

СТИМУЛИ ЗА ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ГЪРЦИЯ СЛЕД ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО ѝ КЪМ ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Разглеждат се икономическата политика и икономическото развитие на Гърция след присъединяването ѝ в Европейския съюз в 1981г. Оценява се макроикономическата политика относно инвестициите. Очертава се резултатността на системата от стимули чрез разкриване на нейните слабости и противоречията поради липса на отраслова и индустриална политика. Показва се нерезултатното функциониране на държавния апарат. Направени са предложения за усъвършенстване на системата от стимули на гръцката икономика.²

1. Икономическа политика и икономическо развитие

Икономическият възход, постигнат от Гърция през последните 10 години, се дължи главно на високата стойност на трансфера от ЕС и на многото краткотрайни частни капитали, които навлизат в страната главно поради високите лихви. Тези фактори има временен характер и поради това не могат да подпомогнат икономическото развитие и да го поставят на здрава основа. Направените трансфери от ЕС са важно условие за създаването на инфраструктура, необходима за икономическото развитие на страната.³ Тя спомогна да се реализира разширяването и преструктурирането на производствения потенциал чрез качествено подобряване на условията за производствени инвестиции и за развитие на експортния сектор. Това предполага съществуването на мощна индустриална основа.

Сами по себе си, колкото и добри да са, стимулите за развитие не са достатъчни, за да подобрят икономиката на Гърция. Те не могат да доведат до положителни резултати в нея, тъй като съществува висока инфлация, дефицит в държавния сектор и стабилно увеличаване на обществения сектор. Всички тези фактори създават една среда, неблагоприятна за икономическо развитие и по-специално за стимулиране на производствените инвестиции, които са негов основен лост.

В гръцката икономика съществуват много проблеми, предизвикващи деформация на стойностите на основните лихви по заемите и цената на

¹ Атанасиос Политис – докторант в Икономически институт на БАН

² Изследването е част от друго, разглеждащо икономически стимули в инвестиционната дейност на Гърция в 50 годишен период.

³ Халкиас, Д. Цит. съч., 74-84.

валутата, които стабилно се отклоняват от международните конкурентни равнища. Това води до ниска резултатност и обезсърчаване на производствените инвестиции.⁴

Съществуващият потребителски дефицит в обществения сектор представлява отрицателно натрупване в специално ниски равнища. Той е под 5% от брутния вътрешен продукт (БВП) през част от 80-те години и в първия период на 90-те години.⁵

Международният опит показва, че личните спестявания са важен определящ фактор за инвестициите, но в Гърция тяхното използване в тази насока е много слабо.

За да е в състояние да финансира високия дефицит, общественият сектор повишава лихвите. По този начин те не могат да способстват за частни инвестиции и в резултат от това се наблюдава изместването им от финансовите пазари.

Отрицателен фактор, обезсърчаващ инвестициите, е и климатът на икономическа нестабилност и несигурност, който съществува в Гърция през последните 20 години. Финансовите средства се насочват към места с по-голяма ликвидност и пряка печалба.

Високият обществен дефицит, налагащ да се вземат данъчни мерки, които да повлияят на резултатността на инвестициите, е още една причина за тяхното отсъствие.

Политиката на финансово нагаждане, която започна през 1990 г., продължава и до днес. Финансовата политика не беше основана на намаляване на държавните разходи и на държавното участие при приватизацията. В същото време е налице непрекъснато увеличение на данъчното натоварване, което действа отрицателно върху развитието.

Ограничаването на обществените разходи се извършва предимно там, където реакцията на засегнатите икономически единици е по-силна. В резултат на тези намаления се стига до подценяване значението на основни държавни служби. В същото време не се правят усилия за подобряване структурата на обществените разходи и увеличаване на тяхната ефективност. Различните правителства отказват да съкращават разходите си всеки път, когато се сблъскат с мощен натиск. Така разликите в заплащането на един и същи вид труд днес са особено големи.

Основната цел на финансовата политика се изразява в непрекъснато увеличение на данъчното бреме. Това обаче не води до ограничаване избягването на данъчното облагане, което и в момента продължава да е голямо.

Предприятията се стремят да укриват данъци, а тяхното неплащане е причина за нелоялната конкуренция. Освен това честите промени на данъците забавят намаляването на процента на инфлация и установяването на стабилни икономически условия. Невъзможността да се създаде стабилен данъчен режим има отрицателни последици върху производствените инвестиции и производството. Решенията за налагане на нови данъци се

⁴ Големият цикъл на гръцката икономика 1945-1995. Атина, Папазизис, 1997, с. 105.

⁵ Халкиас, Д. Гръцката икономика, 1998. - Тасис, юли 1998, 74-84.

вземат, без да се отчитат последствията за икономическите стимули върху спестяванията и инвестициите.

Посочените отрицателни фактори за обезсърчаването на производствени инвестиции се основават на опита от последните 30 години, но продължават да съществуват в по-малка степен и днес. Така инфлацията остава висока, а финансово-икономическият дисбаланс е съществен.

Би било грешка задоволителните равнища на развитието през последните три години да се приемат като показател за навлизането на страната във фазата на самостоятелно икономическо развитие.

По-внимателното изследване на източниците на икономическо развитие позволява да се направи изводът, че то не е резултат от вътрешни причини и фактори. Те не са в състояние да осигурят нарастване на темпа на икономическия растеж на БВП, защото инвестициите продължават да бъдат на ниско равнище. Същевременно не е постигнато съществено качествено подобрене в условията на инвестициите. Износът на блага, спомагащ да се разширява и реорганизира производственият потенциал на страната, е ограничен и покрива постоянно намаляващо количество, което днес е около една трета от вносните продукти.

Основен фактор, упражнил сериозни отрицателни въздействия върху увеличаването на инвестициите, е комбинацията от средствата на макроикономическата политика, създадени в средата на 80-те години за стабилизация на икономиката, когато финансово-икономическата политика е била силно експанзивна. Финансово-икономическото адаптиране към изискванията на световната икономика е бавно и недостатъчно. Стабилизирането на икономиката се дължи предимно на правилната валутна политика. Комбинацията от постоянно променяща се финансово-икономическа и твърда валутна политика има за цел да засили потребителските разходи и да намали личните спестявания, което води до високи лихви по заемите и до реална девалвация на драхмата. Потребителският кредит се увеличава за сметка на личните спестявания, тъй като общественият дефицит до голяма степен е потребителски и произлиза от разширяването на потребителските разходи, водещо до намаляване на спестяванията на населението.

Увеличаването на лихвите по заемите се дължи на твърдата валутна политика, на натиска, който се оказва върху финансовите пазари за осигуряване на големите потребности от заеми на обществения сектор, и на недостатъчно натрупване на населението. Високите лихви по заемите водят до действителна девалвация на валутата и способстват за намаляване на резултатността от инвестициите, за обезсърчаване на предприемаческата дейност и понижаване на конкурентоспособността на икономиката.

Още от 80-те години Националната банка на Гърция установява, че не е за препоръчване такава комбинация от средствата на макроикономическата политика, която не води до подобряване на икономическата. Това налага да се предприемат мерки за спешно оздравяване на финансово-икономическото състояние на страната.

Последствията от тази политика са икономически застой, ниска степен на инвестициите и техният лош качествен състав. По отношение на структурата на инвестициите особено губещ се оказва обработващият

сектор.⁶ Съществен спад се наблюдава в производството на стоки и блага и в отраслите на услугите за лично потребление, което намира отражение в бързото развитие на услугите и намаляването на относителния дял на преработвателния сектор. Това способства за стабилно увеличение на вноса и непрекъснато намаляване на износа и би могло да осъди страната на постоянен икономически застой.

Международният опит показва, че един динамичен експортен сектор представлява основен лост за икономическо развитие. Той може да има значими положителни влияния върху производствените инвестиции, да привлече съществени преки инвестиции от чужбина и да спомогне за въвеждането на нови технологии. Така този сектор може да бъде мотор за увеличаване на ефективността и за реформиране и модернизиране на индустриалния сектор. Предпоставка за създаването му е развитието на мощен промишлен сектор, способен да устои на острата конкуренция. Погрешно е да се смята, че страната може да постигне задоволителен темп на развитие на по-стабилно равнище, ако не се създаде силна индустриална база за икономиката.

Инвестициите, които се правят в промишления сектор, освен че са количествено недостатъчни, по своята същност имат отбранителен характер. По-голямата част от тях се правят, за да заместят старите дърготрайни активи или да добавят малки допълнения към тях. Въпреки че са крайно необходими, те не се насочват към разширяване на производствената основа. Както е известно, новите инвестиции могат да спомогнат за въвеждането на съвременна технология, а също и за качествено издигане на трудовия потенциал.

За съжаление в промишления сектор на Гърция липсват чуждестранни инвестиции, макар че страната разчита на тях за реформирането и за подобряването на неговата производителност. Към отсъствието на инвестиции се добавя и оттеглянето на чужди и местни промишлени предприятия. Например излизането на предприятието "Good year" от страната е най-сигурният признак, че гръцката инвестиционна среда е неблагоприятна за реализирането на инвестиции за производството на нови продукти. Това обяснява защо обработващият сектор е съсредоточен в традиционни отрасли, които имат ограничени възможности за разширение на производствената база.

Основният извод е, че в името на такава неблагоприятна комбинация от макроикономически фактори се жертва икономическото развитие на страната. Причината е, че правителствата нямат политическата воля и смелост да действат за бързо и стабилно финансово-икономическо приспособяване и оздравяване, което изисква коренни ограничения и реформиране на държавните разходи, осъществяване на широкомащабна приватизация и същевременно намаляване на участието на държавата.

Нестабилното развитие на икономиката на Гърция налага да се създадат нови икономически стимули за подобряване средата за достигане на стабилен темп на растеж на основните икономически показатели. Въпреки това продължават да се получават резултати, по-ниски от желанияте, поради

⁶ Янитсис, Т. Гръцката промишленост. Атина, Гутенберг, 1983.

което в изследването е направен опит за оценка на резултатността от действието на стимулите.

2. Резултатност на системата от стимули

Оценяването на системата от стимули е много трудно, тъй като не може да се преценява и изчислява тяхната индиректна стойност. До 1972г. системата се базираше главно на обществени стимули, а не на субсидирането и беше невъзможно те да бъдат пресметнати. След 1972г. някои категории стимули се дават разделно - субсидиране и подпомагане или необлагаеми инвестиции, вкл. всички останали стимули. За тях съществуват икономически данни в Министерството на националната икономика (МНИ)⁷, които обаче се отнасят само до инвестициите, получаващи субсидиране и подпомагане. В тях не се включват останалите стимули, свързани с увеличена амортизация и с намален данък добавена стойност. Икономическите данни, които дава МНИ за разрешаването на инвестициите и за реализациите им по различните закони, според нас са до голяма степен подценени. Занижаването се дължи на липсата на актуализация на данните. Информацията в картотеката на МНИ, разпределена според законите и вида на предприятието, се отнася до данни, съответстващи на времето, когато са разрешавани молбите за отпускане на кредити. Те не се осъвременяват и всички резултати се отнасят за първоначалния размер на инвестицията и не съответстват на променените условия.⁸

Сравняването на данните, класифицирани за всеки закон, е много трудно, тъй като те се отнасят до текущи цени и до различни периоди. Не се знае също коя е основата за пресмятане на стойността на различните стимули. Например в стойността за подпомагане на лихвата по заемите трябва да се включи помощта от стимулите за периферно развитие или да се вземе под внимание фактът, че действащите по това време лихви по заемите, ползвани от промишлеността, са вече подпомагани.⁹

Почти е невъзможно да се пресметне обществената стойност на децентрализираното разположение на някои мощности. Това се дължи на различния им вид - дали са новосъздадени, дали е извършена модернизация на оборудването, или е сменено местонахождението на предприятието в периферията след включването им в някой закон за развитие.

Не може да се сравнява стойност, която не се познава точно. Не се знае ползата от инвестициите. Тя би трябвало да се свързва със създаването на нови работни места, икономически връзки с други предприятия в областта и др. Основавайки се на тези данни, не е възможно да се прецени дали ползата е задоволителна по отношение на платената цена, или не, което според нас не е случайно. Това може да се окаже съзнателно усилие на правителствата за прикриване на стойността, която плаща цялото общество.

⁷ Лемония, Е. Кодове на икономическото законодателство. Стимули за развитие в Гърция и Европейската икономическа общност (второ преработено издание). Атина, КЕПЕ, 1991, 166-177.

⁸ Ламбрианидис, Л. Стимули за периферно развитие на промишлеността: критичен преглед, техническа хроника, Т. 9, Атина, 1989, бр. 2, 229-255.

⁹ Ламбрианидис, Л. Проблеми на развитието на промишлеността в аграрните области. - Преглед на аграрните изследвания, 1987, 11 (1), 11-12.

Ако се допусне, че е трудно пресмятането на пряката стойност на стимулите, т.е. с колко се утежнява държавният бюджет от преките форми на стимулите, то е почти невъзможно да се изчисли индиректната стойност. Тя се свързва с евентуалното увеличение на стойността на производството, която е предизвикана от инсталирането на мощности или от пускането в експлоатация на някакъв завод в периферията, ползващи специални стимули. Ако за самото предприятие тази индиректна стойност се покрива от стимулите за периферно развитие, това не би могло да се каже със сигурност за цялата икономика. Не е известно дали че крайният резултат ще бъде положителен. Например, допълнителните разходи по транспорта на продуктите и на работната сила, обучението на персонала и др. биха могли да компенсират направените инфраструктурни промени и т.н.

Много е трудно да се оцени ползата, създадена посредством системата от стимули. Такава оценка предполага, че е възможно чрез нея да се определи кои инвестиции биха се извършили без наличието на конкретна мрежа от стимули и кои биха се реализирали, дори ако не съществуват стимулите. Невъзможно е обаче да се направят и двете оценки. Има доста предприятия, които биха инвестирали в зони с високо подпомагане, дори и без да съществуват стимулите, например тези от бранша на тютюневата промишленост СЕКАП.¹⁰ Те използват стимулите за периферно развитие и се установяват в областта на град Ксанти. Това се дължи главно на промените в отглежданите сортове тютюн в района, което води до по-благоприятна позиция. В областта Ксанти се изгражда и завод за преработка на маслини и добив на зехтин, без да се субсидира чрез стимулиращите закони.

В студията се прави опит за оценка на ползата, която се получава в резултат от действието на стимули за развитието на периферията.

Едно първоначално равнище на оценка може да се базира на последствията от създаване на инвестиции в периферията.

Според нас до голяма степен инвестициите, които се извършват, следват предпоставките и изискванията на законите за развитие. Например в областта на Централна Македония се включват окръзите Иматия, Солун, Килкис, Пела, Пиерия, Серес и Халкидики. Окръг Килкис е в тази област през периода 1990-1997г. и тук са концентрирани най-много инвестиции поради увеличените стимули в сравнение с останалите. В окръга се осъществяват 30% от инвестициите на областта. Подреждането на останалите окръзи е, както следва: Солун е с 25%, Халкидики - 12%, Пела - 7% и Серес - 6%. Тук трябва да отбележим, че разрешенията за субсидиране или подпомагане на инвестициите се различават много от окончателните им реализации, което води до допускането, че оценката не е достатъчно достоверна.

Като второ равнище за оценка биха могли да служат промените, които стават в разположението на промишлените предприятия по време на целия период на действие на стимулите.¹¹ Предполага се, че една част от децентрализираното разположение се дължи и на стимулите. Преди това не можеше да се променя териториалното разположение на промишлените

¹⁰ Ксантакис, М. Финансирането на гръцката промишленост. Атина, Сакула, 1986, 11-40.

¹¹ Евдориdis, Г. И. Структурата на инвестициите в промишлеността. Атина, 1973, с. 278.

предприятия, дори и за области, за които е наложително то да се извърши. Такива са районите на Атика и окръг Солун.

Някои тенденции към реорганизация на териториалното разпределение на промишлените предприятия и дейности се свързват до известна степен с предоставянето на нови възможности.¹² Те произтичат от осигуряването на втора работа на земеделските производители поради освобождаването на много време чрез въвеждането на нови технологии. Разпределението на производството се дължи и на наличието на недостатъчни условия в големите градски центрове въпреки съществуването на стимули.

По-нататък ще посочим някои факти, свързани с ефективността на законите, отнасящи се до стимулиране на инвестициите. Незначителните данни за размера на финансовите потоци дават основание да се твърди, че няма никаква официална оценка на обществения сектор за икономическия размер на тези стимули. Въпреки това може да се предположи, че финансовите потоци, които се насочват към промишлеността чрез стимулите, са доста съществени. Според нас свободното финансиране на гръцката промишленост от банковата система не би съществувало, ако не действат стимулите.

Законите, които се приемат в Гърция сега, когато тя е член на ЕС, създават ограничена ефективност. Много малка част (до 10%) от одобрените инвестиции се реализират в практиката. Причината за това е, че законите започват да действат без осигуряването на съответна инфраструктура, при неорганизираните служби, бюрократичен механизъм, неспособен управленски персонал и т.н. Банките, които не се основават на решенията за отпускане, започват да разследват и да преценяват жизнеността на промишлените предприятия, преди да им се даде възможност за осигуряване на заема. Големият брой молби става причина за блокиране дейността на банките. Проучването води до закъснения, които действат срещу редовните инвеститори.

Обикновено е налице голяма разлика между сумите, които се одобряват, и инвестициите, които се материализират. Например, ако са предвидени 106.8 млрд. драхми, за банкови заеми са одобрени едва 19.4 млрд., а са изплатени само 9.7 млрд, т.е. под 9%.¹³

Инвестиционните програми и проекти се финансират обикновено от Гръцката банка за промишлено развитие и от Националната банка на Гърция. Частните и чуждите банки не проявяват интерес, тъй като има голяма опасност за възвръщаемостта на инвестициите. Освен това разрешенията се дават безпланово, не се извършва диференциация по отрасли. Във връзка с това инвестициите се разпределят по следния начин: 17% за предачно-текстилният отрасъл и 20% за хотелските предприятия. Малките предприятия са изключени от процедурата на финансиране, тъй като не могат да предоставят необходимите гаранции.

Стимулите, въведени от законите в пограничните райони, спомагат за създаване на определени мощности, които не биха съществували без

¹² Commission of the European Communities: Directorate-General for Information. An Industrial Strategy for Europe. Brussels, February, 1986, p. 11.

¹³ Адрианопулу-Каниола, Е. Държавна намеса и периферия. (Докторска дисертация). Университет Солун, 1984.

тяхното действие. Това се потвърждава от размера на отпуснатите и изразходваните средства, които са както следва: 60% за окръг Тракия (в него влизат предимно гранични райони), 16% за Додеканис, 8% за островите Хиос и Лесвос и 16% за останалата част на Гърция. Стимулите за развитието в тези райони се свързват преди всичко с безлихвеното кредитиране. Те не дават решения на въпросите, произтичащи от трудностите при получаване на капитали. През периода на действие на тези закони лихвите по заемите се удвояват, без да се увеличава помощта по тях.

Първият закон след присъединяването на Гърция в ЕС е Законът за развитие от 1981г. и е с номер 1116. Той има за цел създаването на постоянни работни места, на условия за привличане на чужди и собствени инвестиции и тяхното равномерно разпространение в страната с оглед подобряване икономическото състояние на окръзите. Чрез него са одобрени 184 инвестиционните програми и проекти, отнасящи се главно до обработващия сектор с общ размер от 30.3 млрд. драхми, от които са реализирани 13.7 млрд., т.е. 75%.¹⁴

По време на действието на този закон се установява наличие на грешка в оценката и подбора на инвестиционните програми и проекти по отношение на целите на националната политика за развитие. Оказва се, че законите от предприсъединителния период са довели до разцвет на инвестициите само в Епир. По този начин там са одобрени най-голям процент (26) от тях и 30% от общото субсидиране.¹⁵ До приемането на Закона за развитие от 1981г. в областта Епир са били съсредоточени 3% от промишлената инфраструктура и тя е поемала около 5% от инвестиционния капитал. След влизането в сила на закона тя изведнъж привлича 26% от инвестиционния капитал. Предполага се, че решенията, свързани с инвестиционните програми и проекти за областта Епир, не се вземат въз основа на икономически критерии, а са базирани на неикономически подбуди. Нейното развитие се обяснява с неикономически критерии (приятелство или настойчивост).

Основният закон за икономическо развитие е с номер 1262 от 1982г. Той е по-добър от предишните, което се вижда от отклика на обществеността и от темповете на реализация на инвестиционните проекти под влияние на периферния му обхват. Тук също има разделение между инвестициите - на включени и реализирани. От последните 6.6 % се отнасят до суровинния сектор, 60.5% до преработващия, 30% до туризма и 2.9% до услугите. По отношение на разпределението на инвестициите по окръзи се установява, че над 70% от тях се реализират в по-изостаналите като Централна Македония и Тракия, където се концентрират 55.2% от инвестициите в обработващата промишленост¹⁶.

От гледна точка на междуетрасловата специализация в преработвателната промишленост преобладават традиционните отрасли на хранителната промишленост, производството на напитки, текстилната

¹⁴ Петракис, Пан Е. Стимули за инвестиции за средства за масова информация. Атина, Папазиозис, 1996, с. 45, 185-188.

¹⁵ Дрилеракис, Й. Стимули за промишлени и занаятчийски инвестиции в Атина. 1979, с. 347.

¹⁶ Хасин, А. Стимули за инвестиции и инвестиционно поведение в промишления сектор. Атина, ИОВЕ, 1983, с. 36.

индустрия, производство на облекло и обувки и на неметални руди, в които се концентрира по-голямата част от инвестициите.

Основният закон облагодетелства особено малките и средните предприятия - 90% от реализираните инвестиции се отнасят за такива предприятия. Това се дължи на факта, че основната тежест на закона се пада върху субсидирането на капитали вместо върху данъчните стимули.

Законът има много недостатъци, свързани с неподкрепянето на новите технологии, при пренасянето и оползотворяването на съществуващите. Чрез него не се преодолява липсата на координация между държавните институции и банките, която е най-несъстоятелният фактор за стимулиране на инвестициите.¹⁷

Според нас прилагането на основния закон към инструментите на инвестиционна политика се оказва частично успешно по отношение влиянието му върху инвестициите и за целите на политиката на развитието. Този закон осигурява разрешаването на целесъобразни и жизнени инвестиционни програми и проекти, но той не показва в достатъчна степен избирателност в развитието на определени отрасли и направления.¹⁸

Поради посочените причини основният закон се подменя с нов закон за развитие с номер 1892 от 1990г. С него се правят промени в системата на стимулите и по този начин се регулират проблемите, отнасящи се до вдигане на инвестиционните антистимули и опростяване на бюрократичните процедури.

Основната тежест на стимулите се съсредоточава върху данъчните облекчения, изразяващи се в намаляване на данъците с 10-15% и подпомагане на лихвата по заемите за сметка на увеличаване на собствено участие на инвеститора. Тези мерки представляват антистимули за малките предприятия.

Все още продължава да съществува голямо разминаване между одобрените и реализираните инвестиции и при действието на новия закон за развитие. Чрез него са одобрени 938 инвестиционни проекти с общ размер от 689.9 млрд. драхми. От тях окончателно са завършени само 203 с общ размер от 103.16 млрд. драхми, т.е. до крайната фаза достигват 21.64% от разрешените инвестиции.

Този закон не определя съществено нови категории на инвестиционни разходи, но дефинира по-ясно границите на разходите, които се включват в основния закон. Поради неясното формулиране на текста се стигна до проблеми с интерпретацията му, което наложи той да бъде подменен с Икономическия закон за стимулиране с номер 2101 от 1998г. Резултатите от действието на този закон се очакват след 2-3 години и те ще покажат неговите достойнства и недостатъци.

3. Критика на системата от стимули

¹⁷ Комисия по развитието. Въведение на Комисията на антистимулите на Банката на Гърция. Атина, 1979.

¹⁸ Карта на инвестиционните планове в Централна Македония. – Икономически вестник "Равностойност", 25.01.1999.

Като проследим развитието на стимулите във времето, се вижда, че гръцкото общество в годините след присъединяването към ЕС провежда интензивни експерименти за намиране на най-подходящите стимули за задвижване на частния сектор. През последните 10 години то показва специална активност в установяването на стимули за развитие, които се хармонизират с направленията и с разпоредбите на ЕС.¹⁹ Разликите между законите в пресъединителния и следприсъединителния периоди не са съществени. Те имат еднакви характеристики и стимули., т.е. чрез тях се осигурява данъчно и пряко подпомагане на инвестициите.

През последните години има прогрес при проектирането и прилагането на стимулите за икономическо развитие. Системата от стимули за развитие в присъединителния период се характеризира с множество закони, предназначени да осигуряват данъчни облекчения. Привилигированите дейности са ограничени, а диференцирането по периферии е несъществено.

Системата от стимули променя постепенно своя вид чрез внасяне на различни изменения в нея. Така тя става по-резултатна и по-прозрачна. Нейното действие се основава на пряко субсидиране и подпомагане и на данъчни облекчения на инвеститорите.

Стремешът е тази система да се прилага за повече дейности, в т.ч. и за добивния сектор. Тя все още продължава да диференцира икономиката на сектори, отрасли и подотрасли в зависимост от съдържащите се в нея привилегии. Същевременно тя е и периферна, понеже разделя страната на области и подобласти на развитие. С определено закъснение системата от стимули се усъвършенства непрекъснато, за да се приближи до европейската.

Когато резултатите от прилагането на стимулите не се оказват задоволителни спрямо съдържащите се в тях очаквания, тогава причините трябва да се търсят в: а) слабостите на самата система от стимули; б) в провежданата през последните години икономическа политика.

Несъвършенствата на системата от стимули са породени от съдържащите се в нея необективни критерии за оценка на инвестиционните проекти. Те се дължат на сложността на процедурата по оценяване, наличието на само положителни стимули, начина на включване на предприятията според разпоредбите на законите, наличието на противоречия от липсата на отраслова и инвестиционна политика и нерезултатното функциониране на държавния апарат.²⁰ Тези несъвършенства са проследени последователно, като се предлагат начини за подобряването им.

Сложност на системата от стимули

Сложността на системата от стимули се дължи на много фактори:

- Когато се гласува нов закон за развитие, в него не се премахват всички разпоредби на предишните и по този начин остава да действа сложна мрежа от закони - новият в комбинация с определени разпоредби на стария закон.

¹⁹ Бюлетин на Съюза на гръцките интелектуалци. Тезиси за стимулите. 377/15.03.1998.

²⁰ Ламбрианидис, Л. Стимули за периферно развитие на промишлеността: критичен преглед, техническа хроника..., 229-238.

- Определенията, които се прилагат в законите за еднакви понятия, са много често различни. Така възниква объркване (например понятието необлагаем резерв се използва за инвестиция).
- Структурата на териториалното деление на страната се променя доста често. Тя зависи от броя на областите на деление на страната и от относителното положение на всяка област.
- Много са честите изменения в законодателството. В периода 1948 - 1998 г. са издадени 57 закона за развитие и законови разпоредби, 23 президентски укази, 12 акта на Министерския съвет, 17 министерски решения и 25 решения на областните комисии.

Единствените закони, които са прилагани в продължение на осем години, са Основният (1262/82) и Новият закон (1892/90), като и те са променяни повече от пет пъти. Средната продължителност на действие на всеки закон, без той да претърпява промяна, е по-малко от година и половина. Тъй като до момента не съществува класификация (кодиране) на законодателството, малко са държавните служители, компетентни относно възможностите за включване на предприятията в системата от стимули. Те трябва да имат достатъчно познания за действието на законите по всяко време на валидността им. За да може предприятието да ползва някое от предимствата на системата от стимули, е необходимо да има добра организация, да контактува директно с Атина и да разполага със служители със специални познания относно обхвата и продължителността на законите. Обикновено на определен специалист се възлага да извършва проучване на възможностите на действащите в страната закони за провеждане на инвестиционната политика. До известна степен новият и икономическият закони се опитват да намалят това многообразие.

Контролът по изпълнението на законите се затруднява и става невъзможен поради съществуването на много служби, занимаващи се с отпускането на кредити, между които липсва на комуникация, както и поради разпращането на циркулярни писма само на пряко отговорните служби. Например данъчната служба отговаря само за определен брой стимули, свързани с понижаване на данък добавена стойност и с необлагаемите инвестиции. Митницата следи за намаляването на митническите такси и данъци при внасяне на машини и резервни части. Разпръскването на отговорностите между службите и вътре в тях създава предпоставки за възникването на множество възможности, които са основание за пренебрегване на задълженията - умишлено или не.

Процедура по оценяването

Процедурата по оценяването на инвестициите за включване в разпоредбите на Закона за развитие се възлага на банките, които осигуряват финансирането им. Причината е липсата на капиталов пазар, поради което частните спестявания се насочват към търговските банки. Някоя молба за инвестиция не се внася в съответната експертна комисия за обсъждане, ако не е подсигурано финансиране от някоя банка. Тъй като банките са търговски, техните критерии не се свързват с развитието на предприятията.

Едва в Новия и в Икономическия закон се въвеждат подходящи критерии за достигане на икономически резултати в предприятията, ползващи кредити.

Финансирането на инвестициите от банките, имащо определено значение за прилагането на системата от стимули, се сблъсква с прекалените изисквания за ипотека. Бюрократичната система на банките поставя бариери, когато осигурява парите им. След 1981 г. процедурата по разрешаването на заеми става при одобрение за включване в разпоредбите на закона. Това води до още по-голямо закъснение в реализацията на инвестициите.²¹ Такова закъснение се обяснява до голяма степен и със значителния брой на разрешения за инвестиции и с ниския процент на тяхната реализация. Критерият за банките се свежда предимно до вещните гаранции, които кандидатите за инвестиране представят, за да им се отпусне заем. Той не изисква спазването на условия за достигане резултати от вложения капитал, за разкриване на нови работни места и за начина на изплащане на кредита.

От 31.05.1987г. процедурите за включване в разпоредбите на Закона за развитие и за отпускане на заем от банките се движат едновременно. Така чрез Основния и следващите след него закони се предвижда банките да се задължават да обосновават отхвърлянето на всяко конкретно предложение за инвестиция, да оценяват молбите според изискванията на действащия в момента основен закон за развитие. Националната гръцка банка за промишлено развитие се задължава да преразглежда молбите, отхвърлени от други банки. Това условие никога не се прилага изцяло.²²

Съществуването само на положителни стимули

Законите за развитие съдържат само положителни стимули. В тях няма антистимули, които биха могли да попречат на инсталирането на определени мощности на промишлени предприятия в някои области. В законодателството има "вратички", позволяващи прилагането на стимули и за области, за които не са валидни. Например в Атина продължават да се реализират проекти, ползващи привилегировани кредити. Въпреки че декларативно се заявява избягването на каквото и да е установяване на предприятия в тази област, се забелязва наличието на разрешителни за разширение и модернизация на оборудването. Посредством Икономическия и Основния закон за развитие и някои предприемачески програми (бизнес-планове) по спасяване и реформиране на предприятията за тях се получава специална подкрепа, независимо къде се намират.

Включване на предприятията

Всяко предприятие подава молба до съответна служба за включването му към разпоредбите на действащия закон. Решенията по приобщаване в тях се вземат от съответния министър (министри) след експертната оценка на съставената за целта комисия. Законодателството осигурява големи

²¹ Манасакис, Н. Е. Инвестиционни стимули и структурата на инвестициите в гръцката промишленост, Т. КН, Спуди, бр. 4, 1978, 783-787.

²² Комисия по развитието. Въведение на комисията на антистимулите...

възможности за действие на всеки министър, който има компетенцията да определя размера на стимулите в границите, указани от закона. Посочени са също предпоставките за подкрепа и необходимите оправдателни документи, които трябва да се внесат.²³ Най-важното изискване е предоставянето на разрешение за целесъобразност, на много често под прикритието, че отрасълът е наситен с инвестиции, такива не се издават. По този начин се изключва навлизането на нови предприятия на пазара.

Всяка молба се разглежда отделно от другите. Съответната служба има изключителното право да определя вида на подкрепата. Тя посочва какъв да бъде нейният размер и какви да са оправдателните документи, които трябва да се представят. Съответният министър може да постави определен брой положителни или отрицателни ограничения и условия при предоставянето на разрешение. С отрицателно действие е например условието за внасяне на гаранция в полза на държавата или за изнасяне на определен процент от продукцията, а с положително за поемането на задължения от Държавата за закупуване от нея на определен процент от производството. В този случай производството на промишленото предприятие не се субсидира за определен интервал от време, като не му се дава разрешение за ползването на кредит.

Законите за развитие осигуряват голям диапазон на действие за всеки министър на националната икономика. Това дава възможност върху него да се упражнява натиск и по тази причина много често решенията му се основават не на икономически, а на субективни критерии. Такъв критерий например е политическият натиск, който е породен от личния интерес на инвеститора.

Натискът, оказван от самите предприятия върху министъра и съответните служители от експертната комисия, позволява да се получават икономически резултати чрез извъникономически критерии. Възможността дадено предприятие да спечели посредством такива критерии представлява основна гръцка особеност в сравнение с другите страни със свободен икономически пазар. В тях механизмите за получаване на подкрепа функционират изключително в рамките на икономическите отношения и дейности и това намалява значението на различните неикономически фактори. В Гърция, например, действат политически критерии, които се проявяват в рамките на отношенията между клиентите и икономическия живот и играят съществена роля в процедурата по приватизацията на източниците на средства.

Възможността за осигуряване на доходи с помощта на неикономически критерии оказва задържащо въздействие върху усилията за подобряване на ефективността на промишлените предприятия и е препятствие пред развитието на икономиката въз основа на конкуренцията.

Чрез Основния, Новия и Икономическия закон за развитие се правят опити за въвеждането на обективни критерии в процедурата по оценяване на инвестициите за включването им според техните разпоредби.

²³ Атанасопулос, Я. Д. Обществената подкрепа на икономиката. Атина, Библиотека Обществено право, 1982, 30-35

Икономическият закон за развитие с номер 2601 е публикуван през 1998 г. Неговото предназначение е да състави автоматизирана система от критерии за намаляване на разграничителните възможности на управленските органи и за определяне по обективен начин на размера на помощта на предприятията, имащи право на такава.

Противоречието, произтичащо от липсата на отраслова и индустриална политика, води до забавяне на резултата от прилаганата система от стимули за развитието на гръцката икономика. Неговото ограничаване е важно условие за осигуряване на предпоставки за създаване на благоприятна среда за действие на стимулите. Преодоляването му се постига чрез подпомагане на необходимия размер на капитала, ограничаване на липсата на отраслова промишлена политика, реализиране на периферна диференциация на стимулите, понижаване на значението на стимулите по преместване на местонахождението на предприятието и насочването им към реализация на инвестиции. Този закон има и недостатъци, които се разглеждат последователно:

Подпомагане на размера на необходимия капитал

До 1981г. всички поискани кредити са били удовлетворявани, а процедурата по осигуряването им е била опростена. Нетърсенето на резултатите от инвестирането обаче води до сериозни последици, свързани със заетостта и с неоползотворяването на възможностите, които предлага наличният потенциал от работна ръка в страната. Персоналът в предприятията непрекъснато оказва натиск за увеличаване на работническите заплати. Значителна част от валутата на страната се използва за закупуване на капиталови блага от чужбина. В повечето случаи тя създава съществен излишък на капиталово оборудване, което може да остане неоползотворено. С действието на Икономическия закон се постига съответствие между законодателството и потребността от удовлетворяване на исканите средства за инвестиране.

Основният, Новият и Икономическият закон за развитие определят размера на подпомагането пропорционално на увеличаването на броя на новите работни места, създавани в зависимост от степената на съвременност на промишленото предприятие. Отпускането на кредити става при спазването на два критерия. Според Икономическия закон за развитие от 1998г. се предвижда субсидиране с 15 млн. драхми за всяко новосъздадено работно място при едновременно въвеждане на модерни средства за производство. Това изискване обаче предизвиква противоречие относно същността на закона, тъй като въвеждането на нова техника води до намаляване на необходимия персонал.

Липса на отраслова промишлена политика

Диференциацията на критериите в системата от стимули за всеки промишлен отрасъл се извършва много късно. Тя започва да действа едва след 1978г. и в началото е от компетенциите на министъра на националната икономика. Впоследствие отраслите от промишлеността се групират в три категории на подкрепа - висока, средна и малка. Първата категория съдържа

отрасли, произвеждащи машини, за които са необходими значителни инвестиции. Във втората група са отрасъл селско стопанство и свързаните с него преработвателни отрасли. В третата група се включват традиционните отрасли, които се нуждаят от слаба подкрепа.

Ако диференциацията е направена, систематизирайки отраслите според вида и предназначението им, е възможно правилно да се прецени доколко предимствата на даден отрасъл и област са по-важни спрямо останалите.

Периферна диференциация на стимулите

До 1971г. съществува ограничена периферна диференциация на стимулите. Цялата страна се третира като едно цяло с изключение на областта Атика. Налице е само предимството за децентрализация на промишлеността от областта Атика към всички краища на страната и особено в пограничните райони. За останалата част на страната е валидна цялата система от стимули. Така промишлените предприятия се установяват по границите на областта Атика, в град Тива и в Халикида. По-късно започна да се проявява диференциация между останалите области, която в определени случаи води до надценяване значението на някои от тях. Например с решение на Министерския съвет № 40 от 14 март 1979г. се разграничават 15 области.²⁴

Общото за всички закони за развитие е фактът, че диференциацията на зоните за действие на стимулите не се основава на ясна политика. Тя се подчинява на стремежа на държавата да се подкрепят само определени области, чието развитие е важно за нея. Те могат да са икономически изостанали и по-гъсто населени, но да бъдат стимулирани за сметка на областите с намаляващо население. Чрез системата от стимули се цели да се извърши териториална реорганизация и да се определят нови оси на развитие с промишлени центрове. Предпоставка за такава политика е познаването и планирането на реалното състояние на областите, но тъй като те не съществуват, тяхното отсъствие се замества от общи решения за действие на стимулите. Например в началото са валидни стимули за отдалечаване на промишлени предприятия от окръг Атика към периферията, а после се формулират такива за развитие на крайграничните области. Така стимулите губят предназначението си и не са резултатни. Разделянето на страната на малко зони и на множество области в комбинация с диференциацията на стимулите между зоните се оказва проблематично.²⁵

Съществуването на малко области в страната, без да се извършва диференциация на стимулите, води до териториална концентрация. Наличието на множество области и прилагането на диференциация на стимулите за тях създава изключително благоприятни условия за концентрация на най-важните стимули в определени от законите зони.

Ограниченото значение на стимулите по преместване на местонахождението на предприятието

²⁴ Решение на Министерския съвет, 40/14.03.1979.

²⁵ Ламбрианидис, Л. Проблеми на развитието на промишлеността в аграрните области..., 225-229.

Стимулите по преместване на местонахождението на предприятието се появяват след 1971г. Според тях разходите, свързани с преместване на местонахождението на предприятието, се подпомагат от държавата. В помощта се включва демонтажът, опаковането, транспортът, разопаковането и монтирането на машините. Ако действието на стимулите по преместване на местонахождението на предприятието се комбинира с подпомагане на обновяването на техниката или нейното модернизиране и разширение, тогава предприятията могат да се прехвърлят в по-слабо развити окръзи. Според нас това е по-правилно, защото така се извършва комбинирано преместване на местонахождението на предприятието с модернизация на оборудването и производството.

Насочване на стимулите към реализация на инвестиции

Възможно е да се стимулират предприятия, които функционират добре. Това става при отсъствие на преценка на съществуващото равнище на активите в тях от държавата преди включването им в разпоредбите на закона в системата от стимули. Същевременно може да има перспективно старо предприятие, което да няма възможност да се включи в системата от пазарни стимули и впоследствие поради отсъствие на инвестиции дейността му става нерезултатна.²⁶

Пропуските, които държавният апарат допуска при реализирането на системата от стимули, са много. Ще разглеждаме само някои от най-важните от тях:

Никаква гаранция за това къде ще отиват помощите

Доскоро системата от стимули не предвиждаше никакви изисквания и санкции към инвеститорите във връзка с изпълненията на задълженията при ползване и реализиране на кредити в производството, т.е. не се извършваше контрол по реализирането на задълженията на предприятията. Той се осъществяваше единствено при тяхното включване в разпоредбите на закона и в системата от стимули. Не се знаеше къде отиват инвестициите. Държавата не проследяваше хода на развитието на предприятията, за които са валидни изискванията на закона след реализацията на инвестициите. Не се предвиждаха и санкции за предприемачи, отклоняващи се от целта, за която им е дадено субсидирането и помощта.

Санкции се въвеждат едва след приемането на Основния, Новия и Икономическия закон за развитие. Те се изразяват в частично или цялостно връщане на субсидирането и се налагат, когато предприятието престане да функционира, прехвърля изцяло или само една част от постоянните капитали в рамките на пет години от издаването на удостоверение за начало на функционирането му. Ако в рамките на пет години се установи намаляване на средния брой на работещите в предприятието, тогава то е задължено да върне полученото субсидиране при условие, че подкрепата надминава 15 млн. драхми, отпуснати за работно място.

²⁶ Вахопадолупос, Г. Резултатност на данъчните стимули в Гърция и предложение за тяхната реорганизация. Атина, КЕПЕ, 1967, с. 382.

Отсъствието на проследяване на изпълнението на инвестиционните програми от държавата е основната причина за възникване на редица проблеми, свързани с действието на системата от стимули. Непроследяването и липсата на контрол означава индиректно признаване, че не се очакват резултати от дадените стимули.

Прескачане на действието на стимулите от зона в зона

Зоната, попаднала под действието на определена система от стимули според даден закон, не се стимулира в следващия. Например областта Лангада от окръг Солун се включва в областта Б, а съседните окръзи Серес и Килкис – в Г. Тъй като по-рано са действали стимули в областите Б и Г, то тези окръзи след включването им в тях губят възможността да бъдат подпомогнати. Така те се обричат на застой за продължителен период.

Подобни проблеми, валидни и до днес, възникват с приобщаването или изключването на някои окръзи от зоните, намиращи се на 20 км от границата. Чрез система от стимули се постигна развитие само на крайграничните райони. Някои окръзи, които са в непосредствена близост до тази разделителна линия, са също изостанали, но не могат да се възползват от стимулите на съответния закон и се изправят пред съществени пречки за развитието си. Според нас тези окръзи би трябвало да бъдат стимулирани по същия начин, както и пограничните райони на страната. Ефектът на стимулите, получаван в зоните на 20 км от границата, би бил по-голям, ако се извършва диференция на получаваната от предприятията подкрепа в зависимост от реализирания износ в съседни страни.

Големият интервал от време от подаване на молбата до момента на одобрението ѝ

От момента на подаване на молбата за получаване на финансова подкрепа съгласно разпоредбите на Закона за развитието до одобрението ѝ, включването в системата от стимули и изплащането на сумите по помощта изминава голям интервал от време. Това закъснение означава загуба на част от стойността на парите за предприятието поради наличие на инфлация или забавяне на началото на функционирането на предприятието, промяна на условията в пазара и др.

Забавянето се дължи предимно на усложнения в бюрократичните процедури, отнемачи значително време, и е резултат от дългата процедура за преминаване на документите през различни държавни служби. Служителите, провеждащи контрола, най-често не са специалисти в областта. Решенията за включване в разпоредбите на закона или за отхвърляне на молбата за всяка инвестиция се събират в канцеларията на министъра, което води до допълнително забавяне. Закъсненията се дължат и на редица формалности, на които е подложен кандидатът за инвестициите. Той се задължава да представи различни разрешителни и удостоверения, независимо от това че за него са в сила разпоредбите на закона и за тях е валидна системата от стимули. За получаването на разрешително се изисква мнението на множество служби и министерства, вкл. Генералния щаб на флота, Националната организация по туризма, Службата по старинните

паметници на културата, промишлените дирекции, което забавя изключително много работата по прилагането на законите за стимулиране на инвестиционната активност на страната.

4. Предложения за усъвършенстване на системата от стимули за развитие на гръцката икономика

Анализът на системата от стимули за развитие на гръцката икономика, действала от 1951г. досега, позволява да се изведат резултати, спомагащи за очертаването на техните предимства и недостатъци, както и да се формулират предложения за усъвършенстване законодателната основа и практиката по прилагане на стимулите.

Принципът за създаване на стимулите трябва да се подобрява, а не да се променя често. Всяко изменение на съдържанието на стимулите води до забавяне изпълнението на инвестиционните програми и проекти. За да действат определени стимули продължително време, е необходимо да се потърсят отговори на следните въпроси: 1) За кои дейности да са валидни действащите стимули?; 2) Как да се извърши разделянето на страната на периферии?; 3) От какъв вид и размер да бъдат предвидени стимулите в бъдеще?; 4) Как да се постигне насърчаване на инвестиционната активност?; 5) По какъв начин да се извърши осъвременяване и модернизиране на капиталовия пазар?; 6) Как да се провежда цялостна законова реформа с цел получаване на по-ефективни резултати в икономиката?

Първият въпрос се свързва с необходимостта от очертаване сферата на дейностите, които държавата желае да бъдат стимулирани.²⁷

Определянето на дейностите, които трябва да бъдат стимулирани и включвани в системата от стимули, става чрез прилагане на два подхода:

- избиране на система, която да облагодетелства общо инвестициите;
- създаване на избирателна система, която с предимство да направлява инвестициите в определени сектори или отрасли на икономиката. ЕС се е ориентирал към подпомагане на програми вместо на конкретните проекти.²⁸

Законодателните органи на Гърция трябва да решават дали е оправдано отрасловото разграничаване вътре в даден сектор на преработвателния отрасъл или трябва да се възприеме система, която независимо от отрасъла подкрепя повече определени конкретни характеристики на инвестицията. Изборът на системата не е много лесен и зависи до голяма степен от вида и степента на ориентация на икономиката и социалното развитие на страната.

Когато планирането е от по-общ тип, т.е. без голяма специализация на целите, за предпочитане е да няма отраслова диференциация. Такава система може да се прилага еднакво за всички отрасли в даден сектор на икономиката при предварително изключване от подкрепа на определени отрасли. Тъй като инвестициите имат важно значение за гръцката икономика,

²⁷ Ламбрианидис, Л. Стимули за периферно развитие на промишлеността: критичен преглед, техническа хроника..., 19-50.

²⁸ Commission of the European Communities: Directorate-General for Information..., p. 11.

те би трябвало да се подкрепят безусловно във всички структуроопределящи отрасли.

Важно условие за получаването на значителни резултати е да се очертаят границите на действие на системата от стимули. В тях трябва да се включат само структуроопределящи сектори за икономиката. Изборът се основава на констатацията, колкото повече сектори се подпомагат, толкова повече отслабват усилията им да се придвижат напред в развитието си. Това обаче не трябва да важи за определени сектори със стратегическо значение за икономиката като промишлеността, туризма и някои направления на услугите.

Вторият въпрос се отнася до териториалното разпределение на стимулите. От съществено значение в това отношение е правилното разделяне на страната на определен брой области в зависимост от действието на стимулите и удовлетворяването на основните цели, включени в дългосрочната програма за икономическо и териториално развитие на Гъция.

За да се създаде стимул за развитие, трябва да се изследват в дълбочина данните, които се отнасят до решаването на този проблем. Техният анализ позволява да се направят следните изводи и обобщени констатации:

- Забелязва се свръхконцентрация на население и икономически дейности в окръг Атика и окръг Солун.
- Съществуват достатъчно географски части на страната, които могат лесно да се характеризират като проблематични. Те би трябвало да се подкрепят финансово, а избрани икономически дейности да се пренасочват към тях.
- Много периферни градски центрове се сблъскват с проблеми на околната среда.
- Необходимо е да се подкрепи конкурентоспособността на гръцката икономика. Това условие поставя ограничения върху свободата на движение на проектите за постигане на периферно развитие на страната. Причината е, че установяването на производствени инвестиции в подходящи места относно печалбата може да не е съгласувано с изискванията на други цели от социален и екологичен характер.

Според нас в съответствие с посочените изисквания е необходимо да се спазват принципите за създаване на периферни центрове в бъдеще. Съгласно тях би трябвало:

- производствените инвестиции да се насочват към места, които имат главно икономически предимства;
- проблематичните области да се подпомагат чрез провеждане на подходяща реформа;
- да се съдейства за по-рационално териториално разпределение на дейностите;
- икономическите дейности, които се приемат за незамърсяващи околната среда, да се установят по цялата територия на страната,

като се спазват условията и изискванията на градоустройствените планове.

Третият въпрос се отнася до вида и размера на стимулите в бъдещето.

Системата от стимули, валидна за гръцката икономика, не се отклонява съществено от прилаганите в страните от ЕС.²⁹ Разликата е, че в Гърция се предоставя допълнителна възможност за подкрепяне на предприятията чрез данъчни облекчения. Това се прави, за да могат съществуващите промишлени и занаятчийски предприятия от област Атина да се модернизират или да се преместят на друго място. Гръцката промишленост се нуждае от съдействието на държавата, за да се модернизира и развива в съответствие на изискванията на ЕС. Постигането на това условие е възможно само, ако се усъвършенства съществуващият потенциал на промишлеността и се открият хоризонтите за развитие на нови дейности.

Четвъртият въпрос е свързан с формулиране на политиката на стимулиране на инвестиционната активност на страната чрез инвестиционни стимули.

Според нас основите промени, които е необходимо да се направят в разпоредбите на Икономическия закон за развитие от 1998г., се отнасят до:

а) разделяне на предприятията на две групи. В първата би трябвало да се включат малки предприятия, които имат персонал до четирима работници, а във втората – тези с повече от пет работещи. Първата група да не се стимулира чрез разпоредбите на закона, а да се подпомага чрез специални програми, които да се реализират и управляват от Националната организация на средните и малки предприятия (EOMMEX);

б) промяна в начина на изплащане на държавната подкрепа, като се премахне подпомагането на лихвата по заемите;

в) оказване на техническа помощ по време на подаване на молбата за включване в разпоредбите на Закона за развитие;

г) променяне на долните граници за включване;

д) осигуряване на техническа помощ за преквалификация и обучение на онези специалисти, които се занимават с обслужването на кредитите;

е) усъвършенстване на начина на контрол при реализацията на инвестициите.

Решаването на въпроса за определяне на границите за включване на предприятието в зависимост от броя на работещите е от съществено значение. Когато предприятията имат по-малко от 5-6 трудещи се, тогава е необходимо да се извърши икономическо проучване относно целесъобразността на исканата подкрепа.

Специалната програма за развитие на малки предприятия се реализира от EOMMEX, упълномощена от закона за реализиране на стимулирането им. В нея се предвиждат определени стимули за развитие на предприятия, които имат до 4 работещи и желаят да реализират инвестиции по разширение и модернизация. Тези мерки се отнасят и до новосформирани предприятия до 9 служители. Подкрепата за тези предприятия се отнася предимно до развитие на дейността им, изразяващо се в откриване на работни места, но

²⁹ Европейската икономическа общност. Служба за официални преводи, Подкрепа и заеми от Европейската икономическа общност (трето издание). Люксембург, 1985, с.154.

не и при закупуване на парцели. В нея се включва подпомагане на благоустройството на пространството около предприятието, което представлява най-много 20% от отпуснатия кредит.

Политиката на подкрепа трябва да се диференцира в зависимост от предназначението на инвестициите. Когато те се отнасят до купуване на машини и на ноу-хау за производство и до построяване на нови помещения за производство и складиране, тогава подкрепата да бъде безусловна

В програмите за развитие на малки предприятия до 4 работещи е необходимо да се предвижда прост начин за финансово подпомагане въз основа на предварително дефиниран ред от критерии и определени предпоставки. Философията на тези програми трябва да бъде същата, както при Основния закон за развитие.

Решаването на проблема за техническата помощ с образователен характер е важно условие за развитие на предприемачеството във всяка периферия. МНИ би трябвало да организира два пъти в годината в седалището на всяка периферия на страната специален семинар «Развитие на предприемачеството» с около 150 часа. Всички предприемачи трябва да участват в него, ако искат да бъдат включени в разпоредбите на Закона за развитие. Семинарът може да се посещава и от кандидати за инвеститори, които не са подали молба.

МНИ трябва да създаде в седалището на всяка периферия регистри на институциите, които да могат да оказват техническа помощ при организация на производството и на програми за стимулиране и подкрепа на продажбите. Предназначението на последните е осъществяване на техническа помощ при извършване на проучвания за целесъобразността от развитието на определени икономически дейности в периферията и за размера на необходимия кредит. За тяхното реализиране са предвидени 1.2 млн. драхми, което е само 75% от необходимата им стойност.

Контролът върху провеждането на изследванията за установяване на необходимостта от осъществяване на инвестиции трябва да се извършва чрез предоставяне на удостоверения за посещаване на семинара, на материали от проучването на условията и организацията на производството, а също и на програми за стимулиране на инвестициите и на продажбите на произвежданите стоки или извършваните услуги.

Ефективността на системата от стимули ще се повиши значително, ако се изменят начинът на получаване на държавна подкрепа, средствата за контрол на реализацията и ако се премахне облекчението на лихвите по заемите.

Осъществяването на държавната подкрепа и контролът на реализацията трябва да се опростят. Държавната подкрепа да се дава на една вноска след молба от заинтересувания предприемач след реализацията на инвестицията. По този начин ще подпомага предприемача в най-трудния момент от развитието на предприятието, който е веднага след реализацията на инвестицията. Много често предприемачите желаят да получават по-голяма подкрепа, отколкото им е необходима. Изисквайки фактурите за извършените разходи по инвестирането, държавата ограничава даването на повече финансови средства, отколкото са изразходваните. Това изискване е само при финансово подпомагане. Възможно е предприемачите да

представят фактури, несъответстващи на извършените разходи. Ето защо е необходимо да се търси съответствие между въведените инвестиции и предоставените за тях фактури за направените разходи.

Според нас трябва да се проучи възможността за премахване на подпомагането на лихвата по заемите. Досега се обръщаше малко внимание на контрола по изпълнението на инвестиционната дейност на предприемачите в съответствие на взетия кредит, разпределен по време на реализацията на операциите. Контролът по изпълнението и завършването на проекта би могъл да се осъществява след реализацията на всяка част от направената инвестиция.

Въпросът за оказване на техническа помощ по време на подаване на молбата за включване в програмите по закона също има важно значение за реализиране на стимулирането.

Молбата за включване в разпоредбите на закона трябва да се подаде преди започване на реализацията на инвестицията. Според нас е полезно да се разработи система за контрол на правилността на решенията на инвеститора във връзка със самата инвестиция, която да има помощен и образователен характер за инвеститора.

Подобряването на ефективността на системата от стимули зависи и от функционирането на свободни зони за икономическа дейност в пограничните райони на 30 км. На жителите от тези зони би трябвало да се дава възможност да работят в съседни страни или да развиват икономическа дейност в тях, ползвайки специални стимули. Такова подпомагане обаче няма да е достатъчно за преодоляване на изостаналостта им. Според нас е необходимо зоните да бъдат място за установяване на съвместни експортни предприятия, изградени от гръцки и от съседни страни-предприемачи, а тяхната продукция да бъде предназначена за трети страни. Съвместните действия в различни направления ще създават предпоставки за възраждане и реформиране на крайграничните зони. Предприятията в тях би трябвало да се стремят да намаляват себестойността на произведените продукти, тъй като те могат да понижават разходите си по транспорта чрез продажбата им в съседни страни. Цената на труда, която е основната част от стойността на продукцията, е също ниска, защото излишъкът на работна сила в тези зони е голям, а в тях биха могли да работят трудещи се от съседните страни при по-малко заплащане.

Важно изискване в дейността на страните от ЕС е непрекъснатата модернизация на капиталовия пазар.

За да могат предприятията да се развиват самостоятелно и да нямат нужда от ползване на стимули чрез законите за развитие, е необходимо непрекъснато да се търси банкова подкрепа. Те трябва да могат да черпят капитали от съществуващия капиталов пазар.

Тези капитали, както е известно, нямат стойност за самото предприятие, ако то не ги реализира в инвестиционната си дейност. За да влезе едно предприятие в капиталовия пазар, е необходимо да изпълнява определени условия. Тези изисквания са причина за малкия брой предприятия, имащи акции, които да се търгуват на фондовата борса. Във връзка с това трябва да се усъвършенства съществуващата законова рамка за навлизане на предприятията на финансовата борса, а самите предприятия

трябва да са лесно подвижни. На фондовата борса би трябвало да има акции не само на стари, но и на нови и новосъздадени предприятия. Необходимо е последните да притежават технико-икономическото проучване от съответни органи на борсата. Резултатите от изследванията би трябвало да бъдат основанията фирмите да придобиват възможност да ползват капитали чрез фондовата борса с обществени записи. Тези финансови средства са необходимо условие за реализиране на инвестиционната дейност в нови предприятия. Контролът по изпълнението на предназначението им да се упражнява от съответния орган на фондовата борса.

Наличието на подходяща икономическа среда е съществено условие за реализиране на инвестиционната политика на предприятието. За нейното създаване е необходимо да се извършват законови изменения в полза на държавата.

Както е известно, предприятията не работят в лабораторни условия. Те се влияят от много фактори. Тук ще отбележим, че каквито и мерки да се вземат по отношение на инвестициите, каквито и стимули да се предвидят за предприятията, няма да съществуват положителни резултати, ако едновременно с това не се създава подходяща икономическа среда.

Формулираните от нас проблеми, отнасящи се до гръцката икономика, изискват да бъдат решавани спешно от държавата чрез създаване на специални разпоредби. Във връзка с това трябва да се установят предпоставките, довели до тяхното възникване и решаване.

Въпросът е какви да бъдат структурните и законовите реформи, които могат да създадат подходяща икономическа среда за развитие на икономическите дейности и на периферията на страната. Според нас те трябва да са насочени към: 1) по-резултатно разпределение и оползотворяване на икономическите средства; 2) реализиране на съществени и структуро-определящи инвестиции, които да разширят и увеличат производствения потенциал на предприятието и на съответната периферия, да подкрепят експортната ориентацията и да съдействат за въвеждането на нови технологии и за подобряване ефективността на производството и така да осигурят по-висока конкурентоспособност. Привличаните инвестиции от чужбина трябва да бъдат насочени предимно към производството на промишлени стоки с инвестиционно предназначение, изискване, което е основно задължение на правителството, защото то предопределя влизането на страната в единния валутен съюз на Европа.

Политиката за законови реформи и преобразувания има винаги стратегическо значение, тъй като чрез нея се осигурява:

- създаване на резултатно обществено ръководство, способно да разработва и да въвежда подходящи мерки, които да прилага успешно в практиката;
- реорганизиране и опростяване на данъчната система, така че тя да стане по-лесна за обслужване и да насърчава спестяванията на населението и инвестирането чрез тях;
- реформиране и подобряване на ефективността на държавните разходи за насърчаване на потреблението засилване на инвестиционната активност в страната;
- осигуряване на по-конкурентен и лесноподвижен пазар на труда;

- развитие и по-резултатно функциониране на финансово-кредитните пазари, повишаване на ролята им в съответствие с предназначение, както и активизиране превръщането на спестяванията в инвестиции;
- реорганизация на образователната система и реализиране на програмни за техническо и професионално обучение и специализиране. Чрез тях ще стане възможно осигуряване на по-доброто акумулиране на човешки потенциал към изискванията на световните постижения.

Стимулирането на посочените реформи се пренебрегва от държавните органи главно поради следните три причини:

а) Резултатността е бавна и ще бъде забележима след много години, а хоризонтът на политиките е малък и достига само до следващите избори.

б) Правителствата избягват да се сблъскват с икономически отраслови интереси, които ще бъдат засегнати чрез реформите.

в) Условиата, които преобладават, дават възможност на политиките да обслужват предимно своите интереси.

*

Обобщавайки всичките предимства и недостатъци на системата от стимули, действали след присъединителния период в Гърция, се стига до следните изводи:

1. Стимулите за развитие ще бъдат по-резултатни, ако имат по-голяма продължителност на действие, ако бъдат формулирани просто, лесно разбираеми, ясни и не се нуждаят от допълнителна интерпретация. Препратките към други предишни закони и президентски укази трябва да се ограничават и избягват. За да бъде системата от стимули действена, тя не би трябвало да се нуждае от министерски решения.

Системата за преценка на молбите за включване в разпоредбите на закона трябва да се автоматизира. Проследяването на реализацията на инвестициите да е непрекъснато и да се извършва от специализиран персонал. Нито една система от стимули сама по себе си не е ефективна, ако държавата не създава подходящи предпоставки, които са определящи. Към тях се отнасят: подходяща инфраструктура; правилно ръководство и организация; премахване на възникващи препятствия; признаване от държавата на факта, че печалбата е желан и основен критерий - частниците да могат да правят инвестиции; наличието на работнически мир и общо - създаване на благоприятен инвестиционен климат. Това може да стане както с правителствени решения, така и с предприемане на определени мерки. Отсъствието на някое от тези условия забавя действието на стимулите и оказва задържащо влияние върху инвестиционната политика на предприятието или областта.

Изискването към повишаване на качеството на производството и на производителността на труда при непрекъснато реализиране на икономия на суровини и материали се засили още повече след приобщаването на Гърция към ЕС. За да отговори на предизвикателствата на конкуренцията в световен мащаб, гръцката икономика се стреми изцяло да обновява техниката и

технологията си. Осъществяването на всички мероприятия, водещи до повишаване на конкурентоспособността на продукцията, е възможно единствено чрез провеждане на ускорена инвестиционна политика в предприятията и в областите. Липсата на достатъчно инвестиции налага държавата да търси възможности за стимулирането им чрез субсидиране и подпомагане.

Необходимо е да се ускорява законодателната активност на институциите. Тя би трябвало да бъде насочена предимно към търсенето на такива средства, които да позволяват на предприятията и на областите да обновят техниката и технологията си, да се развиват нови производства в крайграничните зони.

Пренасянето на съществуващи и действащи закони за стимулиране от страните-членки на ЕС, в Гърция е полезно, но недостатъчно. Гръцката икономика се различава съществено от икономиките в тези страни. То може да стане единствено като се отчитат специфичните особености в икономическото развитие на страната.

Стимулирането на инвестиционната активност в Гърция започна веднага след войната. Съществуват много закони, които имат както положителни, така и отрицателни последствия. Всеки опит да се оценят предимствата и недостатъците на инвестиционните стимули е крачка напред към подобряване на предпоставките за развитие на гръцката икономика. Съществен проблем при създаването на подходяща законова база е отчитането и цялостното третиране на въпроса за стимулиране на инвестиционната активност съвместно с въпросите, отнасящи се до икономическото и социалното развитие на дадено място (област, окръг, зона и селище). Индустриалното развитие създава условия за повишаване на жизнения стандарт на населението в Гърция, допринася за повишаване на степените на неговата политическата и социална самостоятелност и за повишаване достигнатото равнище на останалите области на икономиката.

Факторите, които влияят и оформят окончателните параметри на индустриалното производство, представляват едно ограничено цяло на количествени и качествени фактори и индустриални връзки, които при динамичното си развитие оформят естеството, равнището и формата на индустриалното развитие.

През последните години гръцката политика демонстрира особена активност при установяването на стимули за развитие, които да се хармонизират с насоките и правилниците на Европейския Съюз, отчитайки характерната особеност в развитието на страната.

Разликите между законите за стимулиране в страните-членки не са значителни. Те отразяват специфичните особености от развитието в конкретните държави, но те предвиждат едни и същи стимули – данъчни, пряка капиталова помощ и предоставяне на финансови средства за изпълнение на определен инвестиционен проект.

Според нас е необходимо съответните правителствени органи да осъзнаят, че не е достатъчно самото съществуване на стимули за развитие, а резултатите от тях. Добра е тази система от стимули, която е действена. Това може да се постигне, ако съществуват и други благоприятни фактори, които да стимулират личните инвестиции. Наличието на подходяща структура,

правилна управленска организация, премахването на различни препятствия и създаването на благоприятен климат за инвестициите са решаващи в икономическото развитие. Неразбирането на тази истина от страна на правителствените и законодателните органи може да има само лоши последици за бъдещето на съответните области от гръцката икономика. ЕС желае страната да се индустриализира, което е важно изискване към нея във връзка с приобщаването ѝ към европейския валутен съюз.

Според нас гръцката държава трябва да продължава да прави необходимите организационно-политически и икономически реформи, които да осигуряват създаването на благоприятен климат за инвестиране чрез подходящи и действени стимули.