалистите по въпросите на конкуренцията чрез:

- създаване на необходимата законова база за обнародване решенията на КЗК в "Държавен вестник";
- организиране издаването на регулярна основа на европейското законодателство и съдебна практика в тази област на български език;
- организиране на обучение както за стопанските субекти, така и за ползващите и прилагащите закона - съдии, адвокати и др.

4. Приемане от Съвета за асоцииране на Приложимите правила за защита на конкуренцията на следващото му заседание през 1998 г. и създаване на условия от страна на КЗК за тяхното ефективно прилагане.

Държавни помощи

1. Незабавно изграждане на звеното към Мф, което ще играе роля на наблюдаващ държавните помощи орган (monitoring authority).

2. Разработване и приемане на правомощията и начина на работа на наблюдаващия орган, като се имат предвид препоръките, дадени в Бялата книга.

3. Предвиждане на подходяща прозрачност чрез регламентиране на публичния характер на информацията за държавните помощи.

4. Интензивно обучение на служителите в наблюдаващия орган по въпросите на държавните помощи.

5. Приемане от Съвета за асоцииране на Приложимите правила за държавните помощи на следващото му заседание през 1998 г. и създаване на условия от страна на Мф за тяхното ефективно действие.

6. Искане за удължаване на 5-годишния преходен период по чл. 64, ал. 4 от ЕСА за прилагане на чл. 92 (3) от Договора за създаване на Европейската Общност, който изтича в края на 1997 г. За удължаване на искането ни българската страна следва сериозно да се подготви за преговорите, за да може да защити необходимия й допълнителен преходен период.

7. Да се предприемат необходимите мерки и стъпки за подготовка на секторите, обхванати от ЕОВС, за посрещане изтичането на петгодишния период за държавни помощи в края на 1997 г.

1. Извършване на подробно проучване и подготовка на предложения за необходимите изменения и допълнения на релевантното българско законодателство, за да може да се постигне пряка приложимост на Решенията на Съвета за асоцииране в България.

2. Създаване на необходимата нормативна база за прилагането и действието на Решенията на Съвета за асоцииране в България.

VI. ПОДГОТОВКА ЗА ПРЕГОВОРИ

В областта на защитата на конкуренцията

До започване на преговорите на България за членство в ЕС следва:

1. Да се въведе изцяло законодателството на Европейския съюз в областта на защитата на конкуренцията по отношение на правилата за предприятията. Там, където това не е възможно поради икономически причини, следва да се изготви график със срокове за въвеждане на мерките, на базата на които ще се подготви и позицията за преговори за членство в ЕС.

В областта на държавните помощи

До започване на преговорите на България за членство в ЕС следва:

1. Да са въведени общите принципи и норми на законодателството на Европейския съюз по отношение на отпускането на държавни помощи. Действащият в България режим трябва да е максимално близък до режима, действащ в ЕС.

2. Да са изградени необходимите звена и механизъм за наблюдение и контрол върху държавните помощи.

Конкретно за подготовката на преговорите в тази област България следва:

1. Да проучи детайлно законодателството на ЕС в тази сфера, като съсредоточи вниманието си върху изключенията.

2. Да направи детайлни секторни проучвания в чувствителните за България сектори - въгледобив и стоманодобив, селско стопанство, транспорт, корабостроене, текстилна промишленост - за изясняване на възможностите за конкурентоспособността им на европейските пазари.

3. Да се проучи опита на Швеция, Финландия и Австрия в конкретните сектори, които биха представлявали проблем и за България, както и тяхната позиция в хода на преговорите

4. На базата на горното България следва да разработи своята конкретна позиция за преговори по преходните периоди, които ще иска по отделните сектори.

ВИДОВЕ БЮДЖЕТИ ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ БВП	Консолиди ран държавен бюджет	Република нски Бюджет Отчет	Центр. републ. Отчет 1996	Минист. и ведомства Отчет 1996	Общини Отчет 1996
ОБЩО ДЪРЖАВНИ ПОМОЩИ в % от БВП	Отчет 1996	1660202	1660202	1660202	1660202
СУБСИДИИ в % от БВП	1660202	89847	5.40%	0.02%	3930
ТРАНСФЕР ПО	93777	5.41%	9973		0.24%)
ИЗВЪНБЮДЖЕТНИ ФОНДОВЕ в % от БВП	5.65% 13903	9973 0.60%	0.60% 2164	262	3930
ЛИХВЕНИ ПЛАЩАНИЯ в % от БВП	0.84% 2426	2426 0.15%	0.13% 77448	0.02%	2
ОБЩИ ДЪРЖАВНИ СЛУЖБИ	0.15%	77448	4.66%	258	6
А НАУКА	77448	4.66%	776		
Трансфер за извънбюджетни фондове	4.66%	1034	776	258	
фонд "Структурна и технологична политика"	1034	258	776		6
фонд "Наука и научни изследвания"		125	11361	129	
Е.ОБРАЗОВАНИЕ		130	4189		
Субсидии	258	776	4189	130	
ИКОНОМИЧЕСКИ УСЛУГИ		11365	1850	4	
АТОРИВА И ЕНЕРГИЯ		418S			
Субсидии	129	4185			
Трансфер за извънбюджетни фондове	130	185C			
Фонд "Безопасност и съхраняване на радиоактивни отпадъци"	776				
на радиоактивни отпадъци"	776				
К СЕЛСКО СТОПАНСТВО, ГОРСКО СТОПАНСТВО, РИБОЛОВ, ЛОВ	15295				
Субсидии	4191				
	4191				
	1856				
	6				

Трансфер за извънбюджетни фондове	1850	1850	1850		33
фонд "Тютюн"	1850	1850	1850		33
Държавен фонд "Земеделие"					3522
В МИННО ДЕЛО И МИНЕРАЛНИ РЕСУРСИ, ФАБРИЧНО ЗАВОДСКО ПРОИЗВОДСТВО, СТРОИТЕЛНИ РАБОТНИ УСЛУГИ	696	663	663		3522
Субсидии	696	663	663		
Г. ТРАНСПОРТ И СЪОБЩЕНИЯ	7864	4343	4343		
Субсидии	7864	4343	4343	4	
Д. ДРУГИ РАБОТИ И СЛУЖБИ НА ИКОНОМИКАТА (ТЪРГОВИЯ, ХОТЕЛИ, РЕСТОРАНТИ И ДР. РАБОТИ И СЛУЖБИ НА ИКОНОМИКАТА, НЕКАТЕГОРИЗИРАНИ ДРУГАДЕ)	373	7	3		
Субсидии					367
Трансфер за извънбюджетни фондове	369	3			
фонд "За развитие на промишлеността"					
ДРУГИ РАЗХОДИ (СВЪРЗАНИ С ВЪТРЕШНИЯ И ВЪНШЕН ДЪЛГ НА СТРАНАТА И ФОНД "СТИХИЙНИ БЕДСТВИЯ")	4	4	3		
Субсидии					367
Трансфер за извънбюджетни фондове	314	314		4	
фонд "За развитие на промишлеността"	314	314	314		
ДРУГИ РАЗХОДИ (СВЪРЗАНИ С ВЪТРЕШНИЯ И ВЪНШЕН ДЪЛГ НА СТРАНАТА И ФОНД "СТИХИЙНИ БЕДСТВИЯ")	77448	77448			
Трансфер за извънбюджетни фондове	2072	2072	314		
Фонд "Стихийни бедствия"					
ЛИХВЕНИ ПЛАЩАНИЯ					
- по дълг на фирмите по 244 ПМС/1991 г.	1183	1183	77448		
- по дълг на фирмите по 234 ПМС/1992 г.			2072		
			1183		

- по дълг на фирмите по 3 ПМС от 1994 г.	851	851	851		
- облигации по ЗУНК (в т.ч. Закон за защита рехабилитация и социална интеграция на инвалидите)	13869	13869	13869		
- по облигационен заем (ПМС 89 от 1995 г., изм. и доп. ПМС N106 от 1995 г.)	59473	59473	59473		

МИТНИЧЕСКИ СЪЮЗ

I. Увод

Интегрирането на източноевропейския пазар в пазара на Общността е най-голямото предизвикателство пред разширяването на ЕС към страните от Централна и Източна Европа. Тази интеграция се очаква да доведе до експанзия на търговията, както между участниците в интегрирания пазар, така и с останалата част на света в резултат на нарасналия икономически динамизъм на разширения ЕС.

За България (и останалите страни-кандидати), присъединяването към външноикономическите отношения на ЕС, в това число към митническия съюз означава привеждане на търговската политика на страната в съответствие с Общата търговска политика. След присъединяване, България ще прилага към трети страни, всички мерки, приети от ЕС към датата на присъединяване в изпълнение на общите политики.

Присъединяването на България следва да е съвместимо с международните, многостранни и двустранни ангажменти на ЕС. Постигането на подобна съвместимост предполага предварително приспособяване на националната търговска политика към прилаганата от ЕС или пряко приемане на цялостните ангажменти на ЕС при присъединяване (в случай на несъответствие приоритетни са международните ангажменти на ЕС, доколкото България се присъединява към тях, а не обратно).

Що се отнася до търговската интеграция между България и ЕС, изпълнението на Европейското споразумение допринася за постигането на либерализация за съществена част от търговията.

При присъединяване, българската митническа администрация ще стане част от европейската и ще поеме функциите по прилагане на границата разпоредбите на общата търговска, общата селскостопанска и политиката в областта на рибите и рибните продукти.

Присъединяването на България към по-високата степен на интегрираност на пазара, а именно към единния вътрешен пазар на ЕС (пазар без вътрешни граници) ще постави пред българската митническа администрация изискването да упражнява защита и контрол на част от външната граница на ЕС.

Предварителната подготовка по сближаване на митническото законодателство и практическо прилагане на режими РІ процедури, аналогични на прилаганите от митническите служби на ЕС, както и изграждане на необходимите инфраструктури, ще позволи на българската страна да изпълни функциите на страна-членка: прилагане на търговския режим на ЕС и гарантране на защитата и контрола на "външната граница" на ЕС.

II. Присъединяване на България към търговско-политическите аспекти на митническия съюз

Общността се основава на митнически съюз, който обхваща цялата търговия със стоки, и който включва забрана на митата върху вноса и износа между страните-членки, РІ на всички такси с равностоен ефект, както РІ приемането на обща митническа тарифа при техните отношения с трети страни.

Разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност, отнасящи се до митническия съюз между страните-членки предвиждат:

- премахване на митата между страните-членки (чл. 12 -17);
- приемане на общата митническа тарифа (чл. 18 - 29);
- елиминиране на количествените ограничения между страните-членки (чл. 30 - 37).

Изграждането на митническия съюз (1 юли 1968 година) е основополагащ принцип за свободното движение на стоки в рамките на митническата територия на Общността. Всяка страна, пръгсъединяваща се към ЕС, преминава процес на отмяна на митата по търговията вътре в Общността и приравнява националната си митническа тарифа към общата митническа тарифа. Стоките, произхождащи от трета страна, се считат като намиращи се в свободно обръщение в страна-членка, ако формалностите по вноса са били изпълнени и всички мита и такси, имащи равностоен ефект, КОРИТО е трябвало да бъдат платени, са били събрани в тази страна-членка, в случай, че не се ползват от цялостно или частично освобождаване от такива мита или такси.

Интегриране на търговията България-ЕС, предпоставка за присъединяване

Прогресивното прилагане на Европейското споразумение между България и ЕС води до РІзграждането на зоната за свободна търговия, който процес, съгласно договорения график, следва да приключи на 01.01. 2002 година. По този начин, в края на преходния период България ще бъде в състояние да се присъедини към тази част от разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност, отнасяща се

до елиминирани на митата и количествените ограничения и мерките с подобен ефект в търговията със страните-членки на ЕС.

Процесът на либерализация води и до повишаване на степента на търговска интеграция с все по-нарастващ относителен дял на търговията с ЕС в общата търговия на България. Темповете на развитие на този процес, от датата на влизане в сила на Временното споразумение по търговията (1993) са положителни, като дялът на ЕС нараства от 28.2 % в общия износ на България през 1993 година на 40% през 1996 година, и съответно от 29.8 % в общия внос през 1993 на 38.7% през 1996 година (данни на НСИ). Степента на интегрираност от гледна точка на стоковата структурата на вноса е значително по-висока, като се има предвид, значителният дял на минералните продукти и горивата (почти 40%) в общия внос на България.

За сравнение на степента на интегрираност на търговията между страните - членки на ЕС може да бъде посочено, че относителният дял на обема търговия помежду им в общата търговия на ЕС с трети страни, възлиза на около 60% /данни на Евростат за 1993 година/. Присъединяването на три от страните от ЕАСТ, заемащи съответно 11.5% от общия внос на ЕС и 11.7% от общия износ към трети страни /през 1993 година/, води до по-нататъшно нарастване на относителния дял на "■ вътрешната търговия" в общия обем търговия на ЕС.

В този смисъл, нарастващият относителен дял на търговията с ЕС, паралелно на процеса на реструктуриране на икономиката и усвояване потенциала на зоната за свободна търговия, създава предпоставки за по-нататъшно интегриране на търговията на България и за стимулиране на икономическия растеж.

От друга страна, процесът допринася за прогресивното адаптиране на българската икономика и смекчаване на негативния ефект върху промишленото производство от по-ниската тарифна защита след приемане на общата митническа тарифа на ЕС (делът на промишлените стоки във вноса от ЕС възлиза съответно на 93% през 1995 и 95% през 1996 година, т.е. за по-голямата част от двустранната търговия на България с ЕС, митата ще бъдат вече елиминирани).

Ефект от присъединяването към общата митническа тарифа

Присъединяването към общата митническа тарифа на ЕС, ще доведе до намаляване на нивото на тарифна защита за промишлените стоки (след Уругвайския кръг средното ниво на тарифна протекция на ЕС през 2000 година ще бъде 3.6%; средното ниво на България понастоящем е 15.2%). Това улеснява присъединяването, тъй като не поражда необходимост от компенсации спрямо

трети търговски партньори. По отношение на България, обаче, рязкото намаляване на тарифната защита ще доведе до нарастване на импортния натиск от трети страни. Прогресивното адаптиране и смекчаване на негативния ефект върху промишленото производство може да бъде подкрепено чрез нарастване дела на вноса от ЕС в контекста на изграждащата се зона за свободна търговия.

Предварителното идентифициране на секторите, които ще бъдат най-силно засегнати, ще позволи на българската страна да отчете ефекта от присъединяване при разработването на националната програма за реструктуриране на отделните отрасли.

Тарифна политика на ЕС

В съответствие с поетите ангажменти по Уругвайския кръг в рамките на ГАТТ ЕС следва да направи тарифни редукиции в периода 1 юли 1995 - 1 юли 2000 година в размер на 36% за селскостопанските стоки и в размер на 40% за промишлените стоки, както и да елиминира митата за: строително оборудване, селскостопанска техника, медицинска техника, фармацевтични продукти, повечето от категориите в стоманата, хартиени продукти, мебели, някои играчки, сапуни и препарати. Отправна точка за тарифните намаления е средното ниво на тарифна защита на 1 юли 1995 година в размер на 9.6%.

Средното ниво на тарифна защита за селскостопанските стоки след влизане в сила на договореностите от Уругвайския кръг е 25%, като тарифният профил показва високи нива на тарифна защита за зърнени храни (над 60%), месо и месни продукти (до 50%), млечни продукти (над 60%), захар (30%) и тютюневи изделия (45%) и ниски, дори нулеви нива за маслодайни семена, плодове и зеленчуци, растения. В случая на плодовете, зеленчуците и растенията, обаче, средното ниво от 10% прикрива сезонните високи мита, осигуряващи ефективна защита за производителите на ЕС. Най-съществената промяна след Уругвайския кръг е тарификацията на граничните мерки, включително променливите такси и замяната им с тарифни еквиваленти.

Номиналното ниво на тарифна защита за промишлените стоки е общо взето ниско (6%), с изключение на определен кръг "чувствителни стоки". Обхватът на тези стоки, за които настоящото ниво е в порядъка на 10% и по-високо, е концентриран в секторите на текстила, някои превозни средства, микропроцесори, радио и телевизионни апарати, метални изделия, стъклария, обувки и някои изделия от хартия. Поетите от ЕС ангажменти за тарифни намаления в тези сектори са пониски, отколкото в други сектори. Независимо от това, в резултат на елиминирането на митата и значителните намаления за машиностроителна

продукция, технически инструменти, текстилни влакна и други, средното ниво на тарифна защита за промишлените стоки ще бъде намалено от 6% през 1995 година, на 3.6% през 2000 година.

Разглеждането само на номиналното ниво на тарифна защита следва да бъде допълнено с констатациите за тарифни ескалации, осигуряващи в някои случаи значително по-висока ефективна защита, отколкото предполага номиналното ниво. Това се отнася специално за сектори като риби, тютюн, кожи, каучук, текстил и метали.

От друга страна, следва да се отчете и възможността, предвидена в член 28 на Договора за създаване на Европейската общност, за предоставяне на временна отмяна на митата по искане на отделни сектори на преработвателната промишленост на Общността: " Всяка автономна промяна или суспендиране на митата в общата митническа тарифа се решава от Съвета, чрез квалифицирано мнозинство, по предложение на Комисията". Временна отмяна (суспендиране на митата) обикновено се въвежда за една година или за 6 месеца с възможност за удължаване. Секторите, в които напоследък най-често е въвеждана подобна отмяна на митата са микроелектрониката, химическата промишленост, селското стопанство, рибните продукти и поддържането на самолети, Понастоящем се прилагат около 1300 суспендираня, от които около 97% са в секторите химикали и микроелектроника. Прогнозата на ЕК за 1998 година е за 400-500 броя суспендираня и за 50 броя тарифни квоти.

Тарифна политика на България

Средното ниво на митническа защита на България след въвеждане резултатите от присъединяването към ГАТТ/СТО е съответно 18% за селскостопанските (прилагано ниво, в рамките на обвързаното в ГАТТ) и 15.2% за промишлените стоки.

Селскостопански СТОКРІ

Прилаганите нива на митническа защита са значително по-ниски от обвързаните в ГАТТ/СТО, което позволява изравняване (повишаване) при присъединяване към ЕС, без да поражда необходимостта от тарифни компенсации (с отчитане и на обстоятелството, че ЕС е основен доставчик в общия селскостопански внос, без експлицитно да се изключва вероятността за претенции по отношение на "текущия достъп".

За илюстриране, как ще се отрази изравняването на нивото на тарифна защита по основни раздели на селскостопанския сектор може се посочи следното (на основата на тарифно третиране "най-облагодетелствана нация"):

- живи животни и продукти от животински произход:

България - в размер на 17%,

ЕС - в размер на 28%;

- продукти от растителен произход:

България - в размер на 19%,

ЕС - в размер на 17% (усредненото ниво прикрива високата тарифна защита, прилагана към зърнените храни и мелничарските продукти (50% - 60%);

- мазнини и масла от животински или растителен произход:

България - в размер на 12%,

ЕС - в размер на 20%;

- продукти на хранителната промишленост, безалкохолни и алкохолни напитки, тютюни:

България - в размер на 25%,

ЕС - в размер на 29%.

Прегледът показва, че при присъединяване България ще повиши нивото на тарифна защита спрямо прилаганото понастоящем, но нивото ще остане в рамките на обвързаното по присъединяването към ГАТТ/СТО.

Промислени стоки

Сравняването на номиналните нива на тарифна защита (за ЕС през 2000 година) показва, че България ще намали значително тарифната си протекцията. За илюстриране, как ще се отрази изравняването на тарифата, могат да бъдат направени следните сравнения по раздели (на основата на тарифно третиране "най-облагодетелствана нация"):

- минерални продукти - от 12% на 1%;

- продукти на химическата промишленост - от 12% на 6.3%;

- пластмаси и пластмасови изделия - от 15.5% на 5.5%;

- кожи и кожени изделия - от 15% на 4%;

- дървен материал и изделия от дърво - от 13% на 4%;

- дървесна маса, целулозни материали, хартии - от 19.1% на 3.6%;

- текстилни материали - от 23% на 7.3%;

- обувки - от 26.3% на 4.9%

- изделия от камъни, гипс, цимент, керамични изделия, стъкло и

изделия от стъкло - от 21.3% на 4.3%;

- естествени или култивирани перли, скъпоценни камъни, изделия от благородни метали - от 19.5% на 1%;

- неблагородни метали и изделия от тях -11.6% на 2.5%;
- машини и апарати, електрооборудване - от 12.9% на 2.8%;
- транспортни съоръжения - от 10.9% на 2.9%;
- оптични, фотографски или кинематографски, измерителни, контролиращи или прецизиращи инструменти и апарати - от 14.1% на 3%;
- оръжия, муниции и техните части и принадлежности - от 13% на 3%;
- разни стоки и продукти, в това число мебели - 21.5% на 2.4%;
- произведения на изкуството - от 10% на 0%.

Анализът на стоковата и географска структура на вноса, показва, че за преобладаващата част от промишления внос, ЕС е основен доставчик (с изключение на минералните продукти и горивата, за КОРГТО основен доставчик ОНД с 68% от вноса през 1995 и 79.7% през 1996 година), както следва:

- химически продукти, пластмаси, каучук - 50.2% от вноса през 1995 и 51.5% от вноса през 1996 година;
- неблагородни метали и изделия от тях - 30.4% през 1995 и 44% през 1996 година;
- машини, транспортни съоръжения, апарати - 58% през 1995 и 55.3% през 1996 година;
- текстил, облекла, кожени изделия, обувки - 72.3% през 1995 и 73.5% през 1996 година;
- дървен материал, хартия, керамика, стъклария - 44% през 1995 и 48.1% през 1996 година.

(данни от Годишен бюлетин на БНБ за 1996 година).

В този смисъл, ефекта от намалената тарифна защита при присъединяване, действително ще бъде ограничен, в резултат на нарастване дела на ЕС паралелно на либерализацията на търговията. Необходимостта от преходни периоди ще бъде обусловена главно от хода на процеса на реструктуриране на индустрията, в това число инвестиране и развитие на нови производства, нуждаещи се от временна протекция.

Координиране на търговската политика на България към трети страни - предпоставка за присъединяване към общата търговска политика

Принципи на общата търговска политика

По отношение на общата търговската политика, разпоредбите на Договора за създаване на Европейската общност, предвиждат:

- с изграждането на митническия съюз помежду си, страните-членки целят да допринесат, в името на общия интерес, към хармоничното развитие на

световната търговия, прогресивното премахване на бариерите в световната търговия и намаляване на митата.

- общата търговската политика следва да отчете благоприятния ефект от елиминирането на митата между страните-членки върху нарастването на конкурентоспособността на икономическите агенти в тези страни;

В преходния период до изграждането на митническия съюз, страните-основателки се ангажират да координират търговските си отношения с трети страни, така, че в края на преходния период да са налице необходимите условия за прилагане на обща политика в областта на външната търговия. Общата търговска политика се основава на единни принципи, особено що се касае до промени на митническите ставки, сключването на тарифни и търговски споразумения, постигането на унифицираност на мерките за либерализация, експортната политика и мерките за търговската защита, като тези прилагани в случай на дъмпингов и субсидиран внос.

Ключов елемент на програмата за изграждане на вътрешния пазар е елиминирането на търговските ограничения, поддържани от отделните страни-членки (национални количествени ограничения). С Регламент на Съвета 519/94 всички количествени ограничения, прилагани от страните-членки към трети страни (общо 6318, без текстилните квоти) са елиминирани. В някои случаи са въведени количествени ограничения на ниво Общност (банани, консервирана сардина, някои стоманени продукти, произхождащи от Монголия, Китай и някои страни на ОНД, и значителен брой потребителски стоки, произхождащи от Китай. От прилаганите от страните-членки 4700 ограничения по вноса на потребителски стоки от Китай, на ниво Общност са запазени количествените ограничения за: работни ръкавици, шест вида продукти на обувната промишленост, порцеланови и керамични изделия, стъклария, радио за автомобили, три вида играчки. Въпреки, че Договорът от Маастрихт не отменя разпоредбата на член 115 на Римския договор, позволяваща на страните-членки при определени обстоятелства да предприемат протекционистични мерки, политиката, прилагана от Общността след изграждането на единния вътрешен пазар (без вътрешни граници) е насочена, към съществено ограничаване позоваването на тази разпоредба.

Законодателство

5.

Законодателството на ЕС относно общата търговска политика към трети страни се състои от многостранните и двустранни търговско-политически договорености и от автономните инструменти за търговска защита.

Присъединяването на България към общата търговска политика на ЕС към трети страни означава присъединяване към:

- общата митническа тарифа;
- външотърговските аспекти на общата селскостопанска политика; многостранните и двустранни ангажименти на ЕС в областта на търговската политика; различните преференциални споразумения на ЕС с трети страни; (преференциални споразумения на България с партньори, с които ЕС не е встъпил в подобни договорености следва да бъдат прекратени при присъединяване);
- автономните преференциални режими на ЕС;
- законодателството на ЕС по инструментите за търговска защита (националното законодателство в тази област следва да бъде отменено при присъединяване); режимите за неразпространение на оръжията за масово унищожение P1 прилагания от ЕС списък на стоки с възможна двойна употреба.

Външотърговските аспекти на селскостопанската политика включват прилагането на експортните субсидии, обвързаните в ГАТТ тарифни квоти, различните мерки на протекция, свързани с ценовите равнища, като системата на "входни цени" по вноса на пресни плодове и зеленчуци, системата на "минимални цени" по вноса на "червените плодове" за преработка, "прагови цени", прилагани по вноса на зърнени храни. Защитата се осъществява на принципа "доставка по доставка". Прилагането на член 5 от ГАТТ/СТО Споразумението по селското стопанство (специална защитна клауза) позволява въвеждането на "допълнителни мита" в случай на съществено намаление на световните цени или силно нарастване на вноса.

Въвеждането от българска страна на някои от елементите на общата селскостопанска политика, ще позволи подготовката за прилагане и на гранични мерки на протекция сходни с прилаганите от ЕС. В този случай, въпросът е на политически избор: по-нататъшна либерализация, включително намаляване на тарифната протекция или ориентиране към политиката на ЕС.

Подготовката за присъединяването на България към многостранните и двустранните споразумения на ЕС по търговията с текстил (20 двустранни споразумения) е в зависимост от времевите характеристики на процеса на разширяване на ЕС към България. При положение, че България се присъедини след 01.01.2005 година (ГАТТ/СТО ангажимент на ЕС да елиминира всички квоти по текстила) ще настъпи изравняване с политиката на ЕС в областта на текстила,

доколкото България понастоящем не прилага количествени ограничения. При положение, че разширяването на ЕС към България настъпи преди либерализацията на количествените ограничения, тогава, прилаганите от ЕС квоти към трети страни ще следва да бъдат адаптирани, отчитайки присъединяването на България. В този случай, подготовката следва да се съсредоточи към подготовката за преговори с трети страни и на експертиза по последващото управление на квотите на Общността след присъединяване. Що се касае до двустранните отношения, то по смисъла на договореностите по Европейското споразумение ЕС ще елиминира всички квоти спрямо вноса от България на 01.01.1998 година.

По отношение на количествените ограничения и мерките с подобен ефект, България следва да пристъпи към диференциация на мерките, прилагани по националния външнотърговски режим, в контекста на подготовката за присъединяване, като отдели: мерките, въведени по смисъла на Член XX на ГАТТ, съответно член 36 на Римския договор (обща изключения); мерките, въведени по смисъла на законодателството по инструментите за търговска защита; националните мерки, които българската страна би поддържала в рамките на преходен период след присъединяването си. Това ще позволи на България да обоснове националния си търговски режим при преговорите за присъединяване.

Присъединяването на България към двустранните преференциални споразумения на ЕС ще бъде елемент от бъдещия Договор за присъединяване; тези споразумения ще се прилагат от България от датата на влизане в сила на бъдещия Договор. Това, от една страна ще разшири пазарния достъп за българския износ, но от друга страна ще намали тарифната защита по вноса от редица партньори. Преференциалните споразумения на ЕС обхващат следните търговски партньори: Андора, Алжир, България, Египет, Естония, Израел, Исландия, Йордания, Кипър, Латвия, Ливан, Литва, Малта, Мароко, Норвегия, Полша, Румъния, Сирия, Словашката република, Словения, Тунис, Турция, Унгария, Чешката република, Швейцария.

Понастоящем България е постигнала договорености с няколко от изброените търговски партньори: Споразумение с ЕАСТ (Исландия, Норвегия, Швейцария) Споразумения с Чехия, Словакия, Словения (в контекста на присъединяването си към ЦЕФТА); и води преговори с Полша, Румъния и Унгария. В сравнение с останалите страни-кандидати за членство в ЕС, България регистрира значително изоставане.

Разработването на национална стратегия за постигане на договорености с преференциалните партньори ще укрепи позициите на България за откриване на

преговори за присъединяване към ЕС, като сигнализира политическата привързаност към ускорено интегриране. Приемането на национален график за преговори с индивидуалните партньори ще мобилизира усилията и ще ускори процеса, като се отчита изоставането на България спрямо останалите страни от региона. Същевременно, предприемането на действия по предварителна либерализация на търговията на двустранна основа, ще позволи прогресивното адаптиране на националните производства към либерализацията на вноса след присъединяване към ЕС.

Европейски партньори на ЕС: перспективата за разширяване на ЕС към страните от Централна и Източна Европа (интегриране на източноевропейския пазар в пазара на ЕС) предопределя и темпото на постигане на договорености, а именно: ускоряване присъединяването към ЦЕФТА (приключване на преговорите, включително двустранните, до края на 1997); ускоряване на преговорите с Прибалтийските републики (приключване на преговорите до средата на 1998 година).

Подобен подход ще допринесе за възстановяване на търговски връзки и създаване на нови с традиционни търговски партньори на България и ще допринесе за ускорена регионална интегрираност предвид членството в ЕС. Политиката на ЕС към АСЦИЕ, след приемането на пред-присъединителната стратегия от Европейския съвет (Есен, 1994) е ориентирана към предварително постигане на подобна интегрираност. В тази връзка беше въведена и многостранната кумулация на преференциалния произход между ЕС/ЕАСТ/АСЦИЕ, приложима само при наличие на двустранни преференциални споразумения между самите страни.

Средиземноморски партньори на ЕС: политиката на ЕС към Средиземноморието е ориентирана към изграждането на евро-средиземноморска зона за свободна търговия до 2010 година; изравнявайки националната си търговска политика с тази на ЕС, България следва: да насрочи преговори за зона за свободна търговия с Турция, отчитайки обстоятелството, че преходния период на Турция по митническия съюз изтича в края на 2000 година (регистрирано е изоставане на България спрямо останалите страни); да разработи график за преговори с останалите преференциални търговски партньори, като следва темпото на ЕС за сключване на ново поколение споразумения (Кипър, Малта, Израел, Египет, Йордания, Ливан, Сирия, Мароко, Тунис, Алжир).

България има традиционно добри двустранни отношения със всеки един от партньорите на ЕС. Инициативата за либерализация на търговията, ще укрепи както тези взаимоотношения, така и процеса на икономически реформи (България

е връчила проект за либерализация на търговията с Израел). Същевременно ще се сигнализира подкрепата на България към политиката на ЕС в региона на Средиземноморието и Близкия Изток.

В краткосрочен аспект, присъединяването на България към едностранните (Ломе конвенция, споразумения за търговия и сътрудничество) и автономните (GSP) преференциални режими на ЕС из се очаква да създаде проблеми, доколкото и понастоящем, България предоставя преференциален или безмитен достъп на бенефициентите по националната схема за преференции.

Прилаганата от ЕС схема за преференции (след ревизирането през 1995 година) предвижда "обвързване" на преференциите за промишлени продукти с оценката на ЕС за "чувствителност" на съответните продукти (tariff modulation mechanism), общото ниво на икономическо развитие на бенефициентите и нивото на "експортна специализация" на страните-износителки по схемата (graduation mechanism). Бенефициенти по схемата на ЕС са 145 страни и територии.

От гледна точка на "чувствителността" на продуктите е въведена тарифна модулация, предвиждаща 4 категории:

- "много чувствителни" продукти (текстил, облекла, метални сплави), за които преференциалното мито е 85% от митото за "най-облагодетелствана нация";
- "чувствителни", обхващащи различни групи продукти, в това число обувки, електроника, моторни превозни средства, за които преференциалното мито е 70% от митото за "най-облагодетелствана нация";
- "полу-чувствителни", за които преференциалното мито е 35% от митото за "най-облагодетелствана нация";
- "не-чувствителни", за които се прилага безмитен внос.

Тези преференциални ставки се прилагат към всички бенефициенти, с изключение на най-слабо развитите и страните от "Андийската група", към които се прилага по-благоприятно третиране. Защитната клауза предвижда възстановяване на митата по искане на страна-членка или на Комисията, когато вноса предизвиква или заплашва да предизвика сериозни трудности на производител в ЕС.

Механизмът на степенуване на преференциите дефинира критериите за изключване на страна/сектор от схемата за преференции, като се отчита:

- относителен доход, определен като съотношение на дохода на глава от населението на бенефициента, към средния доход на глава от населението на ЕС;
- относителен дял на промишления износ, или стойност на промишления износ на страната-бенефициент като дял от общия промишлен износ на ЕС;
- секторен дял във вноса на ЕС, определен като дял на вноса в ЕС от страната бенефициент за дадена категория продукти в общия внос на ЕС за същата категория (специфицирани са 21 отделни категории продукти, включително по една за текстил, облекла, обувки, стоманени продукти, битова електроника и превозни средства);
общ дял във вноса на ЕС, определен като обща стойност на вноса в ЕС от страната-бенефициент, спрямо общия внос на ЕС.

Националната схема за преференции (GSP) на България е значително по-опростена, основаваща се на списък от бенефициенти и преференциална разлика или безмитен достъп за най-слабо развитите страни. За сближаване със системата, прилагана от ЕС е необходимо да се направят анализ на принципите на от гледна точка на хармонизиране с прилаганите от ЕС, в това число по отношение на: обхвата на бенефициентите, преференциалната разлика, правилата за произход, елементите на механизма за степенуване на преференциите /*graduation mechanism*/ в съответствие с разликата в икономическото ниво. Това ще улесни бъдещото присъединяване на България и ще смекчи евентуални реакции при резки промени в третирането по пазарогя достъп спрямо някои търговски партньори.

Инструменти за търговска защита

Присъединяването към общата търговска политика в материята по инструментите на търговска защита означава отмяна на националното законодателство, включително предприетите мерки за търговска защита и присъединяване към законодателството на ЕС, включително предприетите мерки срещу дъмпингов и субсидиран внос, защитните мерки и мерките по смисъла на "новия инструмент за търговска защита". Очаква се, че автоматичното прилагане от България на мерките, предприети от ЕС ще предизвика оспорване на тяхната съвместимост с ГАТТ/СТО (по подобие на предишното разширяване), както и евентуално нарастване на вноса непосредствено преди присъединяването на България с оглед "заобикаляне" на мерките. Българската страна следва да изрази готовност за сътрудничество с ЕС по решаването на тези проблеми.

Законодателството на ЕС в тази материя, прието в края на 1994 година, се е обхванато в четири регламента на Съвета, съдържащи разпоредбите по "търговската защита" и инкорпориращи резултатите от Уругвайския кръг на ГАТТ в областта на дъмпинга, субсидиите, защитните мерки и процедурата за предприемане на защитни действия спрямо страни, нарушаващи международните правила (новия инструмент по търговските бариери е предназначен да "осигури упражняването на правата на Общността по спазването на международните търговски правила, в частност тези, установени от СТО", т.е. не толкова защита на пазара на Общността, а постигане на по-голяма търговска либерализация в контекста на международните правила).

Националното законодателство на България не предвижда разпоредби само в последния случай. Що се касае до практиката, България не е въвеждала анти-дъмпингови мерки. Известен опит е натрупан в материята на защитните мерки, преди присъединяването към СТО.

Прегледът на въведените от ЕС мерки на търговска защита показва следното:

- дъмпинг - 156 антидъмпингови мерки в сила към края на 1994 година (най-често използван инструмент);
- субсидии - 2 мерки, в сила (рядко използван инструмент);
- защитни мерки - в съответствие с ГАТТ Споразумението по защитните мерки, ЕС следва да елиминира в рамките на четири години ВСПФЖКР мерките, принадлежащи към така наречената "сива зона"; пред СТО е нотифицирано елиминирането на осем мерки; ЕС ще поддържа 31 декември 1999 година: ограничаване по вноса на въглица Германия; минимални цени по вноса в ЕС на стафиди и временно консервирани череши; минимални импортни цени по вноса в ЕС на бяла риба и сьомга.
- търговски бариери - процедурите се инициират в случай, че постъпи оплакване от производители в ЕС за пречки в търговията, имащи ефект върху пазара на Общността и предизвикващи материална вреда, както и за пречки в търговията, имащи ефект на пазара на трета страна и водещи до влошаване на търговския ефект (за риносителите на ЕС); мерките се прилагат по търговията със стоки, частично по търговията с услуга, както и по отношение защитата на свързаните с търговията със стоки и услуги права на интелектуалната собственост; предприемането на мерки може да включва: отмяна или оттегляне на концесии, увеличаване на митата или въвеждане на импортен такс. въвеждане на количествени ограничения или други мерки, засягащи търговските отношения със съответната страна.

Подготовката на България следва да се съсредоточи върху подготовката на експертиза, което да позволи обосновани предложения за предприемане на мерки след присъединяване. Изграждането на национални структури за прилагане първоначално на националното, а в последствие на законодателството на ЕС ще укрепи капацитета за бъдещо участие в процеса на вземане на решения по прилагането на инструментите за търговска защита.

Във взаимоотношенията си с международните организации, като РІ В двустранните си отношения, България следва да поема такива ангажименти, които да подсилят хармонизираност с бъдещите ѝ задължения като член на Общността. При присъединяване, България следва да поеме ангажиментите на ЕС по споразуменията в рамките на ГАТТ/СТО, в това число по Споразумението за държавните поръчки, за което е необходимо да адаптира националното си законодателство. Активното сътрудничество на България с ЕС по въпросите на многостранната търговска политика ще създаде необходимата степен на готовност за бъдещо участие в процеса на вземане на решения. По отношение на двустранните си отношения България следва да предприема стъпки, които не противоречат на постигнатите от ЕС договорености с индивидуалните партньори. Това се отнася в частност до търговски партньори, с КОРГГО и ЕС не встъпил в преференциални договорености.

В областта на контрола върху въоръженията за масово унищожение и на стоките РТ технологичните с възможна двойна употреба, от юли 1995 година ЕС въведе всеобхватен режим от общи стандарти РІ контрол на основата на член J.3. Договора от Маастрихт (Решение на Съвета 94/942/CFSP и Регламент на Съвета 3381/94). Новата рамка задължава страните-членки да подлагат износ на стоките с възможна двойна употреба на ефективно контролиране и да разработят общи стандарти в рамките на преходен период с оглед осигуряване изпълнението от страните-членки (и по този начин от ЕС) на международните им задължения по неразпространението на оръжията за масово унищожение.

Прилаганият от България контрол върху външнотърговската дейност с оръжията РІ със стоки и технологии с възможна двойна употреба е регламентиран от следните национални законодателни актове:

- Закон за контрол на външнотърговската дейност с оръжие и със стоки и технологии с възможна двойна употреба от 8 ноември 1995 година (Държавен вестник бр. 102/1995). В приложение N 7 е представен текста на Закона;
- Правилник за прилагане на Закона за контрол на външнотърговската дейност с оръжие РІ СЪС СТОКИ И ТЕХНОЛОГИИ С ВЪЗМОЖНА ДВОЙНА УПОТРЕБА от 6 март

1996 (Държавен вестник бр. 21/1996). В приложение N 8 е представен текста на Правилника;

Законодателната уредба в България е в съответствие с разпоредбите на Регламент N 3381/94 на Съвета на министрите на ЕС от 19 декември 1994 година.

Прилаганият от България списък за контрол на износа включва:

- Списък на военната и специалната продукция, техническата помощ и услуги в областта на отбранителната промишленост и отбраната, подлежащи на контрол при външнотърговска дейност с тях /former COCOM Munitions List/;

- Списък на ядреното оборудване, материали и свързаните с тях технологии с възможно двойно приложение в областта на ядреното оръжие /INFCIRC/Rev. I/Part. I and **Part.2**, former COCOM International Atomic Energy List and NSG List/;

- Списък на международно контролирани стоки и технологии /former COCOM Industrial Core List/;

- Списък на стоките и технологиите с възможно приложение в областта на ракетите носители за химическо, биологическо и ядрено оръжие /Missile Technology Control Regime - MTCR List/;

- Списък на химически и биологически изходни вещества и агенти, материали, оборудване и технологии с възможно приложение в областта на химическото и биологическо оръжие /Australian Group List/.

Националното законодателство на България в областта на експортния контрол отчита както критериите за членство в международно съгласуваните контролни режими, така и бъдещо присъединяване към ЕС.

По отношение на практиката, България следва да представи на партньорите си от ЕС достатъчно доказателства, че експортния контрол се упражнява ефективно.

В отговор на подадената от България молба за членство в ЕС и в съответствие с процедурата по Член О на Договора от Маастрихт, Европейската комисия представи становище по готовността на България да се присъедини към ЕС.

По отношение на външноикономическите отношения е констатирано, че:

- присъединяването на България няма да предизвика проблеми за ЕС (търговска политика и взаимоотношенията на ЕС с трети страни);
- ангажиментите на България в контекста на присъединяването към СТО по отношение на пазарния достъп са съвместими с поетите от ЕС;

- задълженията на България по прогресивното изграждане на зоната за свободна търговия се изпълняват съгласно договорения по Европейското споразумение график;
- договореностите с трети страни до момента (преференциални споразумения и споразумения за плащане) са съвместими с тези на ЕС и не предполагат последващо усложняване на отношенията след присъединяването на България към общите политики на ЕС.
- в средно сроден аспект, България има готовност да се присъедини към външноикономическите отношения на ЕС

III. Подготовка за прилагане на търговската политика след присъединяване към ЕС - митнически режими и процедури

При присъединяване, българската митническа служба следва да поеме отговорността по прилагане на грающата на мерките, предприети от Общността, в изпълнение разпоредбите на общата търговска, общата селскостопанска и политиката в областта на рибите и рибните продукти (в контекста на митническия съюз).

Предвид присъединяването към Единния пазар, без вътрешни граници, българската митническа служба следва да поеме и отговорността за защита и контрол на своята част от външната граница на ЕС.

Понастоящем, българската митническа администрация разполага с натрупан опит по прилагане на националната търговска политика, в т.ч. сключените преференциални споразумения. Като се има предвид многообразието от мерки по прилагането на търговската политика на ЕС (разгледани по-горе), и многократната разлика в обемите търговия (трудно е да се оцени, каква част от търговските потоци ще бъдат обработени от българската част на външната граница на ЕС) е несъмнена необходимостта от концентриране на усилията в периода до присъединяване за повишаване на оперативния капацитет.

Постигането на доверие в българската митническа администрация е възможно чрез ускорено разработване на национална стратегия за подготовка и на конкретен план за действие по изпълнение на стратегическите цели.

Ролята на митническата администрация в процеса на присъединяване

Със създаването на вътрешния пазар (01.01.1993 година) настъпват съществени промени в митническия режим на ЕС. Съществуващите митнически процедури за движение на стоки между страните-членки бяха заменени с НОВР задължения, които не са свързани с митнически контрол върху стоките, движещи се на територията на Европейския съюз. Що се отнася до търговските отношения с трети страни, бяха въведени единни правила, използвани за осъществяване политиките на Общността, в съответните области с оглед контролът върху външната граница на ЕС да бъде по-ефективен, ефикасен и процедурно еднакъв. В митническия съюз всеки митнически пункт и всеки митнически служител работи за Европейския съюз като цяло и качеството на митническия контрол, извършвано във всяка точка от територията на Европейския съюз е от съществено значение за всяка страна-членка. Нещо повече, постигането на равностоен резултат от двете дейности - по отношение на контрола и по отношение улесняване на търговията на всички точки на външната граница ще благоприятства избягването на деформациите в конкуренцията, отклонения в търговските потоци и защита на здравето и живота на гражданите.

Митницата има решителна роля за правилното функциониране на вътрешния пазар. На първо място при събиране на митническите сборове - едно от най-важните пера за бюджета на всяка държава. В същото време, услугите предоставяни от митниците са насочени към изпълнение на серия от нефискални функции, като прилагане на митническата политика, като част от търговската политика, селскостопанска политика и политика на опазване на природната среда, както и защита на интересите на потребителя и на културното богатство на страните. Не на последно място е решителната роля на митницата в защита на гражданите от нелегален трафик на упойващи вещества и оръжие. Тези дейности са присъщи на митническите администрации по принцип, но *присъединяването на България към ЕС налага нови рамки за законодателство, хармонизирано и съответстващо на действащото в ЕС, нови хармонизирани процедурни правила при митническото обслужване и адекватна организация на дейността, способна да отговори на високите критерии за контрол и митническо обслужване.*

От митническата администрация се очаква модернизирание, улесняване на стокообмена и подобряване на приходите от мита и такси, като едновременно с това се приеме и започне да се прилага цялото европейско законодателство, което българската митническа администрация ще бъде упълномощена да прилага от името на останалите страни-членки. Като се има предвид обема на търговията на ЕС, нарастващите търговски потоци в резултат на действащи и бъдещи търговски

споразумения с трети страни, в съчетание със специфичното географско разположение на България, несъмнено отговорността, която ще бъде поета, в значителна степен превишава тази на една национална митница.

Митническата администрация следва да гарантира прилагането на европейското и националното законодателство в следните области:

- прилагане на мерките на търговската политика (тарифи, квоти)
- контрол по мерките на селско-с/опанската политика;
- събиране на митническите сборове (собствените ресурси на ЕС и националните);
- контрол върху нелегалния внос (вкл.упойващите вещества)
- контрол върху стандартите

В тази насока, подготовката за присъединяване, следва да бъде насочена към:

- приемане и прилагане на законодателството на ЕС, съгласно Бялата книга;
- постигане на подходящо ниво на съоръженост на инфраструктурите;
- компютъризация РІ укрепване на средствата за разследване;
- създаване на ефикасна митническа администрация с достатъчен брой квалифицирани и мотивирани служители, демонстриращи способност да работят екипно.

Сближаване на законодателството - Бялата книга

Бялата книга разграничава законодателните мерки, които следва да предприемат АСЦИЕ, на такива, свързани с консолидиране на зоната за свободна търговия (първи етап) и на мерки, които следва да бъдат приети при присъединяване към митническия съюз (втори етап). Законодателните мерки, предприети през първия етап, следва да бъдат принципно съвместими със законодателството на ЕС (Митнически кодекс, комбинирана номенклатура), докато законодателните мерки през втория етап следва да бъдат насочени към пълно приемане на законодателството.

Законодателни мерки през първия етап

Основополагаща, първа стъпка в посока сближаване с процедурите и практиките, прилагани от митническите служби на страните от ЕС е приемането на нов Закон за митниците. Това е и първата препоръка от първия етап в раздел "Митници" на Бялата книга (законодателните мерки, които следва да бъдат приети през първия етап обхващат две директиви и 14 регламента).

Митническият кодекс на Общността, в сила от 01.01.1993 година, обединява всички митнически разпоредби на страните-членки в единствен и единен акт, като регламентира:

- Общите разпоредби, определящи областта на приложение и основните дефиниции, правата и задълженията на лицата по отношение на митническите разпоредби, включително правото на представляване, валидността на решенията, издадени от митническите органи и на обвързващата информация по тарифното класиране.
- факторите, на базата на които са прилагат вносните и износни мита и други мерки, свързани с търговията със стоки, включително Митническата тарифа и класирането на стоките, произхода на стоките - непреференциален и преференциален, стойността на стоките за митнически цели.
- Разпоредбите, прилагани към стоки, въведени на митническата територия преди те да се третираат като митнически одобрени, включително въвеждане на стоки на митническата територия, представяне на стоките пред митницата, общо деклариране (манифестиране) и разтоварване на представените пред митницата стоки, временно складиране
- Одобреното митническо третиране, включително митнически процедури по поставяне на стоки под митнически режим, деклариране на стоките - нормална и опростена процедура, освобождаване за свободно движение, митнически икономически режими - митническо складиране, активно усъвършенстване, обработка под митнически контрол, временно внасяне и пасивно усъвършенстване, износ и вътрешен транзит, свободни зони и свободни складове.
- Митническото задължение, включително възникване, заплащане обезпечаване, погасяване, срокове и начини на плащане
- Правото на обжалване

С помощта и техническото съдействие, осигурено от програми на ЕС за развитие на митниците и в изпълнение на ангажименти по чл. 94 на Европейското споразумение, е подготвен нов Митнически закон на България, хармонизиран с Митническия кодекс на Общността. Той има структура, подобна на тази на Митническия кодекс и включва разпоредби за правата и задълженията на лицата по отношение на митническата материя, факторите, на базата на които са прилагат вносните и износни мита и други мерки, свързани с търговията със стоки, включително Митническата тарифа и класирането на стоките, произхода на стоките - непреференциален и преференциален, облагаемата стойност, както и всички митнически режими. Тези разпоредби ще създадат базата за по-нататъшното еднакво прилагане на митническите процедури.

Законът се намръгва в заключителна фаза на подготовка. Приемането му от Народното събрание ще ускори разработването на другите нормативни актове, осигуряващи функционирането на системата.

Следващата стъпка и задължително условие за влизане в сила на новия Закон за митниците е подготовката на Правилник за приложение на закона за митниците.

Правилник за приложение на Митническия кодекс, приет с Регламент на Комисията 93/2454

Разпоредбите на Правилника за приложение на Митническия кодекс са свързани с основните раздели на кодекса, като формулират по-прецизно някои правила с цел да се постигне по-добро нормативно осигуряване при тяхното прилагане. Разширява се обхвата на някои разпоредби, които съгласно Кодекса се прилагат само към специфични митнически процедури, с цел да се отчете широкото му и задълбочено прилагане. Освен това в Правилника се включват всички общи разпоредби по отношение на действащите правила за произход по преференциалните споразумения и методите за административно сътрудничество, непреференциалните правила за произход, допълват се разпоредбите по определяне на стойността на стоките за митнически цели, правилата по процедурите за деклариране на стоките и условията за прилагане на опростени процедури. В правилника се съдържат и разпоредбите по прилагане на процедурите по транзита, по митническите икономически режими, както и други разпоредби, включени в международни митнически конвенции, действащи на територията на Общността.

Съвместимост на действащото българско законодателство с разпоредбите на Митническия кодекс на Общността и Правилника за прилагането му.

Прилаганото понастоящем българско законодателство в областта на митническата дейност датира от преди повече от тридесет и пет години и отразява друга икономическа среда на дейност на митническата администрация, различни от поставените сега цели и функции. Независимо от многобройните допълващи нормативни актове, предназначени да осъвременят разпоредбите на действащия закон и правилник за неговото приложение, произтичащи от необходимостта да се изпълняват поетите ангажменти по присъединяването на страната към СТО, Европейското споразумение за асоциирани и други преференциални търговски споразумения и спогодби за сътрудничество, действащите понастоящем норми не отговарят на изискванията не само на стратегията за присъединяване, както и на тези, поставяни от икономическите оператори за обслужване в условията на отворена пазарна икономика. Липсата на адекватна нормативна митническа уредба, липсата на подходяща организация на митническия контрол, свързана и с липса на

възможности за мониторинг на дейността на икономическите оператори, заедно с неадекватната финансова система и ниското ниво на финансова дисциплина у последните, са причина за незадоволителната оценка за готовността на митническата администрация да поеме функциите на една модерна европейска митническа администрация.

Подготовка за постигане на съвместимост в нормативната уредба

Проектът за новия закон съдържа общите правила и разпоредби, които ще осигурят прилагането на тарифните и други мерки, въведени от страната по отношение търговията със стоки. Той също предвижда въвеждане на всички процедури, действащи на митническата територия на Общността. За обезпечаване на баланс между необходимостта от митнически органи, осигуряващи правилно прилагане на митническото законодателство и правото на икономическите оператори да бъдат добре обслужени, закона трябва да даде на митническите органи гарантирани права за контрол и право на операторите за обжалване.

Проблеми се очаква да възникнат във връзка с планиране на работата и подготовката на проект на Правилник за приложение на закона за митниците. Работата в това направление е започнала, но тя е обемна, изисква усилията на експерти, които добре познават текстовете на закона и митническата практика. Като се има предвид не прецизната нормативна уредба, нерационалната технология на работа при сегашните условия, създаваща предпоставки за множество жалби и искания на становища от страна на икономическите оператори при митническото обслужване, както и липсата на достатъчно подготвени съгласно изискванията кадри процесът ще изисква допълнителна консултантска подкрепа и мотивация. Доколкото трансформацията на българската митница е наложителна и не търпи повече отлагане, влизането в сила на новия Закон и Правилник следва да бъде първа приоритетна задача.

Законодателни мерки през втория етап

Мерките, посочени, като втори етап в раздела "Митници" в Бялата книга обхващат една директива и 184 регламента, които трябва да бъдат въведени в националното митническо законодателство, за да се изпълнят условията за присъединяване. Въпреки, че не са приети все още мерките, предвидени за първия етап, което създава определени трудности при прилагане, българската страна, с цел изпълнение на ангажиментите, произтичащи от Европейското споразумение за асоцииране, други търговски споразумения и спогодби и присъединяване към международни конвенции на СМО е предприела някои стъпки в посока съвместимост със законодателството на ЕС. В други случаи, практиката е

изпреварила цялостната нормативна уредба. Прегледът на съответствието на националното законодателство показва:

Комбинирана номенклатура на ЕС

Комбинираната номенклатура на ЕС, базирана на Хармонизираната система за описание и кодиране на стоките 1996 е въведена в Митническата тарифа на Република България от 01.01.1996 г., като степента на хармонизация е пълна по отношение на промишлените стоки и частична за селскостопанските стоки РІ преработените селскостопански стоки. От началото на 1997 г., влезе в сила новата Митническа тарифа, отразяваща направените в Комбинираната номенклатура на Общността изменения и поетите от страната ангажименти при присъединяване към Световната търговска организация, включително откритите тарифни квоти за селскостопански стоки. В подготовка е Митническата тарифа за 1998 г., която освен че ще отрази направените в Комбинираната номенклатура изменения през настоящата година ще включи и ставките на митата по действащите преференциални търговски споразумения, както и голяма част от общите разпоредби по прилагане на тарифните мерки. Това се очаква да подобри информираността на икономическите оператори и да създаде условия за по-голяма предвидимост и предсказуемост и експедитивност при митническото обслужване.

Интегрирана система TARIC

Това е сърцевината на една модерна система за обмитяване. Разработването и изграждането на българска интегрирана тарифа е в зависимост от напредъка по приемането на Закона за митниците, прилагането на изискванията към интегрираната тарифа и компютъризацията на митниците. Работата по нейното създаване, актуализиране и осигуряването на съответствието с действащата нормативна уредба е задача, която следва да бъде нормативно и ресурсно добре обезпечена

Интегрираната тарифа на ЕС, съдържа различните правила, прилагани към стоките, внасяни или изнасяни от митническата територия на ЕС. Тя включва класификацията и кодификацията на Хармонизираната система, на Комбинираната номенклатура и на конкретните мерки на търговската политика на ЕС, отнасящи се до:

- тарифни облекчения
- тарифни квоти
- тарифни преференции, произтичащи от всички търговски споразумения
- общата система от тарифни преференции, прилагани към развиващи се страни

- антидъмпингови и изравнителни мита
- изравнителни такси
- селскостопанския компонент при преработените селско-стопански продукти
- единични стойности за някои бързо развалящи се стоки
- стандартни вносни стойности за плодове и зеленчуци
- минимални цени и референтни цени
- забрани за внос
- ограничения при внос - количествени и тези по CITES
- контрол по вноса
- забрани по износа
- ограничения по износа
- контрол по износа
- възстановявания по износа

TARIC дава митническите ставки за всяка една стока при всички от гореизброените условия, връзките с нормативните документи, които ги определят и момента на прилагане или не прилагане(срок на действие).

Наличието на такава база данни е от изключителна важност, защото позволява еднакво прилагане на действащото законодателство и мерките по търговската политика, независимо от мястото на обмитяване, прозрачност за действията на митническите инспектори и икономическите оператори.

Правила за произход

По отношение на правилата за произход, България има значителен напредък. От началото на 1997 г. са въведени новите преференциални правила за произход, включени в съответните протоколи на преференциалните споразумения с Чехия, Словакия, Словения, Страните от ЕАСТ и Европейското споразумение за асоцииране, като по този начин се прилага многостранната система на кумулация на произхода, приета в стратегията от Есен. Натрупан е значителен практически опит във взаимното сътрудничество със съответните страни по споразуменията по последващия контрол по издадените документи, удостоверяващи произхода. Въведени са и нови преференциални правила в търговията със страните-бенефициенти по Общата система за преференции.

По отношение на правилата за непреференциален произход, хармонизацията от българска страна, следва напредъка на работата по подготовката и приемането на нови, хармонизирани правила, в рамките на Комитета по правилата за произход към СТО. От своя страна, България, изпълнявайки ангажиментите си по

присъединяване към СТО, въведе нови непреференциални: правила за произход, базирани на тези, действащи понастоящем в Европейския съюз.

В този смисъл, не се очакват никакви проблеми при въвеждане на съответните регламенти на Европейския съюз, както по преференциалните, така и по неференциалните правила за произход.

Система за предоставяне на обвързваща тарифна информация

Разпоредбите на Митническия кодекс на ЕС, регламентират правото на получаване на информация, касаеща митническото законодателство. При писмено поискване, митническите власти следва да предоставят обвързваща митническа информация отнасяща се до класификацията на стоките или произхода. Получателят на тази информация следва да докаже, че стоките декларирани по вноса (или износа) съответствуват във всяко отношение на тези, описани в информацията. Информацията е валидна за срок от шестTM години, от датата на издаване.

Създаването на подобна система в България системата се затруднява от ■ липсата на нормативна уредба (закон за митниците). Хармонизирането на законодателството ще позволи и инкорпорирането на разпоредби по изграждането на система за предоставяне на обвързваща тарифна информация по класиране и по произхода на стоките) и последващото ѝ информационно поддържане.

В практически план, с въвеждането на Обяснителните бележки към Хармонизираната система, са предприети стъпки, които чрез разработен програмен продукт облекчават работата по класирането на стоките. При писмено поискване, митническите органи издават решения за обвързваща тарифна информация, която икономическите оператори използват за целите на тарифирането при обмитяване на стоките. Прилага се принципа за пълно съответствие на декларираните стоки с тези, посочени и описани в обвързващата информация. Несъмнено, липсата на нормативна уредба, създава неудобства и за двете страни в процеса, тъй като не е определен срок и условия, при които информацията престава да бъде валидна. Аналогичен е и случаят с решенията за произхода, които по-скоро имат индивидуален и конкретен характер.

Единен административен документ (ЕАД)

Въведената през 1996 г. форма на българската митническа декларация се различава много малко по формат от Единния административен документ (SAD в Общността). Различията са от технически характер: някои клетки не са със същия размер, при попълване не се използват стандартните кодове, някои от екземплярите

не се използват в съответствие с Конвенцията за ЕАД. Основната причина за това е липсата на условия за използването на документа по предназначение така, както е при вътрешния и външен транзит за страните от ЕС и членовете по Конвенцията за Общия транзит. Нормативното уреждане на този въпрос в съответствие с режимите, прилагани в Общността ще ускори процеса на хармонизация.

В практически план, икономическите оператори имат вече опит и предприемането на необходимите промени при присъединяване на България към Конвенцията за Единния административен документ не се очаква да предизвика проблеми.

Конвенция по общия транзит

Транзитът е ключов инструмент в търговията и икономическата интеграция. Той има важно значение за опростяване на митническите формалности при освобождаването на стоките и за улеснение на свободното движение на стоките, както между Общността и нейните партньори от ЕАСТ и Вишеградската четворка в рамките на Конвенцията за Общия транзит, така и между 59-те страни, членуващи в Конвенцията TIR.

С присъединяването на България към Конвенцията за общия транзит ще се постигне свързване на транзитните системи на България и Общността /в контекста на чл. 94 от Европейското споразумение/ и ще се постигне съответствие с предвиденото в Бялата книга законодателство по подготовката за присъединяване. Четирите Вишеградски страни са вече са членове на системата, което им дава практическата рамка на подготовката за присъединяване към ЕС.

България е подала молба за присъединяване към системата и подготовката не предполага трудности по отношение на развитието на нормативните документи. Успешното практическо участие ще зависи от създаването на добре функционираща митническа организация, която е в състояние да управлява предвидените процедури. Присъединяването изисква изпълнение както на различни технически условия, (работа с Комбинираната номенклатура на Общността и Единния административен документ) така и създаването на надеждна система за предоставяне на гаранции. В това отношение, закъснението при извършване на услуги от банковия и финансовия сектор за предоставяне на вносни/износни гаранции пречи на постигането на напредък и съответно забавя процеса по присъединяване на България към Конвенцията за общия транзит.

Усъвършенствуване на процедурните правила при митническото обслужване

Приемането на митническо законодателство, което е хармонизирано с Митническия кодекс и правилника за приложението му, са най-важното условие за осигуряване на свободното движение на стоките, регламентирано с Европейското споразумение за асоцииране, но не е достатъчно за подготовката за присъединяване към Вътрешния пазар на Общността. Развиващата се икономическа интеграция, възприемането на Комбинираната номенклатура, хармонизираните преференциални правила за кумулиране на произхода подпомагат страната за по-пълното използване на потенциала на Европейското споразумение, като увеличават възможностите за интегриране на производството и търговията.

За да се улесви движението на стоките потоци обаче, е необходимо опростяване на процедурите по митническото обслужване при пълно гарантиране на интересите на държавата. Това е възможно само при развитието и прилагането на съответните процедурни правила и добра техническа обезпеченост и компютъризация

През последните години нарушенията на транзита, например, са довели до значително изтощаване бюджетите дори на страните-членки на ЕС и до нелегален трафик на европейските пазари на не обмитени и тотално неконтролирани стоки, излагайки на опасност не само конкуренцията в бизнеса, но и здравето и живота на хората. Осъзната е необходимостта от радикални действия за съхраняване на транзитната процедура, за възстановяване на икономическите ѝ предимства и гарантиране на по-голяма защита срещу растящите рискове. Реформата на митническата транзитна процедура в Европа е възложена за изпълнение в рамките на програмата "Митници 2000", което подчертава нарастващата необходимост за европейските митнически организации да работят заедно, все едно че са единна митническа администрация. За да се предпазят по-нататък от огромните загуби, причинени от международните криминални организации, страните-членки са предприели незабавни мерки за защита на финансовите и икономическите си интереси и разработват план за компютъризация на транзитната система.

Нарастващата търговия и бъдещата икономическа и политическа интеграция между ЕС и страните-кандидатки за присъединяване ще направи трудно координирането и управлението на многообразните видове транзит. Успехът ще зависи много силно от мерките за опростяване на управлението на транзита, като особено важна роля се определя за НТКС (новата транзитна компютъризирана

система), която се разработва да интегрира и по възможност да обедини вътрешния транзит в Общността и Общата система за транзит.

Особено съществено за България е условието, че новите членове на Общата система за транзит ще трябва да доказват, че те са достатъчно способни да поддържат реформираната, компютъризирана система, докато взаимоотношенията с настоящите партньори в Общата система за транзит ще се основават на системно и тясно сътрудничество и максимално използване на възможностите за взаимно сътрудничество. България е подала молба за присъединяване към Конвенцията за Общия транзит и трябва да съсредоточи усилията си към изпълнение на високите критерии, които се поставят за да отговори на изискванията за включване в Общата система за транзит, включително обезпечаване на необходимото компютърно оборудване. Това ще бъде и шанс за преодоляване до известна степен на изоставането в развитието процесите по подготовка за присъединяване към ЕС.

Основните насоки на плана за действие на ЕК за новата компютъризирана транзитна система са:

установяване на ясна и обвързана система, която може лесно да бъде разбрана и прилагана от митническите инспектори;

- система, която използва "up-to-date" процедури и инструменти за сътрудничество, свързани с компютъризация и електронен обмен на данни;
- -система, която може да оперира с голям ебем процедури и ситуации;
- система, която включва координирани мерки срещу измамата (контрабандата) и покрива сумите при риск в нейните процедури;
- система, която е управлявана и оценявана с помощта на подходящи отчетни системи за общите и оперативни цели.

ЕК ще използва максимално възможностите на програмата "Митници 2000" по отношение на транзита, като специално място е отделено за подобряване на функционирането на митниците. Докато Общността като правило не се меси в начина, по който страните-членки организират администрациите си и решават за правомощията и отговорностите на техните служители, то от жизнено важно значение за ЕС и за страните-членки е да се заемат заедно с борбата с контрабандата и организираната престъпност. Като се имат предвид поставените в момента на национално ниво приоритетни задачи за борбата с контрабандата и икономическата престъпност, както и сравнително доброто ниво на подготовка, следва да се направи приоритетна задачата за техническото осигуряване и ресурсно обезпечаване на работата по новата компютъризирана транзитна система. Прилагането ѝ може да стане първата и най-съществена процедурна практика,

напълно съвпадаща с функциониращата в страните от Общността и първа стъпка към присъединяването към ЕС.

Хармонизиране на процедурите по прилагане на митническите режими

Развитието на нормативната уредба ще позволи да се подобрят и другите процедури, съпровождащи митническото обслужване, като митническото агентство, опростените процедури за деклариране на стоките, митническото складиране, и особено процедурите по прилагане на митническите икономически режими и режими с отложено плащане.

Неуреденият в действащия сега Закон за митниците режим *митническо складиране* създава трудности на икономическите оператори, тъй като те не могат да се възползват от възможностите на отложеното плащане на митническите сборове и от дейностите, разрешени в един такъв склад, като подреждане и продажба. Материята, уредена в новия закон покрива изцяло нормите, разписани в Митническия кодекс, с изключение на случаите, когато се касае за прилагане в митническия склад на мерките на селскостопанската политика на Общността.

Активно усъвършенстване - в сегашната практика известна еквивалентност се постига с режим "временен внос на стоки с цел преработка и обратен износ в изменено състояние", като в общия случай (с изключение на някои селскостопански стоки) не се прилагат мерките на търговската политика (аналогично на действащия в ЕС режим) и не се заплащат метни сборове. Що се касае до случая на внесени стоки с платени мита, които се изнасят под формата на компенсаторни продукти, вносите мита се възстановяват много трудно, поради трудното доказване на факта, че са вложени точно внесени, а не местни стоки.

Обработка под митнически контрол

В България не се прилага такава процедура в момента, ако не се счита за такава временният внос с цел дообработка с частично гарантиране на митническите сборове и последващ редовен внос на дообработения продукт. В ЕС тази митническа процедура предвижда: "преработката под митнически контрол позволява на стоки произхождащи извън Общността да се употребят на митническата територия на Общността в операции, които изменят състоянието им, без да са предмет на облагане с мита или на мерките на търговската политика; продуктите получени в резултат на такива операции да влязат в свободно обръщение, като бъдат обложени с подходящо мито" (член 130 на Митническия кодекс).

Временен внос

Прилаганата в ЕС митническа процедура "временен внос" предвижда пълно или частично освобождаване от мита, без да се прилагат мерките на търговската политика. Прилаганата от българска страна процедура предвижда временен внос с

последващ износ в неизменено състояние, като обаче се прилагат мерките на митническата и търговска политика и се гарантира изцяло сумата за митническите сборове.

Пасивно усъвършенстване

Прилаганата в ЕС процедура предвижда временен износ за преработка и последващ внос на преработените продукти-с пълно или частично освобождаване от мита. При временен износ се прилагат експортните мита, мерките на търговската политика и други формалности, необходими за напускане на митническата територия на Общността.

Българската процедура предвижда при режим временен износ с последващ внос в изменено състояние, да се приложат мерките на търговската политика и разрешаване на режима, когато не се засягат интересите на местните производители на идентични или сходни стоки. Няма еквивалент на режима пасивно усъвършенстване с прилагане на системата на стандартния обмен, в т.ч. предварителен внос.

Основните митнически режими и процедури от Митническия кодекс на Общността са включени в проекта за новия закон и се предполага, че след неговото приемане и приемането на правилника за прилагане, няма да съществуват обективни причини за допускане на различия в митническите процедури.

Някои от процедурите, например вътрешния транзит на този етап не е включен в Закона за митниците, тъй като касае преместване на местни стоки през трети страни и ще бъде необходим едва след присъединяване. Съществуват и други текстове, отнасящи се до специфични разпоредби по селскостопанската търговска политика на Общността, които на този етап не са необходими и следва да бъдат възприети впоследствие, когато се уточни търговската политика, която България ще прилага след присъединяване към ЕС.

При бъдещите преговори за присъединяване ще е необходимо за повечето от тези режими да се предвидят преходни разпоредби за операции, започнали преди датата на присъединяване, но които ще завършат впоследствие.

Подготовка за прилагане на законодателството

Основните предстоящи задачи, след приемане на новия Закон за митниците и Правилника за прилагането му, са: подготовка на необходимите под нормативни актове и технически инструкции за митническите инспектори и за икономическите оператори, за да се осигури еднаквост на прилагането на процедурите, независимо от мястото на обслужване. Отново е необходимо добро планиране на последователността на действията и кадрово осигуряване, включително

използването на консултантска помощ от експерти от европейските митнически администрации и финансовата подкрепа на ЕК чрез програмите фАР и други източници от страните- членки.

Предвидените в новия закон процедури, съответстващи на тези, прилагани в страните - членки са практически непознати за митническите инспектори и ще бъде необходима специализирана подготовка и практика в реални условия, в допълнение към разработените подробни инструкции, за да се осигури правилното им прилагане. В това отношение българската митническа администрация регистрира значително изоставане, в това число и неусвоени все още средства по програмата "фАР" - BG9305 "Преустройство на българската митническата администрация", както и включване в новите подходи за техническа помощ, разработвани от ЕС.

Програмата "фАР" - BG9305 включва три не информационни и един информационен под проект, като по не информационните под проекти се работи по план, които включва:

- развитие и подготовка на кадрите, разработване на стратегия за планиране, разпределение и усъвършенстване на кадрите;
- икономическа, финансова и счетоводна дейност, засилване на финансовия и счетоводен контрол и подобряване на събираемостта на вземанията;
- оперативна дейност, включваща подготовка за прилагане на митническите режими и процедури при митническия контрол, в т.ч. по подготовка на Интегрирана тарифа, методи за анализ и митническа статистика, подготовка за разработване на система за оценка на риска, предпоставки за присъединяване към Общата система за транзит, превантивен и последващ контрол и борба с контрабандата, вътрешен контрол.

Информационният под проект предвижда създаване на митническа информационна система, включително хардуерно обезпечаване и подготовка на кадрите в четири пилотни митнически учреждения.

От умението да се мобилизират усилията и да се усвоят максимално предвидените ресурси, за които има подкрепа от правителството и обществото, зависи до голяма степен подготовката на митническата администрация за включването ѝ като охраняваща външните граници на ЕС.

Усъвършенстване дейността *;а българската митническата служба, в съответствие с критериите на ЕС за контрол и митническо обслужване.

Пълноценно функционираща митническа служба е предварително необходимо условие за поемане на отговорността по управлението на външните граници на разширения ЕС, в това число по събиране на националните мита и данъци и тези, формиращи собствените ресурси на ЕС и по прилагане на многобройните мерки на контрол на ЕС, упражняван на границата. При присъединяване източната и западна граница на България ще стане външна граница на ЕС.

Отчитайки тези обстоятелства, следва да се планира перспективно инфраструктурата и подготовката на кадрите. Ще е необходимо също специфично подпомагане на развитието на оперативния капацитет на митническата администрация.

Прилагането на координиран подход към трансформирането на българската митническа администрация, следва да доведе до постигане на следните специфични цели:

- укрепване на системите за управление по набиране на информация, използване на същата за митнически разследвания и митническа статистика с оглед от една страна ефикасно прилагане на системата и от друга страна ефективно взаимодействие с другите служби на националната администрация, икономическите агенти и международните организации;
- консолидиране и по-нататъшно развитие на прилагането на ЕАД и свързаните с него разпоредби, като основен инструмент на транс граничното регулиране на търговията в контекста на изравняване с Европейския съюз;
- понататъшно развитие на законодателството и необходимите за прилагането му мерки, позволяващи присъединяването към Общата система на транзит;
- развитие и въвеждане на законодателство и разпоредби, управляващи правото на представителство и компетенциите на митническите служители в контекста на изравняването с практиката на ЕС;
- укрепване и развитие на мерки срещу митнически и валутни нарушения, фалшификации, контрабанда и наркотрафика в сътрудничество с ЕС и на международно ниво;
- по-нататъшно развитие на вътрешния контрол и прилагане на ефикасни практики за избягване злоупотреби в митническата служба чрез укрепване на институцията митнически инспекторат;

- разработване и възприемане на българска интегрирана тарифа, основаваща се на принципите за функциониране на TARIC с оглед изравняване с митническите практики на ЕС.

За постигане на тези цели е необходимо да бъдат изпълнени следните специфичните задачи:

- Осъвременяване на методите и ефективността на информационният анализ, в т.ч. избор на критерии и показатели да нуждите на оценката на риска в съответствие с най-добрите практики на ЕС и наличната технология.
- Разработване и използване на статистика, основаваща се на адекватното прилагане на ЕАД;
- Подобряване на качеството и сročността на информацията, разпространявана както вътре в митническата администрация, така и към други управленски структури;
- Развитие на нормативна база за финансово обезпечаване на гаранциите в рамките на общата система за транзит, която да се използва и от регионалните митнически служби;
Подготовка на пилотен проект за регионално прилагане на ЕАД и Общата система за транзит чрез използване на компютърен и телекомуникационен интерфейс;
Повишаване на ефективността на информационната система за разкриване на злоупотреби, в т.ч. разработване на база данни за валутни и митнически нарушения и икономическа контрабанда за нуждите на оценка на рисковия фактор (особено по отношение на фирмеги злоупотреби), основаваща се на националната практика на митническите администрации на страните членки на ЕС, селектирани от българската митническа администрация. В тази връзка да се осигури възможността представители на българската митническа администрация да се запознаят с практиките на страните от ЕС;
- Разработване на система за прогресивно развитие на институцията на митническия инспекторат за създаване и укрепване на механизми за последващ вътрешен митнически контрол с цел подобряване на събираемостта на вземанията;
- Създаване на предварителни условия за въвеждане на Българската интегрирана тарифа, в т. ч. кодиране на националния митнически и външнотърговски режим.

Както е видно от гореизложеното, новото законодателство, налагащо нов начин на работа на митническата администрация е немислимо без прилагане на новите информационни технологии. Българските митници, с малки изключения не

разполагат с модерно компютърно оборудване, което би могло да се използва за работа в мрежи с инсталирани софтуерни продукти и бази данни, включително тези които предстои да бъдат разработени. Като се имат предвид изискванията за прилагане на процедурите, тези, налагани от условията за включване в Общата система за транзит РІ необходимостта от навременна и точна информация за управленските структури, включително за връзка със системи на други администрации за подобряване на общия финансов контрол, очертава се нуждата от финансиране (вътрешно или външно) на компютъризацията на митниците. При това, следва да се има предвид и нивото на телекомуникация, за да се прилагат съвременните методи за обмен на информация.

Инвестирането в това направление ще бъде с добра възвръщаемост, тъй като е предпоставка за оперативен контрол върху икономическите оператори, контрол при дейността на митническите инспектори, ще предоставя точна и навременна информация за вземане на правилни решения по търговската и финансова политика на страната.

В становището на ЕК е констатирано, че България (и останалите страни-кандидати) все още няма готовност да поеме задълженията и да приложи законодателството по "външната граница" на разширения ЕС; подготовката за осигуряване в достатъчна степен на защита и контрол на външната граница е незадоволителна; в краткосрочен аспект присъединяването би създадо предпоставки за превръщането на новите страни-членки в "слаби точки" за навлизане във вътрешния пазар с последващ дестабилизиращ ефект върху пазара (констатацията е принципна за страните-кандидати); в средносрочен аспект подготовката следва да се съсредоточи към изравняване на организацията на българската митническа служба със задълженията на една модерна такава, способна да поеме отговорностите на митническа администрация на ЕС.

IV. Изводи и препоръки

България следва да продължи да провежда търговска политика в стриктно съответствие с ангажиментите си към ГАТТ/СТО и Европейското споразумение.

Положителните констатации по прилагането на ЕСА следва да бъдат потвърдени с усилията на българската страна да изпълни ангажименти, чийто график е предстоящ, в това число:

- елиминиране на количествените ограничения по износа на скрап от черни метали до края на 1997;
елиминиране на експортните такси до края на 1997 година;
- елиминиране до края на 1997 година на таксата за митническа обработка предприемане на поредните стъпки по елиминиране на митата в съответствие с договорения график;
- анализиране на възможностите за ускоряване спрямо договорения график на прогресивното елиминиране на митата, ако икономическата ситуация по отделни сектори позволява това;
прогресивно елиминиране на импортната такса за защита на платежния баланс в съответствие с договорения график или по-рано, ако условията позволяват това.

Българската страна следва да интензифицира усилията си по по-нататъшното еволюиране на договореностите по Европейското споразумение, в това число чрез постигане на договореност до края на 1997 година по продължаване на Споразумението за взаимно установяване на тарифни квоти по търговията с вино и постигане на договореност по търговията с риби и рибни продукти.

При предприемане на търговско-политически мерки, в това число по отношение на тарифната политика следва да се отчита обстоятелството за бъдещо изравняване с Митническата тарифа на ЕС; по отношение на селскостопанските стоки България не следва да допуска по-нататъшно намаляване на митата, тъй като това ще усложни присъединяването към ЕС;

България следва да разработи консултационен механизъм, по подобие на прилагания в ЕС за въвеждане на временна отмяна на митата и/или въвеждане на тарифни квоти, когато местното производство изпитва недостиг от суровини, материали Р1 компоненти и да избягва чести промени на митническата тарифа;

България следва да направи избор по насоката на своята селскостопанска политика; ориентирването към по-либерални мерки може да изпревари стъпките на ЕС по реформата на общата селскостопанска политика; в обратния случай следва да се пристъпи към въвеждане на някои от елементите на политиката на ЕС, което да подготви и необходимите структури по прилагането им;

Националната схема за преференции към развиващите се страни следва да бъде анализирана от гледна точка сближаване с прилаганата в ЕС, в това число по отношение на принципите, преференциалната разлика, списъка на бенефициентите и правилата за произход;

България следва да пристъпи към диференциация на мерките, прилагани по националния външнотърговски режим, в контекста на подготовката за присъединяване, като отдели: мерките, въведени по смисъла на Член XX на ГАТТ, съответно член 36 на Римския договор (обща изключения); мерките, въведени по смърюла на законодателството по инструментите за търговска защита; националните мерки, които българската страна би поддържала в рамките на преходен период след присъединяването си. Това ще позволи на България да обоснове националния си търговски режим при преговорите за присъединяване.

Стъпките, които предприема България по постигането на търговски договорености с трети страни не следва да изпреварват договореностите на ЕС със съответните търговски партньори; политиката на ЕС в областта на преференциалните споразумения следва външнополитическите приоритети на Общността; предприемането от българска страна на изпреварващи стъпки може да усложни и забави присъединяването към ЕС докогато и ако ЕС сключи подобни споразумения със съответния партньор;

Постигането на договорености с преференциалните партньори на ЕС следва да бъде ускорено, като се разработи график на преговорите съобразно търговските приоритети на страната;

Преговорите за присъединяване към ЦЕФТА следва да приключат до края на 1997 година; преговорите с останалите страни-кандидати следва да се открият и приключат в рамките на първото полугодие на 1998 година;

С постигането на Споразумение за свободна търговия с Турция, България ще отчете както собствените си интереси от либерализация на търговията, така и договорните задължения на Турция в контекста на митническия съюз с ЕС; подобен подход ще се впише в политиката на ЕС и ще укрепи позициите на България за преговори за присъединяване към ЕС (формирането на зона за свободна търговия между страните, свързани с ЕС със споразумения за асоцииране по черноморското крайбрежие ще допринесе за укрепване ролята на ЕС в тази част на Европа);

Постигането на споразумения за свободна търговия с другите средиземноморски партньори на ЕС ще сигнализира готовността на България да се присъедини към политиката, провеждана от ЕС в този регион;

Подготовката на експертиза в материята на инструментите на търговска защита следва да бъде приоритетно направление в подготовката на кадри; този проблем следва да бъде разгледан не само в контекста на подготовката за членство, но и в контекста на защита на националния пазар в резултат на увеличаващия се брой преференциални споразумения, прогресивното либерализиране на икономиката и търговията и вероятността от възникване на потребност от предприемане на мерки за търговска защита; за целта следва да се използват възможностите за стажове както в ЕК, така и в страните-членки, като България заяви желанието си за техническа помощ в това направление;

Подготовката за прилагане на мерките на общата търговска политика следва да обхване създаването на подходящи структури, както във ведомствата, имащи отношение по управление на мерките, така и най-вече в укрепване на националната митническа служба;

Нормативната база в областта на митническото законодателство, създадена при условията на друга икономическа система не позволява изграждането на модерна митническа служба. Приоритетното ѝ осъвременяване, на основата на хармонизация със законодателството на ЕС ще създаде необходимите предпоставки, както за укрепване на контрола на националната граница, така и за реформирането на българската митническа служба в съответствие с изискванията пред страна-членка на ЕС. •

Приоритетното приемане (до края на 1997 година) и прилагане на новия Закон за митниците (проекта е подготвен с техническата помощ на ЕК на основата на Митническия кодекс на ЕС) ще даде необходимия тласък за хармонизиране на цялата законодателна уредба и за реорганизация и изграждане на модерна митническа служба в България. Решаването на този въпрос следва да се третира като отправна точка в подготовката за присъединяване.

Постигната е значителна степен на изравняване на класификацията, с Комбинираната номенклатура на ЕС, чрез прилаганата от 01.01.1997 година Митническа тарифа на България. За постигането на пълно съответствие при присъединяване е необходимо по-нататъшно изравняване по селскостопанските стоки, в съответствие със сближаването с общата селскостопанска политика (въвеждане на някои от компонентите, които понастоящем България не прилага).

Предприемането на стъпки към изграждане на национална интегрирана тарифа с отчитане, доколкото това е възможно, на съвместимост с Интегрираната

тарифа на ЕС ще позволи еднакво прилагане на мерките на търговската политика, както в национален аспект, така и след присъединяване към ЕС.

Хармонизирането на законодателството ще позволи и инкорпорирането на разпоредби, позволяващи изграждането на система за предоставяне на обвързваща тарифна информация по класирането и по произхода на стоките и последващото ѝ информационно поддържане, което ще гарантира прозрачност в митническите процедури;

България следва да преодолее изоставането спрямо Ришеградските страни в процеса на присъединяване към ЕС/БАСТ Конвенцията по Общия митнически транзит и към Конвенцията за Единния административен документ. Създадената съвместна работна група с представители на ЕК ще ускори процеса, при условие, че се разрешат проблемите по гаранциите. Компютаризацията на българските митници по програмата фАР също ще допринесе за ускоряване на процеса по присъединяването към конвенциите.

От критично значение за модернизацията на митническата служба е стартирането на процеса на цялостна компютаризация на митниците, позволяваща на следващ етап надлежно участие в различните компютъризирани системи за управление на митническите режими на ЕС, както и в компютъризираните системи на ЕС за взаимно административно сътрудничество.

Подготовката за присъединяване следва да бъде насочена към последователното прилагане на стратегически план (подкрепен с финансови средства) за укрепване и разширяване на митническите пунктове на границата с тези страни, които не са настоящи или бъдещи членки на ЕС . Митническият контрол на границата със страни-членки, следва да бъде премахнат, тъй като тези граници са "вътрешни" за ЕС. За България това означава подготовка за премахване на пунктовете за митнически контрол на границата с Гърция и Румъния и укрепване на и разширяване на пунктовете по черноморското крайбрежие и по границата с БЮРМ, ФРЮ, Турция.

За цялостно обхващане на проблематиката по подготовката на българската митническа служба да посрещне задълженията на митническа служба на ЕС е необходимо да се разработи план за действие, който да бъде съгласуван и съответно подкрепен финансово в контекста на "Партньорство за присъединяване" (План 2000 - Част II "Укрепване на предприсъединителната стратегия"). Подобен план за действие следва да набележи конкретни стъпки за постигане на следните цели:

- разработване на национална стратегия за реформиране и модернизиране на митническата служба;
- създаване на законодателната рамка в съответствие с препоръките на Бялата книга;

укрепване на оперативния капацитет за прилагане на законодателството с оглед осигуряване прилагането на търговската политика, събиране на приходите от мита и такси, социална защита, улеснение на търговските потоци.

Към обективните предпоставки, свързани със стратегията за присъединяване, следните елементи са от съществено значение за успеха на стратегията за модернизирание на българските митници:

- ангажираност към новата стратегия;
- непосредствено сътрудничество със ЕС;
- политическа и финансова подкрепа за митническата администрация;
- стабилност на митническата администрация;
- подходящ капацитет за усвояване на съдействието;
- сътрудничество с други страни-кандидати и международни организации.

За да се постигне стратегическата цел е необходимо да се изпълнят следните три условия:

политическа подкрепа за създаването на стратегия за подготовката на митническата администрация да изпълни функциите на страна-членка на ЕС; в тази връзка разработване на документ, съгласуван с Правителството и съвместим с общата национална стратегия. Този документ следва да има характер на твърдо поето задължение между ЕС и Правителството на България;

- подкрепа на ведомствените структури, разработващи политиката в митническата област за създаването на законодателна рамка, в съответствие с разпоредбите, детайлизирани в стратегията за подготовка за присъединяване към ЕС (Бялата книга). Съгласуването на дейността изисква координиране както с работата на Народното събрание по отношение на новото законодателство, така с работата на правителството по многобройните регламенти и при непрекъснатото сътрудничество с ЕК;
- подкрепа на експертизата, разработваща политиката в митническата област, в създаването на обслужване, имащо оперативен капацитет да прилага законодателството на ЕС в съответните области, които ще гарантират осигуряване на:
 - прилагане на търговската политика;
 - събиране на митните сборове;
 - социална защита;

- ефективно функциониране на търговията

Подготовката за присъединяване ще се нуждае от осигуряване на техническа помощ за стратегическия план за реформи, за сближаване на законодателството, подобряване на ефективността на митническата администрация и развитието на здрави и ясно установени контакти между администрацията и икономическите оператори. Приоритетите, определени от ЕК по новата ориентация на програмата "фАР" дава такива възможности.

Най-необходимо е съдействието на програмата "фАР" за областта на подготовката на оперативен капацитет. Показателите, по които следва да се оценява извършеното включват:

- правилно прилагане на търговската политика;
- увеличаването на получаваните приходи;
- увеличаване на защитата на обществените интереси чрез повишаване на разкриваемостта на нарушенията;
намаляване на времето за чакане на границите;
създаване на специализирани служби за подготовка на кадри и разследване;
увеличен поток от информация за икономическите оператори; и по подобряване на сътрудничеството с тях; както и
- създаване и развитие на механизмите за разрешаване на спорове.

Разработването на детайлен план със срокове и необходими ресурси, ще позволи постигане във всяка сфера на дейност на адекватна организация за изпълнение на условията за присъединяване към Европейския съюз.

Същевременно, въвеждането на законодателството и прилагането на обективни критерии и компютъризация на митническата дейност ще сведе до минимум ролята на субективния фактор и оттам предпоставките за корупция.

юли 1997 година

ДАЛЕКОСЪОБЩЕНИЯ И ПОЩЕНСКИ СЪОБЩЕНИЯ

СЪДЪРЖАНИЕ

1. УВОД
2. СЪЩНОСТ НА ПРОБЛЕМА
 - 2.1 Основни принципи на развитие на съвременните далекосъобщения и пощенски съобщения
 - 2.1.1 Въвеждане на принципите на пазарната икономика и разработка на държавна политика за това
 - 2.1.2 Разделяне на регулаторните и стопанските функции в сектора
 - 2.1.3 Демонополизация и постепенно либерализиране на съобщенията
 - 2.1.4 Приватизация на основните национални съобщителни оператори
 - 2.1.5 Хармонизиране развитието на националните съобщения
 - 2.1.6 Хармонизиране на техническите изисквания
 - 2.2 Изисквания във връзка с пълноправното членство в Европейския съюз
 - 2.3 Европейски нормативни актове
 - 2.4 Необходимост от защита на националните интереси
3. ПРОГНОЗА ЗА РАЗВИТИЕТО НА ПРОБЛЕМА
4. СТЕПЕН НА СЪОТВЕТСТВИЕ ИА ИЗИСКВАНИЯТА ЗА ПЪЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО
 - 4.1 Достигнато ниво на реализация на реформата в съобщенията
 - 4.1.1 Структурна реформа
 - 4.1.2 Нормативна реформа
 - 4.1.3 Технологична реформа
 - 4.2 Изводи
5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ
 - 5.1 Разработка и публикуване на документ за държавната политика в областта на съобщенията
 - 5.2 Разработка на законова и нормативна база
 - 5.3 Продължаване процеса на демонополизация и приватизация
 - 5.4 Разработка на конкретна програма за ускоряване на либерализацията
 - 5.5 Структурни изменения
 - 5.6 Кадрово осигуряване
 - 5.7 финансово осигуряване
 - 5.8 Изпълнители
 - 5.9 Срокове

УВОД

Далекосъобщенията са ключов фактор за изграждане на обединена Европа.

В социален план широкият достъп до тях е условие за изграждането на единно отворено общество. Те улесняват зараждането, реализирането и засилването на интеграционните процеси между страните и са в основата на промишленото, културното и социалното развитие, на търговското и финансовото сътрудничество, на съвременната наука и образование.

В икономически аспект те са един от стълбовете на стопанското развитие. При съвременните условия на мобилност на капитала в световен мащаб, на все по-силната демократизация и либерализация, на смяната на ролята на държавата в икономическите процеси - предимно като регулатор, а не директен изпълнител, при все по-широкото участие на частни капитали в развитието, никаква стопанска дейност не би могла да се развива без бърз и качествен обмен на информация.

През последните години ключова тема на много висши политически форуми в света и в Европа е изграждането на информационно общество. Докладът "Бангеман", приет през 1994 г., определя основните насоки на неговото развитие. Посочени са ролята на държавата и на частния сектор и главните финансови, технологични и социални проблеми. Първо условие за съществуването на информационно общество е развитието на информационната инфраструктура. В своя технически аспект тя се основава на развитата далекосъобщителна инфраструктура, но предполага редица други нормативни и инвестиционни инициативи с оглед създаването на благоприятна информационна среда. Либерализацията в далекосъобщителния сектор, както и създаването на конкурентна среда в него са изключително важни предпоставки за развитието на информационното общество.

Процесът на либерализация на далекосъобщенията в Европа се задълбочава. От 1.01.1998 г. в съответствие с Решения на Съвета са либерализирани както националните далекосъобщителни инфраструктури, така и основните гласови услуги, което представлява истинска революция в насоките за развитие на далекосъобщенията.

Аналогични процеси, със съответна специфика, се развиват в областта на пощенските съобщения. И при тях се отива към постепенна либерализация, но поради все още много силната им социална насоченост е необходимо да се осигури преди всичко предоставянето на универсални пощенски услуги от страна на основния оператор. Това изисква предварително да се определи необходимият и

достатъчен пакет от резервирани услуги за основния оператор, които да му осигурят необходимата икономическа стабилност.

СЪЩНОСТ НА ПРОБЛЕМА

Основни принципи на развитие на съвременните далекосъобщения и пощенски съобщения

Въвеждане на принципите на пазарната икономика и разработка на държавна политика за това

При развитието както на далекосъобщенията, така и на пощенските съобщения, дълго време се е изхождало предимно от тяхната социална роля. Поради това изграждането на съобщителни мрежи и предоставянето на съобщителни услуги е било считано като една от най-важните държавни задачи, изпълнявани пряко от държавната администрация. Значителните инвестиции, необходими за развитието на съобщенията, са били причина те да бъдат разглеждани като "естествен монопол", за да се избегнат "излишните" паралелни разходи за изграждане на структури със същите /или аналогични/ функции. В общия случай държавата чрез орган на изпълнителната власт /Министерство на съобщенията или аналогично ведомство/ непосредствено е изпълнявала функциите по определяне на политиката, разработване на конкретни планове за развитие, инвестиране и експлоатиране, обикновено без търсене на икономическа целесъобразност и без прилагане на търговски подход.

Развитието на съобщителните технологии и възприемането на пазарните принципи в почти всички области на икономическия живот показаха, че централизираното държавно управление с наложен монопол на един национален оператор /обикновено държавен/ от даден момент нататък става пречка за по-нататъшното развитие на съобщенията, а това означава - пречка за цялостното икономическо развитие. Съобщенията отдавна надхвърлиха тесните рамки на своите социални функции и се превърнаха в един от най-мощните фактори за икономически просперитет. Тяхното интегриране в съвременния бизнес наложи и коренна промяна в принципите на развитието им. Основни станаха **принципите на пазарната икономика, съобразени**, разбира се, **със спецификата на съобщителната дейност**. Получи се естествената взаимовръзка: съобщенията - фактор за развитие на пазарната икономика, пазарната икономика - фактор за развитието на съобщенията.

Въвеждането на пазарните принципи в съобщенията е изключително сложен процес, който следва да се осъществява заедно с преминаването върху принципите на пазарната икономика и на всички останали сектори от икономическия живот. Очевидно е, че в рамките на общата политика за развитие /а в съвременния свят това е политиката на демократизиране и либерализиране/ **всяка държава разработва и специална политика за развитие на съобщенията**, отчитаща националните особености, степента и условията на развитие, състоянието и перспективите на националната икономика и т.н. Поради глобалния характер на съвременните съобщения обаче тази политика трябва да бъде съобразена и с политиката, възприета и възприемана в другите страни. Основните нейни принципи на практика се съдържат в европейските директиви, които отчитат световните тенденции и утвърждават единни стандарти и темпове за реализиране на тези тенденции в европейските страни. Обикновено това се оформя като официален документ "Policy Statement", който се публикува. Публикуването е особено важно, защото не само осигурява яснота и прозрачност в намеренията на държавата, но и създава предпоставки за изпълнението на тези намерения, предоставяйки необходимата информация на бъдещите участници в далекосъобщителния пазар. **Разработката и актуализацията на политиката за развитие на съобщенията става основна функция на държавния орган /органа на изпълнителната власт/ за съобщенията.**

2.1.2. Разделяне на регулаторните и стопанските функции в сектора

Въвеждането на пазарните принципи в съобщителния сектор означава, че държавата се освобождава от несвойствените си функции по директно извършване на стопанска дейност, а предоставя нейната реализация на специализирани стопански организации, имащи статута на търговски дружества и прилагащи в своята дейност пазарни взаимоотношения. Изграждането и експлоатирането на съобщителната инфраструктура, както и предоставянето на различни видове съобщителни услуги, се реализират от специализирани съобщителни оператори, които работят в условията на честна конкуренция и взаимодействуват помежду си на база на подписани търговски договори. Наличието на множество оператори налага **да се създаде определен вид регулация в сектора** - дейност, която при централизираното държавно управление липсва. Регулацията се състои в разработката на принципи, правила и процедури за изпълнение на обявената държавна политика, и организирането на условия за тяхното реализиране. **Наложително е създаването на регулаторен орган**, който, следвайки държавната политика, да установява "правилата на играта" - конкретните начини за либерализиране и условията за кандидатстване за оторизиране за извършване на определена дейност, и да прилага тези правила в рамките на установените му

компетенции, като издава разрешения за работа на операторите, отговарящи на установените условия, и взаимодействува с тях, за да осигури спазването на честната конкуренция и изпълнението на поетите задължения от страна на операторите, защитата на клиентите и др. Ролята на регулаторен орган може да бъде възложена първоначално на орган на изпълнителната власт - във или извън рамките на държавния орган, разработващ политиката в съобщенията. В първия случай обаче се изисква много стриктно разграничаване на двата вида функции. Тенденцията, отразена и в европейските директиви, е **регулаторният орган да бъде колкото е възможно по-независим, отделен от изпълнителната власт**. Презумпцията е, че политиката за развитие /която се подготвя от държавния орган/ отразява схващанията и намеренията на държавата за принципите на икономическото развитие в дадената област. Ако се остави непосредственото приложение на тези принципи в ръцете на същия орган, той би могъл, в зависимост от ситуацията, да ги прилага непълно или частично, или дори да се опитва да ги изменя "в ход" /тъй като това е в неговите пълномощия/.

В документите на Първата световна конференция по развитие на далекосъобщенията /Буенос Айрес, 1994г./ са посочени 4 обобщени степени на независимост на регулаторния орган, като се счита, че всяка по-висока степен е по-успешна:

- страни, в които монополният мрежов оператор продължава да изпълнява функциите и на регулатор. Обикновено това са развиващи се страни или най-малките развити страни, запазили държавния монопол. /Това относително съответствува на положението в България до средата на 1991г., до когато просто не се правеше разлика между тези функции и всичко беше концентрирано в един орган/;
- страни, които са отделили мрежовия оператор /т.е. стопанските функции/ от функциите по разработка на политиката за развитие и по регулиране, но последните две функции продължават да се изпълняват в рамките на министерство - напр. в Германия, Франция и Япония. /Това е сегашното състояние в България, установено още през 1991г.!/;
- страни, които са създали независим регулаторен орган, отговарящ или пред министерство /напр. във Великобритания и Австралия/, или действа като независима комисия /напр. в САЩ и Канада/;
- страни, които нямат официален регулаторен орган /напр. в Нова Зеландия/. Създават се специализирани технически органи, напр. за одобряването на типа на крайните съоръжения и за управлението на радиочестотния спектър, но общото регулиране на практика е "саморегулиране" въз основа на законовата система и документите по политика. /Все пак се счита, че такава система би

могла да бъде ефективна само при много силно развита икономика, където лоялната конкуренция е правило на поведение./

От 1994г. нещата в тази насока са претърпели силно развитие. В много европейски страни /Швейцария, Норвегия, Финландия, Дания, Португалия, Унгария и др./ са създадени специализирани регулаторни органи /в някои страни - само за далекосъобщенията, в други - смесени за далекосъобщенията и за пощенските съобщения/. Съгласно Закона за далекосъобщенията на Франция от 1996г., от 1.01.1997г. и там е създаден независим регулаторен орган. Известно е, че в Германия от 1.01.1998г. Министерството на съобщенията се закрива, функциите му по политика и собственост се придават на други министерства, а се създава също регулаторен орган.

Демонополизация и постепенно либерализиране на съобщенията

Въвеждането на пазарните принципи и допускането на повече от един оператор в областта на съобщенията само по себе си представлява демонополизация в този сектор. Този процес и в света е започнал не толкова отдавна. 1984г. е годината на прелома в световните далекосъобщения. В САЩ монополната компания Bell е разделена от държавата на 7 регионални компании, за да се въведе за пръв път конкуренция в далекосъобщенията, а в Европа Съветът на европейските общности публикува първата си препоръка в тази област - за прилагане на хармонизиране в областта на далекосъобщенията - 84/549/ЕЕС.

Принципът на монопола в далекосъобщенията е заменен от принципа за постепенно либерализиране на далекосъобщенията и въвеждане на конкурентното начало в тях.

Обикновено либерализирането върви в следната последователност:

- либерализиране на пазара на далекосъобщителни съоръжения (на първо място - крайните устройства, а впоследствие и отчасти - мрежовите);
- либерализиране на далекосъобщителните услуги (обикновено се започва с услугите с добавена стойност и други неосновни услуги, като най-дълго се задържа монополът на основния оператор върху базовите услуги на гласовата телефония);
- либерализиране на далекосъобщителната инфраструктура (обикновено първо с разрешаване за ползване на наети линии от основния оператор, после за

изграждане на собствена частична инфраструктура, като най-дълго се задържа монополът върху изграждането на национална далекосъобщителна инфраструктура).

В документа за политиката в съобщенията /вж.т.2.1.1./ много ясно и точно трябва да бъде дефинирана последователността на либерализиране в страната. Тази политика трябва да бъде провеждана твърдо и последователно от регулаторния орган. Той трябва да осигури и проведе целия процес на постепенна либерализация на далекосъобщителните услуги и поетапно намаляване монопола на основния национален оператор, като запази на първо време известни негови преференции с оглед задълженията му за изграждане на национална инфраструктура и за предоставяне на универсална услуга, дори и при неизгодни икономически условия.

Приватизация на основните национални съобщителни оператори

С много редки изключения /напр.САЩ/ основните национални далекосъобщителни оператори, както и основните национални пощенски оператори, са бил*' държавни. В процеса на освобождаване на държавата от несвойствените ѝ функции по непосредствено управление на стопанската дейност напълно логично е, освен либерализирането, тя да пристъпи и към **приватизация на основните национални оператори**. В далекосъобщенията този процес започна с много бързи стъпки преди няколко години, докато в областта на пощенските съобщения все още има проблеми да се пристъпи към ускорено приватизиране поради тяхната специфика. Приватизацията на националните далекосъобщителни оператори има за основна цел управлението да бъде предадено в ръцете на много по-гъвкавия и инициативен частнопредприемачески дух. Ползата от това се проявява както в икономическите и качествените резултати на работа на съответните оператори, но, което е по-важно и съществено, в много по-големите и разнообразни възможности, които се предоставят на бизнес-клиентите за реализация на тяхната дейност, а това води до цялостно много по-успешно икономическо развитие.

2.1.5. Хармонизиране развитието на националните съобщения

Свързването на отделните национални далекосъобщителни мрежи в режим на автоматично избиране води до реализирането на общоевропейска, а оттам - и на единна световна далекосъобщителна мрежа.

Огромните различия, съществуващи сега между нивата на развитие на отделните национални далекосъобщителни инфраструктури, разнообразието и качеството на предоставяните далекосъобщителни услуги, представляват съществена пречка за желаното интегриране на мрежите. **Хармонизирането на развитието на националните съобщения е предпоставка за тяхното постепенно обединяване в единна глобална мрежа.**

В рамките на Европейския съюз, в неговия сегашен състав, проблемът не стои толкова остро. Независимо от съществуващите различия, всички страни-членки имат добра телефонна плътност (между 35 и 70 главни телефонни поста на 100 жители), развита далекосъобщителна инфраструктура на базата на съвременни технологии и разнообразие от далекосъобщителни услуги с оглед задоволяване на потребностите на икономиката и населението.

Определено ниското ниво на развитие на далекосъобщенията в страните от Централна и Източна Европа в тяхната стартова позиция по принцип затруднява процеса на асоциирането и последващото им включване в Европейския съюз. Различия имаше в няколко насоки. Преди всичко в източноевропейските страни инфраструктурата беше много слабо развита. На второ място използваната технология беше много остаряла и принципно не съответстваше на съвременните европейски изисквания. На трето място предоставяните услуги до преди 5 - 6 години се ограничаваха в рамките само на основните услуги с гласова телефония. Едва след това започна въвеждането на съвременни услуги, като мобилна телефония, **системи за персонално повикване, офис-услуги**, някои информационни технологии и др.

Принципът на хармонизиране развитието на националните далекосъобщения е изключително важен при създаването на регионални икономически общности, каквато е Европейският съюз.

2.1.6. Хармонизиране на техническите изисквания

Изграждането на обща паневропейска далекосъобщителна мрежа като част от световната мрежа естествено налага **създаването на единни технически норми, които да осигурят взаимодействието на отделните елементи на мрежата.**

Друга движеща сила в процеса на хармонизиране на техническите изисквания в областта на далекосъобщенията е стремежът за премагване на техническите бариери пред търговията в европейски и световен мащаб. Както показва опитът на последните десетина години, координираните усилия на страните от Европейския съюз и ЕФТА не само доведоха до създаване на общ пазар на далекосъобщителна техника и услуги в Европа, но позволиха на създадени в Европа технологии да

получат глобално признание в силна конкуренция с аналогични разработки на САЩ и Япония.

В областта на фиксираните мрежи европейските страни можаха да изгледят различията си по отношение на **цифровите мрежи с интегриране на** услугите (ISDN - Integrated Services Digital Network) и да достигнат до една действително Euro-ISDN. Този процес се задълбочи с разработването на **широколентови ISDN** мрежи (B-ISDN), които се основават на модерната АТМ технология. Новите цифрови технологии, в сравнение с традиционните аналогови, осигуряват несравнимо по-високо качество и по-голямо разнообразие на услугите и са в основата на новите **мултимедийни услуги**. Модерните цифрови преносни системи, базирани на технологията SDH, са не само с по-голям капацитет от предишните, но предлагат и изключителна гъвкавост за пренасочване или отклоняване на трафичните потоци.

Особено впечатляващи са успехите на създадените в Европа и утвърждаващи се в световен мащаб технологии за мобилни комуникации. Това са:

- аналоговата клетъчна мобилна система NMT (Nordic Mobile Telephone system);
цифровата клетъчна мобилна система GSM (Global System for Mobile), която наред с разновидностите си DCS 1800 и DCS 1900 се налага в света като най-популярна цифрова клетъчна система;
- цифровите усъвършенствани безшнурови телекомуникации DECT (Digital Enhanced Cordless Telecommunications), осигуряваща подвижност на абонатите в рамките на офис, сграда, кампус;
- наземната авиационна телекомуникационна система TFTS (Terrestrial Flight Telecommunications System), приета от ITU като световен стандарт;
- транс-европейската трънкинг радиосистема TETRA (Trans-European Trunked RAdio), позволяваща изграждането на много служебни радиомрежи на базата на обща инфраструктура;
- системата за телематични услуги за пътен транспорт RTT (Road Transport Telematics);
- европейската система за радио оповестяване ERMES (European Radio MESSaging Systems);
- щифровото радио с малък обхват DSRR (Digital Short Range Radio);
- радио локалната мрежа с висока производителност HIPERLAN (High Performance Radio LAN).

За да бъде списъкът по-пълен, трябва да се добавят и двете създавани в Европа системи за цифрово звуково и телевизионно разпръскване - **DAB** (Digital Audio Broadcasting) и **DVB** (Digital Video Broadcasting), които осигуряват на европейските страни предимство в продължаващото десетилетия съревнование със САЩ и Япония.

Всички изброени системи се изграждат на базата на общоевропейски стандарти, разработени и публикувани от Европейския институт за стандартизация в далекосъобщенията ETSI (European Telecommunications Standards Institute). За своето деветгодишно съществуване **ETSI** е публикувал над 1300 документа, а работната му програма в момента обхваща над 4000 работни въпроса.

Редица от **европейските** директиви се занимават също с въпросите за хармонизиране на **техническите изисквания** и процедурите, свързани с това. С директива 86/361/ЕЕС за пръв път в далекосъобщителния сектор се прилага "новият подход" към техническото хармонизиране и стандартизиране РІ се дефинират **съществените изисквания** към крайните устройства. Обхватът на "началния етап" се ограничава само до взаимно признаване на резултатите от оценката за съответствие, като все още е необходимо издаване на отделно одобрение за всяка страна-членка.

От **6.11.1992** г. в Европа е в сила директивата за втория етап на взаимното признаване на одобренията (91/263/ЕЕС), която през 1993 г. е допълнена по отношение на спътниковите наземни станции (93/97/ЕЕС). Тази директива прилага приетия през 1989 г. "глобален подход към оценката на съответствие", както и дефинираните през 1990 г. модули за различните фази (разработка РІ производство) на процедурите за оценка на съответствието.

Директива 91/263/ЕЕС, като се основава на общоевропейска схема за одобряване с **едни и същи изисквания във всички страни**, дава право на крайни устройства, получрши одобрение в една страна, да бъдат включвани към мрежргге на други странрт, без да е необходимо повторно одобренрш.

Втората терминална директива използва три алтернативни метода за оценка на съответствието:

а) ЕС проверка на типа (Прршожение I към директивата, основаващо се на модул В от "глобалния подход") и ЕС декларация за съответствие с тргаа (Приложенрю II, основаващо се на модул С)

b) ЕС проверка на типа (Прршожение I, основаващо се на модул B) и осигуряване на качеството на производството (Приложение III, основано на модул

с) **Пълно осигуряване на качеството** (Приложение IV, основаващо се на модул H).

Тъй като Директивата 91/263/ЕЕС не се отнася за всички видове радио устройства, Европейският радио комитет (ERC) към Европейската конференция по пощи и далекосъобщения (CEPT) завършва дългогодишната си работа по приемане на решение за взаимно признаване на националните одобрения на типа на радио устройства и радио крайни устройства. Това решение ще се основава на серия от конкретни решения на ERC, чрез които се приемат определени европейски стандарти като база за одобряване на типа.

За разлика от директивите, решенията на CEPT и ERC са директно приложими във всички присъединили се към тях страни-членки на CEPT, т.е. и в България. Присъединяването ни към споменатото решение на ERC, обаче, ще изисква или съществена преработка на Наредба No.7, или издаването на нова наредба.

2.2. Изисквания във връзка с пълноправното членство в Европейския съюз

Като се вземат предвид посочените дотук основни принципи, намерили отражение в европейските директиви, задълженията, поети с Европейското споразумение за асоцииране, както и процесите, развили се в Европейския съюз и у нас след неговото подгагване, изискванията могат да се класифицират в няколко основни насоки:

- привеждане на законодателната и институционалната рамка в областта на съобщенията в съответствие с европейските директиви, с оглед създаване на условия за развитие на съобщенията въз основа на принципите на пазарната икономика;
- въвеждане на европейските стандартизационни норми в областта на съобщенията;
- изграждане на национална далекосъобщителна инфраструктура, съответстваща на критериите на развитите страни в Европа, и интегрирането ѝ в европейската и световната далекосъобщителна инфраструктура;
- създаване на модерна пощенска инфраструктура и предпоставки за осигуряване на универсални пощенски услуги;

създаване на необходимите технологични, нормативни и организационни предпоставки за бъдещото изграждане на информационното общество;

- създаване на икономически и мениджърски предпоставки за стабилизиране на операторите като подготовка за работата им в конкурентните условия на Европейския съюз при пълноправно членство.

Европейски нормативни актове

Политиката на ЕС относно далекосъобщенията от 1984 г. досега и в бъдеще може да бъде разделена в 4 фази:

фаза 1 (1984 г. -1986 г.) - начална координация в областта на:

цифрови мрежи с интегрирани услуги (ISDN);

цифрови мобилни комуникации (инициативата GSM);

въвеждане на широколентови комуникации (програмата RACE);

- европейски отворени стандарти;
- съдействие при модернизацията на услугите и мрежите в по-малко развити и периферни райони (програмата STAR);

първи стъпки за общи становища при международни дискусии.

фаза 2 (1987 г. -1990г.)

Публикуване на "Зелената книга" и разширяване на политиката с регулаторни въпроси. Действията по RACE, STAR и **GSM** се засилват. Със създаването на Европейския далекосъобщителен стандартизационен институт (ETSI) през месец април 1988 г. започва основна реформа в европейското стандартизиране. Приемане на директивите за взаимно признаване на одобряването на типа, директивата за услугите и рамковата ONP директива, които допълват главните мерки за отваряне на пазара, предложени в "Зелената книга".

фаза3 (1991 г. -1995 г.)

Основен преглед на далекосъобщителните услуги, проведен в края на 1992 г. и началото на 1993 г. Работа по **прилагане** на мерките, произтекли от решенията по политиката, взети в по-раншните фази.

фаза 4 (1996 г. - 2000 г.)

Общите насоки на законодателната програма на фаза 4 са определени в резултат на прегледа. Тя е насочена към създаване на рамки за бъдещо регулиране на обществената далекосъобщителна инфраструктура.

Общо в областта на далекосъобщенията и пощенските съобщения органите на Европейския съюз /Комисията и Ст-чета/ са издали над 20 директиви, както и други нормативни актове, отнасящи се до принципите на развитие на далекосъобщенията и пощенските съобщения, предоставянето на честотни ленти и честоти, разработката на номерационните планове и т.н. Те са насочени както към по-нататъшната либерализация на пазара на крайни устройства, услуги и инфраструктури, така и към създаването на единна европейска далекосъобщителна мрежа, към която всички потребители да имат равноправен достъп. Същевременно в рамките на специализирани европейски организации, като напр. CEPT и ETSI, са разработени и се разработват различни нормативни и стандартизационни документи, целящи хармонизирането на далекосъобщителните мрежи от гледна точка на техническите им характеристики /вж.т.т.2.1.5 и 2.1.6/.

Необходимост от защита на националните интереси

При разработката на законовите и другите нормативни актове у нас в областта на съобщенията е необходимо да бъдат взети предвид някои особености, с оглед защитата на националните ни интереси. Това се отнася напр. до периода на действие на изключителните права на националния далекосъобщителен оператор у нас - Българската телекомуникационна компания /БТК/ върху националната далекосъобщителна инфраструктура и основните гласови телефонни услуги, определянето на момента на премахване на ограниченията върху ползването на кабелните разпределителни системи за предоставяне на либерализирани далекосъобщителни услуги и др.

ПРОГНОЗА ЗА РАЗВИТИЕТО НА ПРОБЛЕМА

Далекосъобщенията са най-динамично развиващия се отрасъл на икономиката. През последните десетина години тяхната същност претърпя коренна промяна. Те се превърнаха в неотменно и задължително условие за цялостното икономическо и социално развитие. От икономическа гледна точка се очаква в началото на следващия век те да станат отрасъла с най-висока доходност,

конкурираща се с тази, получавана сега само при нелегалния бизнес. Към тях се насочват огромни капиталовложения, от които се очакват също такива огромни печалби. Това промени изцяло принципите на тяхното развитие. Тенденцията към всеобхватна и пълна либерализация се съчетава с новопоявили се стремеж към създаване на глобални алианси на телекомуникационни оператори с оглед завладяване на по-голям дял от атрактивния пазар на далекосъобщителни услуги. Политическата воля за регулиране на процесите не само в национален, но и в международен - европейски и дори световен мащаб, се сблъсква с икономическата мощ на транснационални корпорации. При това положение може да се очаква засилване и реструктуриране на регулаторната рамка в Европа, с появата на нови директиви и други актове на европейските организации. Обсъжда се и въпросът за създаването на регионален /европейски/ или дори световен регулаторен орган. Даже и да не се стигне до практическата реализация на тази идея, тече много силен процес на координация и съгласуване на принципите на регулация в международен мащаб.

Изграждането на информационното общество също поставя нови изисквания, излизайки извън тясно специализираните рамки на далекосъобщенията, но имащи пряко отношение към тях.

Развитие в насока на по-нататъшна либерализация се очертава и в областта на пощенските съобщения.

Като цяло обективните тенденции налагат България да се съобразява с по-разширени, разнообразни и засилени изисквания в областта на съобщенията с оглед постигане на пълноправно членство в Европейския съюз.

СТЕПЕН НА СЪОТВЕТСТВИЕ НА ИЗИСКВАНИЯТА ЗА ПЪЛНОПРАВНО ЧЛЕНСТВО

4.1. Достигнато ниво на реализация на реформата в съобщенията

Основните насоки и главните етапи на реформата в националната съобщителна система бяха набелязани още през лятото и есента на 1990г. и обстойно обсъдени с екип от експерти на Европейската общност, работил у нас през ноември - декември 1990г. в рамките на програмата PHARE. Те се съдържаха в доклада от мисията на екипа, който бе одобрен от българското правителство и от Комисията на Европейската общност. **Реформата в съобщенията в България**

започна през 1991г. на базата на подробно разработена и утвърдена програма, в три основни насоки: структурна, нормативна и технологична.

4.1.1. Структурна реформа

Първата стъпка беше разделянето на регулаторните и стопанските функции. С Постановление No. 114 на Министерския съвет от 19.06.1991г., изменено с ПМС No.70 от 30.04.1992г. на Комитета по съобщения и информатика /впоследствие Комитет по пощи и далекосъобщения - КПД/ бе възложена ролята на разработчик и едновременно изпълнител на цялостната политика по развитие на съобщенията от гледна точка преминаването им към условията на пазарна икономика. В Постановлението много ясно и точно са дефинирани двете функции на КПД - като разработчик на политиката на развитие и като регулаторен орган. Стопанските функции по непосредственото изграждане, развитие и експлоатиране на националните пощенска и далекосъобщителна мрежа бяха възложени на държавната фирма "Български пощи и далекосъобщения" - ООД. Малко по-късно, след създаване на необходимите предпоставки, се пристъпи към втората голяма крачка в преструктурирането с цел въвеждане принципите на пазарната икономика - обособяването на далекосъобщенията и пощенските съобщения като икономически самостоятелни дейности. Съществуващата единна фирма "Български пощи и далекосъобщения" - ООД с Разпореждане No.124 от 11.12.1992г. на Министерския съвет бе преобразувана в две еднолични търговски дружества: "Българска телекомуникационна компания" - ЕАД /БТК-ЕАД/ и "Български пощи" - ЕООД /БЦ-ЕООД/. С цел усъвършенствуване на прилагането на пазарните принципи през 1996г. от БП-ЕООД беше отделена самостоятелна фирма "Разпространение на печата" - ЕАД /РП-ЕАД/, а през м.март 1997г. БП-ЕООД беше трансформирана в БП-ЕАД. Освен това бяха сформирани 8 строителни дружества, специализирани в областта на съобщенията, разделени по териториален и по функционален признак.

В изпълнение на ролята си на орган по политиката за развитие на далекосъобщенията КПД разработи през 1993г. документ "**Политика в далекосъобщенията**", определящ принципите на реформата и последователността на либерализиране на съобщителния пазар. Той бе съгласуван с редица министерства и ведомства, обсъден от Консултативния съвет по далекосъобщения към КПД и приет от Ръководния съвет на Комитета. През февруари 1994г. той бе предложен на Министерския съвет за разглеждане и утвърждаване, но не бе обсъден "поради липса на подобна практика". Впоследствие - през декември 1994г., актуализиран вариант на документа бе внесен отново в Министерския съвет, но само за сведение.

В областта на пощенските съобщения КПД подготви документ "**Политика в пощенските съобщения**", който също бе съгласуван с различни министерства и ведомства, обсъден от Консултативния съвет по пощенски съобщения към Комитета и приет от Ръководния му съвет. Поради изложените по-горе причини тозр! документ въобще не е внасян в Министерския съвет. Изхождайки от обстоятелството, че в европейски и световен мащаб регулаторните проблеми в пощенските съобщения все още не са изяснени докрай, в тази област либерализирането у нас се осъществява "спонтанно" - чрез появата на фирми, регистрирани по Търговския закон, извършващи куриерски услуги, без /поне на този етап/ да бъдат лицензирани или дори регистрирани от КПД като регулаторен орган в пощенските съобщения.

Трябва да се отбележи, че в Програмата на сегашното правителство на България за периода 1997 - 2001 /наречена "България 2001"/ има специален раздел *1т.1.21*, определящ целите и основните насоки на развитие на пощите и далекосъобщенията у нас. Документите за политиката в съобщенията би следвало да доразвият принципите, изложени в "България 2001".

След разработка на необходимите за работата му нормативни актове КПД пристъпи към своята основна дейност като регулаторен орган-постепенна либерализация на далекосъобщителния сектор. На **15.10.1992г.** е издадена първата лицензия - на местната радиостанция "FM+" /София/. Впоследствие са издадени още множество лицензи за работа в различни области на далекосъобщенията, вследствие на което сега в България, освен основния национален далекосъобщителен оператор БТК - ЕАД, действуват още два национални оператора на клетъчни мобилни телефонни системи, два национални РІ пет регионални оператора на системи за персонално повикване /"пейджинг - системи"/, два национални оператора на мрежи за пренасяне на данни, към 90 оператора на кабелни разпределителни системи, над 50 радио и около 20 телевизионни местни станции, както и други оператори за някои специфични дейности. Своеобразна форма на демонополизация е и създаването на редица дружества със смесен капитал с участието на основния оператор БТК - ЕАД, които запълват определени ниши в далекосъобщителния пазар /"Радиотелекомуникационна компания" Мобиком - за клетъчни мобилни системи, "Спринт бизнес телекомуникационна компания", сега "Глобал Уан .." - за пренасяне на данни, "Бетком" и "Булфон" - за предоставяне на фонокартни телефонни услуги и др./.

Започна и **приватизационният процес в далекосъобщенията** - най-напред в дейностите, които не са основни по предоставянето на далекосъобщителни услуги. Така едно от строителните дружества беше приватизирано в края на 1994г., а за няколко други от тях бяха открити приватизационни процедури, но без особен

успех. Известно е, че през 1996г. Министерският съвет взе решение за начална **приватизация** на основния национален далекосъобщителен оператор - БТК - ЕАД.

Очевидно е, че бе положено добро начало на процеса на демонополизация и либерализация на далекосъобщенията у нас. **През 1992-1993г. България беше една от страните, сочени за пример в областта на реформата в далекосъобщенията в Източна Европа!** За съжаление, по редица **причиъи** този много успешен старт не бе последван от решителни действия и по-нататък. Причините се състоят преди всичко в непоследователността от страна на изпълнителната власт през **годините** при провеждане на реформата в страната, вкл.стигаща до смяна на концепциите за управление и развитие, в общото изоставане на развитието на националната икономика и на установяването на пазарни принципи в нея, в силната намеса от страна на изпълнителната и законодателната власт в **различни** периоди от работата на КПД, в нерешителността при отстояването, а в определени случаи и в демонстративното нарушаване от ръководството на КПД на принципите и основните насоки на реформата в съобщенията и т.н. През 1995-1996г. реформата беше практически спряна и дори бяха предприети действия, които върнаха нещата назад - стигна се до пряка намеса на държавата в стопанската дейност на основния оператор, смесване на функциите по политика и регулиране, пълно "затъмнение" върху принципите на работа.

Във функционално отношение **съчетаването в КПД на функциите на държавен орган, разработващ политиката, и на регулаторен орган, прилагащ тази политика, определено не съответствува на световните тенденции.** Още при създаването на КПД се считаше, че това е временно. Тогава не съществуваха нито нормативни, нито дори **психологически** предпоставки да се премине към разделянето на тези функции след 50-годишен период на пълна централизация, но се предполагаше, че след нормализиране на цялостната обстановка, след две - три години, ще може да се пристъпи към тяхното обособяване. За съжаление това не само не се реализира, но в периода 1995-1996г. бе направено такова реструктуриране в КПД, което напълно заличи разликите между тези функции. Регулаторните функции на **КПД** бяха сведени до издаване на лицензни по не дотам ясни критерии и контрол върху някои лицензирани оператори, също по не дотам ясни **критерии**. Преустановена беше една от най-важните дейности - взаимодействието с лицензираните оператори, което всъщност помага на регулиращия орган да провежда държавната политика. Положението се усложни още повече, когато с ПМС No.7 от **25.01.1994г.** Министерският съвет прие Правилник за реда на упражняване правата на собственост на държавата в предприятията и на КПД бе възложена и ролята на собственик на предприятията с държавно участие в съобщенията, т.е. на БТК-ЕАД, на БП-ЕООД и на строителните дружества. Има **естествен конфликт на интересите на един регулаторен орган,**

който трябва да се отнася абсолютно еднакво към всички оператори в дадения сектор, и на един **собственик на оператор**, който трябва да се грижи за неговия икономически просперитет.

Нормативна реформа

В законовата уредба на съобщенията има определено изоставане. В момента продължава да действа Законът за съобщенията, приет през 1975г. С постановките си за пълен държавен монопол върху националната съобщителна мрежа и предоставянето на услуги РТ за съсредоточаване на управленските и стопанските функции в един субект /Министерство на съобщенията РТ неговите правоприменители/ този закон е в пълно противоречие с новите принципи на развитие на националната ни икономика. Допълнителен недостатък, породен от "старостта" на закона, са рязко изключително южните при сегашните условия санкции, заложен в него за нарушаване на законовите постановления, които почти обезсмислят контрола, осъществяван от КПД /респективно от Държавната инспекция по съобщенията/.

Още през 1992г. КПД разработи проект на нов Закон за далекосъобщенията, който беше одобрен от Министерския съвет и беше внесен от него в Народното събрание. За съжаление той не беше включен в списъка на приоритетните законопроекти и не беше разгледан дори в парламентарните комисии. От тогава са разработвани многобройни варианти на новия закон, отразяващи в по-голяма или по-малка степен вярванията на съответните правителства за насоките на реформата в далекосъобщенията, но нито един от тях не е внесен дори в Министерския съвет за обсъждане. Разработен беше и проектозакон за пощенските съобщения. И двата законопроекта в момента се актуализират с оглед представянето РТМ в Министерския съвет.

За да не се спира обективният процес на развитие, КПД започна либерализирането на далекосъобщенията въз основа на пълномощията, предоставени му с ПМС No.114/1992г., като разработи редица **подзаконови нормативни актове**.

Лицензи за местни радио- РТ телевизионни станции се издаваха въз основа на Наредба No.1 /ДВ бр.22 от 1992г/. Съгласно Наредбата изборът на оператор се извършваше от Временен съвет по радиочестоти и телевизионни канали /създаден с решение на Комисията по радио, телевизия и БТА при Народното събрание от 9.01.1992г./, а КПД осигуряваше честотното планиране, определяше техническите условия и одобряваше техническите проекти, след което издаваше съответните лицензи.

Издаването на лицензи на оператори на кабелни разпределителни системи се извършваше при условия, определени с Наредба No.2 /ДВ бр.43 от 1993г./. Оценката на кандидатите за оператори ставаше на два етапа от два независими органа - Временния съвет по радиочестоти и телевизионни канали и Комисия по техническата част. Временният съвет изпълняваше първия етап - одобряване на представените програмни планове. Във втория етап техническата оценка на проектите на допуснатите от Временния съвет кандидати се извършваше от Комисията по техническата част. Накрая спазването на правилата и процедурите от двата органа се контролираше от Експертен съвет и на базата на неговите заключения КПД издаваше съответните лицензи.

По отношение на лицензирането на оператори за други далекосъобщителни дейности КПД работеше по ред, определен с Наредба No. 10 /ДВ бр.48 от 1994г/. По-късно /през 1995г./ тази Наредба беше преработена, включвайки в себе си постановките от Наредби No.No. 1 и 2, а те бяха отменени.

След приемането на Закона за концесиите в края на 1995г. наредбите, издадени от КПД с оглед регулирането на областта на далекосъобщенията, станаха невалидни и Комитетът бе лишен от практическа възможност да изпълнява своите функции в тази насока. /Друг е въпросът, че тогавашното ръководство на КПД не се съобразяваше с тази постановка./ Отменянето на наредбите на КПД, уреждащи условията и процедурите за лицензиране, доведоха до спиране на издаването на нови лицензи. По ред причини не бяха задвижени и концесионни процедури в тази област. Единичните "трансформирания" на лицензи в концесии представляват само препотвърждаване на съществуващи вече права. И тъй като естественият процес на развитие не може да бъде спрял, от нормативните неуредици се появиха негативни последици:

фирми, които желаеха да навлязат в далекосъобщителния пазар и бяха подали съответни документи в КПД, започнаха да реализират съответната дейност, без да чакат официални разрешения за това. Техният пример бе последван и от други фирми, а някои бяха започнали и от по-рано, несмушавани от ниските санкции. По този начин в страната се появиха значителен брой нелицензирани оператори /"пирати"/ на кабелни разпределителни системи, на частни радиостанции, на услуги с добавена стойност и др. От една страна те обикновено не се съобразяват със съответните технически и други изисквания, а от друга - не плащат лицензионни такси, от което държавата губи.

Други фирми, желаейки в една или друга степен да действуват, спазвайки нормативните актове, се пренасочиха към основния национален оператор БТК-ЕАД, сключвайки с него договори за съвместна дейност. От една страна това

засилва монополното положение на БТК-ЕАД, а от друга - държавата отново губи, защото и тези фирми не плащат лицензионни такси.

За усъвършенствуване работата на БТК-ЕАД напоследък беше актуализирана Наредба No.3 за телефонните и факсрилни съобщения, уреждаща условията за извършване на основните далекосъобщителни дейности.

С оглед изпълнението на функциите си по хармонизирането на техническите изисквания **КПД стана член на ETSI** още през 1992 г. ETSI е една от трите официални стандартизационни организации в Европа (наред със CEN и CENELEC), но за разлика от тях, членството в ETSI не е на принципа на национално представителство, а е индивидуално. Други български членове на ETSI са Мобилтел и БТК-ЕАД (като наблюдател).

Скоро след като стана член на ETSI, КПД пое функциите на **Национална стандартизационна организация (НСО) за ETSI за България**, като подписа специално съглашение за това с Института.

Основни функции на КПД като НСО за ETSI са организиране на обществено допитване и гласуване на проекто-стандартите на Института у нас, но много по-съществено е, че в тази си функция КПД разполага с ВСИЧКРГ публикувани документи на ETSI (над 2100 в момента) и ги предоставя на заинтересованите организации и лица в страната. КПД, както и обществените далекосъобщителни оператори, финансират превеждането на най-важните от тези документи на български език и въвеждането им или като БДС, или като технически нормативни актове.

Специално внимание следва да бъде отделено на хармонизирането на техническите изисквания за **крайните далекосъобщителни устройства** - най-масовите далекосъобщителни съоръжения, чиито пазар в Европа е либерализиран от 1988 г.

По отношение на либерализирането на пазара на крайни устройства България се оказва в благоприятно положение, тъй като от средата на 70-те години собствеността на телефонните апарати е прехвърлена от далекосъобщителната администрация на абонатите, като администрацията /сега компанията/ си е запазила монопола по отношение на свързването, въвеждането в експлоатация и поддържането на ограничения асортимент от крайни устройства.

В началото на 90-те години при разделянето на регулаторните от операторните функции на компанията /БТК-ЕАД/ бяха запазени някои от монополните права по отношение на свързването и въвеждане в експлоатация на определени типове крайни устройства (например учрежденски централи, телексни апарати и др.), но регулаторът /КПД/ пое функциите по определяне на техническите

изисквания към крайните устройства и одобряването на техния тип. С изключение на приемащите VSAT станции в момента КПД разполага с необходимите технически изисквания и процедури за одобряване на всички останали видове крайни устройства.

С въвеждането на по-нови технологии зависимостта на крайните устройства от конкретните, исторически създали се особености на националната далекосъобщителна мрежа ще отпадне. Тогава ще може да бъдат отнети и останалите монополни права на БТК-ЕАД по отношение на свързването и въвеждането в експлоатация и на споменатите по-горе видове крайни устройства.

Пазарът на далекосъобщителни крайни устройства у нас е напълно либерализиран. Единствено условие за изнасяне на пазара е наличието на одобрение на типа, издадено от КПД.

Чрез *Наредба No. 7 на КПД за одобряване на типа на крайните устройства за далекосъобщения* (ДВ бр.5/18.01.1994 г., изм. бр.9/31.01.1997 г.) се регламентира една от най-важните регулаторни функции, възложени на КПД с ПМС No. 114 от 19.06.1991, а именно: "определяне условията и реда за одобряване на съоръжения". Крайните устройства са най-масовите далекосъобщителни съоръжения и въпросът за одобряване на типа им е решаващ за регулиране на техния пазар.

Съгласно Наредба No.7 Комитетът по пощи и далекосъобщения:

- в нормативни актове определя техническите изисквания, на които трябва да отговарят различните видове крайни устройства, за да бъде одобрен типът им;
- упълномощава български лаборатории, чиито изпитателни протоколи признава за нуждите на одобряването на типа;
- поддържа и публикува регистър на одобрените устройства.

От началото на реформата у нас всички новоизградени мрежи и системи задължително отговарят на хармонизираните европейски изисквания. Това:

- осигурява доставката на стандартни съоръжения, което е предпоставка за по-ниски цени и по-високо качество;
- позволява по-леко интегриране с европейските мрежи;
- осигурява на българските абонати подвижност на услугите както в рамките на страната, така и в онези европейски страни, с които българските оператори имат сключени съответните споразумения;

- осигурява на европейски граждани, гостуващи у нас, подвижност на услугите при реципрочни условия.

Процедурата съгласно Наредба No.7 включва и правото на КПД (нотифицирания орган) да извършва проверки на образци от вече одобрени крайни устройства.

В изпълнение на предписанията на Наредба No.7 в началото на 1994 г. бяха публикувани списъци на 34 вида крайни устройства, техническите изисквания към които бяха определени в 16 нормативни документа на КПД, както и в девет национални стандарта (БДС). Още тогава 5 от нормативните документи на КПД изцяло се основаваха на хармонизирани европейски стандарти.

За да може отблизо да следи развитието на техническата нормативна база в Европа, през 1993 г. КПД се включи в работата на Комитета за прилагане на техническите разпоредби (Technical Regulations Application Committee - TRAC), създаден във връзка с Директива 91/263/ЕЕС за подготовка на общите технически разпоредби (CTRs).

Това позволява техническите изисквания за одобряване типа на крайни далекосъобщителни устройства, както и за задължителните характеристики на наети линии, да се въвеждат от КПД на базата на общоевропейски документи - общи технически разпоредби (CTRs - Common Technical Regulations), както и на предшестващите ги европейски телекомуникационни стандарти (NETs). Когато особеностите на националната далекосъобщителна мрежа налагат, тези изисквания се основават и на национални стандарти, като в духа на "новия подход" КПД се стреми да извлече от тях "съществените изисквания", дефинирани в Чл. 4 на Директива 91/263/ЕЕС.

Със заповед No. РД-09-97/1.04.1997 г. на Председателя на КПД са утвърдени нови правила на КПД за одобряване на типа на 32 вида крайни устройства и наети линии, изискванията към които се основават вече на 60 хармонизирани европейски документа.

Всички изпитвания и измервания на крайни устройства за съответствие с техническите изисквания се осъществяват в акредитирани лаборатории, сертифицирани в съответствие с БДС EN 45 001. Основната част от тях са частни фирми или лаборатории на производители.

За почти всички нови далекосъобщителни технологии в страната обаче няма оборудвани и компетентни лаборатории. Ето защо Наредба No.7 предвижда одобряване на типа и въз основа на изпитвателни протоколи от чуждестранни лаборатории. Това са четири скандинавски лаборатории, препоръчани от NORDIC

NMT, както и всички лаборатории, регистрирани от TRAC за изпитване спрямо NETs и CTRs.

Още в разработените през 1991-92 г. тръжни условия за проекта DON бяха поставени изисквания за съответствие на преносните и мрежови съоръжения на европейските стандарти, а там, където такива все още нямаше - на препоръките на ITU-T. Така България се оказа една от първите страни в света, в които масово се приложи новата преносна технология SDH, а новите цифрови централи позволяват на БТК-ЕАД в най-скоро време да предложи на абонатите си и ISDN услуги. Големият преносен капацитет, реализиран чрез проекта DON, е основа за въвеждане и на нови ширококолентови услуги - т.напр. БТК-ЕАД съвместно с IBM изградиха опитен АТМ полигон, новост не само у нас, но и в Европа.

На най-съвременни технологии стъпват и останалите лицензирани обществени оператори. Така РТК (Mobikom) изгради клетъчната си радиотелефонна система на базата на NMT 450i, разработена от скандинавските страни аналогова система, но с много широко разпространение в Европа и света. Основно предимство на тази система за нашата страна се оказа използваният честотен обхват, който осигурява по-високо покритие и по-икономично изграждане на системата, без да се налага допълнително освобождаване на честотни ленти. В момента Mobikom има над 28000 абоната и споразумения за "странстване" (roaming) с 10 европейски страни.

фирмата Мобилтел, лицензирана за изграждане и експлоатиране на първата GSM мрежа у нас, вече има 14000 абоната, както и споразумения за "странстване" с 64 оператора от 41 страни (включ. страни от Африка, Азия, както и с Австралия).

За съжаление, въвеждането на някои от модерните европейски мобилни технологии у нас е затруднено поради необходимостта от освобождаване на съответните честотни ленти. Така стои въпросът, например с ERMES и TETRA, докато за DECT се търси компромисно решение.

Проблеми, свързани с освобождаване на честотни ленти, са пречка и пред помасовото навлизане на спътниковите комуникации у нас. Независимо от членството на страната ни в ИНТЕРСПУТНИК, INTELSAT и EUTELSAT, все още няма нови лицензирани спътникови оператори, така че в момента само БТК-ЕАД е упълномощена като универсален спътников оператор, а БМф - като партньор от страна на България в INMARSAT.

Технологична реформа

Усилията в областта на технологичната реформа, целяща пълно технологично обновяване на далекосъобщителната мрежа в страната, бяха насочени в две главни насоки:

- изграждане на нова далекосъобщителна инфраструктура на базата на съвременни цифрови технологии, с което качеството на съобщителното обслужване да достигне международните стандарти;
- ускорено създаване на възможности за предоставяне на съвременни далекосъобщителни услуги на наши и чуждестранни бизнесабонати.

Разработени бяха конкретни планове и програми за 15-годишен период, имащи различни срокове и насоченост, но подчинени на главните цели.

Най-съществена е средносрочната програма за развитие, в чиято основа е проектът за изграждане на насложена цифрова далекосъобщителна мрежа /"проектът DON"/- Той обхваща изграждането на:

- нова цифрова международна телефонна централа;
земна станция за спътникови връзки от системата Intelsat за региона на Атлантическия океан;
- 11 цифрови междуселищни телефонни централи в градовете София, Пловдив, Стара Загора, Бургас, Варна, Враца, Плевен, Велико Търново, Русе, Хасково и Благоевград /по-голямата част от тях комбгширани и с абонатни функции/ и селищни цифрови централи в някои градове;
- изграждане на два оптически пръстена, по които да се осъществява цифрово пренасяне със синхронна йерархия /SDH/ със скорост 155 Mbit/s;
- изграждане на цифрови радиорелейни линии с 2+1 ствола със същите параметри на пренасяне;
- над 100 000 абонатни линии с достъп до цифрови телефонни централи.

финансирането на проекта DON /общо около 300 мил.щ.долара/ е смесено - около 55% /приблизително 160 мил.щ.долара/ от международни финансови институции /Европейската инвестиционна банка EIB, Европейската банка за възстановяване и развитие EBRD и Световната банка IBRD/, а останалата част - от собствени средства на БТК-ЕАД. Основните изпълнители бяха определени чрез открити международни търгове, което осигури участието на най-реномирани далекосъобщителни фирми в реализацията на проекта: Siemens и Ericsson - за комутационните системи, Nortel и Alcatel - за преносните системи, STS - за земната спътникова станция.

Проектът е пред завършване, като са изградени ПОЧРТТ всички обекти /продължава строителството на цифровите радиорелейни линии, някои от централите и други по-малки обекти/, допълнително са изградени и местни цифрови комутационни и преносни системи. Разширява се пропускателната способност на вече изградената мрежа с помощта на съвременни мултиплексни съоръжения, изграждат се и центрове за управление на мрежата.

БТК-ЕАД се включи и в редица международни европейски и регионални проекти, като напр.:

Трансбалканска линия /Албания - Македония - България - Турция/;

Трансевропейска мрежа /от Чехия до Кипър/;

Трансевропейска линия /от Германия до България/;

Подводна кабелна система в Черно море /Истанбул - Варна - Мамая/;

Черноморска влакнесто-оптична система /от Украйна до Кипър/.

Така бяха изградени оптични кабелни връзки със съседните странт: Югославия, Македония, Турция и Румъния. Реализацията на проекта DON и па международните проекти позволи за няколко години в страната да бъде изградена модерна далекосъобщителна международна и междуселищна мрежа като основа за цялостно цифровизиране на мрежата. В края на 1997г. процентът на цифровизация на международната мрежа ще бъде над 65% по комутация и около 55% - по пренасяне, в междуселищната мрежа процентите ще бъдат съответно над 42% и над 50%, а в местните мрежи - над 5% и 20%.

Изводи

Анализът на достигнатото ниво на реализация на реформата в съобщенията води до следните изводи:

Положено е добро начало на структурната реформа, основните й насоки съответствуват на световните и европейските тенденции, но тя далеч не е завършена;

Започнатата, либерализация на далекосъобщенията е довела до отваряне на пазара за крайни устройства РІ отчасти на пазара за услуги, но постигнатото "отваряне" е недостатъчно;

В областта на пощенските съобщения появата на нови оператори не само не е плод на дейността на регулаторния орган, не се извършва без негово участие и намеса;

Във функционално-структурно отношение съчетаването в КПД на три вида функции: по разработка на политика, по регулиране и по изпълняване ролята на собственик, е нецелесъобразно, тъй като има конфликт на интересите, особено между "регулатор" и "собственик";

Законовата база е безкрайно остаряла и е пречка за нормалното въвеждане на принципите на пазарната икономика в сектора; неудачното включване на всички телекомуникационни и пощенски дейности в обхвата на Закона за концесиите, без да се отчита тяхната специфика, е създадо допълнителни затруднения в процеса на либерализацията; отмяната на наредбите на КПД, свързани с издаването на лицензи, е довела до пълно спиране на дейността в тази насока;

В изграждането на съвременна далекосъобщителна инфраструктура има малко изоставане спрямо първоначалните планове, което обаче постепенно се преодолява. От друга страна е постигнат напредък в области, които в началото не са били предвиждани /международните далекосъобщителни проекти/. По-тежко е положението с изграждането на съвременна пощенска инфраструктура поради все още слабата рентабилност на пощенските съобщения и съществуващите финансови ограничения;

Прилаганата тарифна политика не съответствува на световните тенденции /значително намаляване на цените на международните и междуселищните разговори и повишаване на цените за местни разговори/. Тя е съобразена с реално съществуващата сега ниска платежоспособност на потребителите - отражение на цялостното незадоволително състояние на националната икономика;

По отношение създаването на предпоставки за изграждането на информационно общество у нас все още не е изграден координационен механизъм, който да обединява усилията в различните области на стопанския и социалния живот.

Като цяло засега България изостава от изискванията, предявени към нея в областта на съобщенията с оглед приемането ѝ в Европейския съюз.

Изоставането е най-чувствително в областта на законодателството и цялостната нормативна рамка за въвеждане на пазарните принципи в развитието на съобщенията. Това се отнася както за далекосъобщенията, така и за пощенските съобщения.

5. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ЗА РЕШАВАНЕ НА ПРОБЛЕМИТЕ

Разработка и публикуване на документ за държавната политика в областта на съобщенията

Както беше споменато в т.2.1.1., разработката на документ, отразяващ държавната политика в областта на съобщенията /за предпочитане е да бъдат два отделни документа - за далекосъобщенията и за пощенските съобщения, като се имат предвид техните специфични особености/ и неговото публикуване, са от изключително значение за създаването на предпоставки за развитието на съобщенията в желаната насока. Този документ:

- показва твърдото намерение на правителството да развива съобщенията в съответствие с възприетата обща **линия** на демократизиране, демонополизиране и либерализиране;
установява принципите на прозрачност, на равнопоставеност и на честна конкуренция;
= определя етапността: ка либерализиране на различните видове съобщителни мрежи и услуги;
- дава ясна представа на кандидатите от страната и чужбина при какви условия, на какви етапи и при каква окръжаваща икономическа среда биха могли да се включат в съответния съобщителен пазар;
- посочва конкретните проблеми, които следва да бъдат решени, както и начина на тяхното решаване, с оглед създаването на условия за равнопоставеност на операторите **и** за защита интересите на клиентите /потребителите на съобщителни услуги/;
- установява принципите на тарифната политика, на конкуренцията и на съвместната работа на операторите и взаимното свързване на техните мрежи.

Проектът на такъв документ в областта на далекосъобщенията е изготвен в КПД. Във връзка с процеса на приватизацията на БТК-ЕАД бележки и предложения ■ по него бяха получени от някои консултантски фирми, които оцениха съответствието му със световните тенденции и европейските директиви. Необходимо е в най-кратък срок **документът за политиката в далекосъобщенията да бъде** подготвен в окончателен вид, съгласуван и **представен в Министерския съвет за одобрение**. Освен всичко друго **публикуването му е едно от задължителните условия в процеса на приватизация на БТК-ЕАД.**

Документът за политика в областта на пощенските съобщения е в процес на разработка от страна на КПД. Той следва да определи условията на либерализиране на пощенските съобщения в условията на пазарна икономика и да специфицира условията, при които и други фирми, освен БП-ЕАД, биха могли да предоставят пощенски и куриерски услуги. Реалистично е **в началото на 1998г. документът за политиката в пощенските съобщения да бъде представен в Министерския съвет за одобрение и след това публикуван.**

Разработката на тези документи е задължение на тази част от структурата на КПД, която отговаря за политиката в съобщенията.

5.2. Разработка на законова и нормативна база

Необходимо е, колкото е възможно по-скоро:

- да бъде представен, разгледан и приет / **Закон за далекосъобщенията**, съобразен с европейските директиви и световните тенденции;
- да бъде представен, разгледан и приет **Закон за пощенските съобщения**, отговарящ на горепосочените критерии;
- да бъдат направени предложения за **хармонизиране на действащи закони** с новопредлаганите закони за съобщенията, като Закона за концесиите, Закона за радиото и телевизията и др.;
- след приемане на новите закони за съобщенията, да бъде актуализирана и доразработена **цялостната подзаконова нормативна уредба** в областта на съобщенията.

Новите закони за далекосъобщенията и пощенските съобщения трябва да гарантират:

- пълна яснота и прозрачност спрямо обществеността на процесите на вземане и осъществяване на регулаторни решения;
- откритост при подготовката на регулаторните механизми с възможност за консултации със заинтересованите страни в процеса на работата;
- свеждане на регулаторните изисквания до необходимия и достатъчен минимум;
- правомощията на регулаторния орган за вземане на решения и за контрол, но и възможност за обжалване на неговите решения, ако те противоречат на обявените принципи;

- закрепване на принципите на равнопоставеност, недискриминационно отношение, честна конкуренция и разходоориентирана тарифна политика;
- наличието на основен оператор в дадената област, изключителните му права върху резервирания сектор, но и крайния срок за ползване на тези права;
- санкции за нарушения на правилата и изискванията с достатъчно въздействащ ефект.

Хармонизиране с действащи закони се налага поради обстоятелството, че някои от тях също третираат проблеми на далекосъобщенията и пощенските съобщения. На първо място трябва да бъдат разрешени проблемите, свързани с прилагането на Закона за концесиите. Съгласно неговите постановки концесии могат да се предоставят за "радиочестотния спектър и позициите на геостационарната орбита, определени за Република България с международни споразумения" /чл.4,ал.1,т.4/, "националните пощенски и далекосъобщителни мрежи" /чл.4,ал. 1,т.5/, "пощенските услуги" /чл.5,т.2/ и "телекомуникационните услуги" /чл.5,т.3/. Това дава основание по-късно на различни органи да направят тълкуванието, че Законът за концесиите се отнася за целия радиочестотен спектър, както и за всички пощенски и телекомуникационни услуги. Проблемът е в пренебрегнатата несъвместимост на духа и насочеността на Закона за концесиите с политиката на широко либерализиране на съобщенията. Законът за концесиите, най-общо казано, урежда случаите, когато по една или друга причина се налага да съществува монополно положение в даден сектор за даден вид услуга или за дадена дейност, докато в съобщенията /особено в далекосъобщенията/ случаят е точно обратен - цели се колкото е възможно по-голямо демонаполизирание в сектора, като се даде правото на повече оператори да предоставят един и същ вид услуга или да осъществяват един и същ вид дейност, на конкурентни начала. Това означава, че в съобщенията е много по-подходящо да се използват лицензионния, регистрационния и свободния режими за различните видове дейности и услуги. Към предоставяне на концесии би могло да се пристъпи само в изключителни случаи, когато е необходимо да бъде установено монополно положение. /Но дори и единственият случай на монопол, предлаган да бъде установен в новия Закон за далекосъобщенията - върху инфраструктурата и основните телефонни услуги, е със срок само до края на 2002г., което поставя под съмнение целесъобразността от издаване на концесия с толкова кратък срок на действие./

Подобно е положението и с предоставянето на права за ползване на радиочестотния спектър. Трябва да се има предвид, че отделни честоти и честотни ленти се ползват у нас /както и по цял свят/ едновременно от хиляди потребители, всеки от които трябва да получи съответното разрешение. Такива разрешения до

появата на Закона за концесиите се издаваха въз основа на Закона за съобщенията от Междуведомствената комисия по радиочестотите, работеща по правршата, определени от Постановление на Министерския съвет No.60 /ДВ бр.48 от 1990г./ По принцип глобалното разпределение на радиочестотния спектър за ползването му за различни цели се извършва международно, на базата на международни споразумения, в рамките на Международния съюз по далекосъобщения. В проектозакона за далекосъобщенията е предложено Министерският съвет да одобрява Национален план за разпределение на честотния спектър на 3 вида радиочестотни ленти - предназначени за граждански нужди, за нуждите на отбраната и сигурността и за общо /съвместно/ ползване. Конкретното планиране, разпределение и предоставяне на радиочестоти и радиочестотни ленти да се извършва от съответно оторизираните за това органи /КПД ще се занимава само с радиочестотите за граждански нужди/. По този начин ще бъде избягната усложнената процедура на концесиониране при радиочестотния спектър, която просто не може да бъде приложена на практика. Що се отнася до честотите, използвани за радио и телевизионно разпръскване, у нас те представляват по-малко от 1% от целия използваем радиочестотен спектър. Очевидно е, че режимът, установяван за тях, не може да послужи като генерално решение за разпределение на спектъра.

Принципна постановка при хармонизирането на законите следва да бъде намирането на "работещи" механизми за успешното и ефективно реализиране на държавната политика по либерализиране на съобщенията. В този смисъл следва да се отчете, че от досегашната практика става ясно, че постановките на Закона за концесиите не създават особено благоприятна среда за либерализиране на съобщенията, както и че държавата ДРП могла да "осъществява суверенни права върху радиочестотния спектър и позициите на геостационарната орбита, определени за Република България с международни споразумения" съгласно чл. 18, ал.3 от Конституцията по много по-опростен и ефективен начин.

Разработка на конкретна програма за ускоряване на либерализацията

На базата на документа за държавната политика в областта на съобщенията следва да бъде разработена **конкретна програма за либерализиране**. Отново трябва да се подчертае, че на практика става дума за две програми - за далекосъобщенията и за пощенските съобщения.

Програмите за либерализация трябва да конкретизират постановките от програмните документи, като посочат:

- сроковете, в които трябва да започне либерализирането на отделните видове услуги или дейности;
- сроковете, в които регулиращият орган трябва да подготви и публикува съответните правила, условия, изисквания и процедури;
- евентуалните ограничения, които се налагат по различни причини /напр.краен брой на операторите за дадена услуга поради ограничен честотен ресурс/.

Разработката на конкретните програми за либерализиране, както и тяхното изпълнение, е задължение на тази част от структурата на КПД, която отговаря за регулирането в съобщенията.

5.4. Продължаване процесите на приватизация

Приватизацията е един от основните фактори за икономическото развитие у нас. Както беше отбелязано в т.4.1.1., основните оператори БТК-ЕАД и БП-ЕАД, както и новосформираното дружество РП-ЕАД са 100% държавна собственост. Държавна собственост са и седемте неприватизирани досега строителни дружества в съобщенията. Ясно е, че в областта на съобщенията като цяло предстои да бъде извършена значителна приватизационна дейност.

Приватизацията на БТК-ЕАД, за която има взето правителствено решение, е поверена на Агенцията за приватизация, като КПД има предимно консултантски функции. /По отношение обаче на всички останали въпроси - стратегия на развитие, усъвършенствуване на управлението, тарифна политика, взаимоотношения с други оператори и с клиентите, текуща дейност и др. - КПД продължава да изпълнява ролята на представител на държавата-собственик./

Приватизацията на БП-ЕАД е въпрос на бъдеще, след като бъдат изяснени насоките на либерализацията в пощенските съобщения, точното място на БП-ЕАД и неговия резервиран сектор и след като бъде постигнато финансово и икономическо стабилизиране на дружеството. Целесъобразно е въпросът за сроковете на приватизация на БП-ЕАД да бъде разгледан в периода 1999-2000г.

Приватизацията на строителните дружества в областта на съобщенията следва да бъде извършена възможно по-скоро, още в периода 1997-1998г. Удачно ще бъде предварително да се направи известно преструктуриране на тези дружества с оглед укрепване на икономическото им състояние. Освен това, тъй като

строителството не е основна функция в областта на съобщенията и КПД има затруднения при реализиране на функциите си на представител на държавата-собственик в тях, добро решение би било прехвърлянето им /по отношение на тези функции/ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, което да организира и тяхното приватизиране.

5.5. Структурни изменения

Трябва да бъдат внимателно обмислени и реализирани такива структурни изменения в изпълнителната власт, които да позволят:

- отделяне на функциите по разработката на политика за развитие на съобщенията от регулаторните функции;
- отделяне на регулаторните функции от функциите на КПД като представител на държавата-собственик в предприятията с държавно участие;
- обособяване на дейността по одобряване на типовете крайни устройства, предназначени за свързване към обществена далекосъобщителна мрежа.

Въпросът за **отделянето на функциите на представител на държавата-собственик** в предприятията с държавно участие е принципен въпрос, отнасящ се до всички министерства и ведомства, които сега изпълняват тази роля по силата на Постановление № 7 на Министерския съвет от 1994г. Тази роля, както неколккратно беше посочено по-горе, противоречи на основните функции на държавата като регулатор /а не непосредствен изпълнител/ на икономическите процеси. Напълно естествено е държавата да изпълнява и функциите си на собственик на предприятията с преобладаващо държавно участие, но тези функции трябва да бъдат ясно разграничени, вкл. и структурно. В редица страни /в това число и страни от Централна и Източна Европа/ тези функции са концентрирани и предоставени на едно министерство /напр. Министерство на държавната собственост, Министерство на икономиката, Министерство на финансите и т.н./. Това не само освобождава другите министерства от несвойствени за тях функции в съвременните условия, но и дава възможност за значително по-добро и ефективно професионално изпълнение на тези функции от специализирания орган. Ако такова решение бъде възприето и у нас и **функциите на държавата-собственик бъдат предоставени на едно от съществуващите или на специално новосъздадено министерство**, това ще доведе до по-ефикасно управление на държавната собственост и до по-добра координация на процесите на приватизация в страната.

Що се отнася до **разделянето на функциите по политика и по регулиране**, възможни са два варианта в структурно отношение:

I вариант: КПД продължава да осъществява и двата вида функции.

Предимства:

- запазване на съществуващото положение;
- липса на необходимост от създаване на нов административен орган или реструктуриране на съществуващи органи;
- набиране на опит в условията на действие на новите закони за далекосъобщенията и за пощенските съобщения.

Недостатъци:

- съвместяване на различни по характер функции;
- възможност за пораждаване на конфликти при съвместното изпълнение на двете функции,
- намалена възможност за обществен контрол върху работата на регулаторния орган;
- несъобразяване със световните и европейски тенденции.

II вариант: функциите по разработка на политиката в съобщенията се възлагат на друга административна структура, а КПД се развива като регулаторен орган в областта на далекосъобщенията и пощенските съобщения

Предимства:

- разделяне на функциите;
- възможност за специализиране в съответните области;
- възможност за много по-силен обществен контрол върху дейността на регулатора;
- съобразяване със световните и европейските тенденции.

Недостатъци:

- усложняване на координацията между "разработчика на политиката" и "регулатора";
- допълнителни финансови средства за работата на органа по политика /само в случай, че се създава нов орган!/.

Най-целесъобразното решение е I вариант да се приложи като временен вариант, до приемането на двата нови закона - за далекосъобщенията и за пощенските съобщения и хармонизирането им с другите закони, и набирането на достатъчен опит в тяхното приложение, след което да се реализира II вариант. Практически е възможно **още през втората половина на 1998г. КПД да се трансформира в "чист" регулаторен орган за далекосъобщенията и пощенските съобщения.** Първоначално той може да бъде "към" дадено ведомство, но с много силна отвореност към обществените структури. Постепенно, след 1-2 години, след създаване на съответната институционална и психологическа нагласа, е целесъобразно да се обсъди въпросът за трансформирането на КПД в обществен орган, независим от изпълнителната власт, но подложен на строг обществен контрол. Така от гледна точка на структурната реформа по отношение на регулирането в този сектор България ще се доближи плътно до европейските изисквания.

Специфичността на дейността по одобряване на типовете крайни устройства, предназначени за свързване към обществената далекосъобщителна мрежа, предполага също **обособяването на звено за одобряване на типа.** За функциите, структурата, правилата и процедурите, които следва да се спазват от това звено, има редица европейски директиви. Създаването му се предвижда в проектозакона за далекосъобщенията като звено към регулаторния орган КПД. Практически това може да бъде реализирано още в началото на 1998г.

Кадрово осигуряване

За разработката на политиката на развитие в пазарни условия, както и за ефективното и ефикасно изпълнение на регулаторните функции в областта на съобщенията, са необходими кадри, които са не само добри специалисти по технологията и икономиката на съобщенията, но *и* много добре запознати и разбиращи съвременните тенденции в тази област в европейски **и** световен мащаб. Процесите са достатъчно специфични, за да могат да бъдат решавани без дълбоко познаване на причините и същността на извършваните промени.

Разработваните в КПД по линия на PHARE проекти в периода 1992 - 1995г. на практика подготвяха специалистите от Комитета за изпълнение на задачите им в областта на политиката и регулирането. Реален израз на тяхната подготовка е разработката на нормативната база, действаща по това време, както и многото издадени лицензи с оглед либерализирането на далекосъобщителния пазар. Впоследствие обаче голяма част от тези специалисти по различни /най-вече политически и финансови/ причини излязоха от Комитета или техният потенциал не беше използван. **Необходимо е**, във връзка с приемането и прилагането на новите закони в областта на съобщенията, **да се подготви и приведе в изпълнение специализирана програма за подготовката на такива кадри**, като се използва натрупаният досега опит и се потърси допълнително помощ от програмата PHARE. Не трябва да се пренебрегват и други форми на обучение - напр. РІ В момента се изпълнява програма, с помощта на която се подготвят кадри чрез дистанционно обучение - по линия на програмата COPERNICUS.

Паралелно трябва да се извършва и подготовката на кадри с оглед изграждането и управлението на съвременните далекосъобщителна и пощенска инфраструктури.

5.7. финансово осигуряване

Дейностите, които предстоят с оглед изпълнение на изискванията за пълноправно членство на България в Европейския съюз, са много и разнообразни. Това налага и различен подход при финансирането им.

Разработката на необходимите нормативни документи, програмите за работа и т.н. би следвало да се финансира чрез специално предвидени за това средства от бюджета, както и от международни програми, съдействие от международни финансови институции и др.

При провеждането на институционалната реформа, в зависимост от структурните изменения, които се предприемат в изпълнителната власт, могат да бъдат разглеждани следните принципни положения:

- разработката на политиката за развитие е функция на орган на изпълнителната власт /министерство или друго ведомство/, чиято дейност се финансира по общите правила на финансиране на изпълнителната власт;
- регулаторните функции се изпълняват от независим регулаторен орган /КПД/, който се самоиздържа от получаваните лицензионни /концесионни/ такси; КПД РІ сега работи на този принцип - той /съвместно с Министерство на финансите/ управлява специализирания фонд "Национална съобщителна система", който на практика е част от държавния бюджет, но средствата в него се насочват за

специфични нужди за развитие на съобщени специфични нужди за развитие на съобщенията в интерес на държавата и обществото, вкл. за издръжката на КПД, Държавната инспекция по съобщенията и други обособени органи;

- специализираното звено за одобряване на типа на крайните устройства по принцип също следва да работи на самоиздръжка въз основа на таксите, получавани от заявителите за одобряване на типа на произвежданите или разпространявани от тях крайни устройства.

Цялостното решаване на тези въпроси обаче следва да се извърши в рамките на общата административна реформа, подготвяна в страната с оглед ускореното въвеждане на пазарните принципи в националната икономика.

5.8. Изпълнители

Основен изпълнител на всички дейности по подготовката за изпълнение на изрискванията би следвало да бъде Комитетът по пощи и далекосъобщения, като по отделните направления се налага съвместна работа с Министерския съвет като цяло, както и с отделни министерства и други ведомства, като напр. Министерство на финансите, Министерство на отбраната, Министерство на вътрешните работи, Агенцията по приватизация, Комитета по стандартизация и метрология и др.

5.9. Срокове

Сроковете зависят от приоритетността на отделните дейности. В текста по-горе за всяка основна задача, която предстои да бъде изпълнена в областта на далекосъобщенията и пощенските съобщения с оглед пълноправното членство на България в Европейския съюз, са посочени и съответните срокове. Те трябва да се разглеждат като ориентировъчни, защото голяма част от тях са свързани с дейността на други органи /напр. законодателната дейност на Народното събрание/.

юли 1997, София