

Година XVII

ИКОНОМИЧЕСКИ ИНСТИТУТ НА БЪЛГАРСКАТА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
**ИКОНОМИЧЕСКИ
ИЗСЛЕДВАНИЯ**
ECONOMIC STUDIES

Книга 3, 2008 година

СЪДЪРЖАНИЕ

<i>Победа Луканова</i> – Продължаващо учение и неговото стимулиране	3
<i>Ирена Зарева</i> – Основни предизвикателства пред образователната и професионална подготовка на работната сила в България	24
<i>Спартак Керемидчиев</i> – Политика за реструктуриране на държавните фирми от сектор Водоснабдяване и канализация	66
<i>Милкана Мочурова</i> – Пазарни инструменти за опазване на водните ресурси в България	112
<i>Evgeni Evgeniev, Gary Gereffi</i> – Textile and Apparel Firms in Turkey and Bulgaria: Exports, Local Upgrading and Dependency	148
<i>Николай Найденов</i> – Възможности за преки чуждестранни инвестиции чрез международни бизнес-инкубатори в България	180
Резюмета на английски език	212

INSTITUTE OF ECONOMICS AT BAS

ECONOMIC STUDIES

Volume XVII

2008, Number 3

Editorial Board

Dr. MITKO DIMITROV (Chief Editor)

Prof. Dr.Econ.Sc. IVAN STOIKOV

Prof. Dr.Econ.Sc. NIKOLA VULCHEV

Prof. Dr.Econ.Sc. NENO PAVLOV

Assoc. Prof. Dr. SVETLA RAKADJIISKA

Assoc. Prof. Dr. GEORGE SHOPOV

Assoc. Prof. Dr. ISKRA BALKANSKA

Assoc. Prof. Dr. STOYAN TOTEV

Assoc. Prof. Dr. TATYANA HOUBENOVA

International Advisory Board

Prof. ANDRASH INOTAI (Hungary)

Prof. ANTONIA IOSIFOVSKA (Macedonia)

Prof. Dr.Econ.Sc. ATANAS DAMIANOV

Prof. BRUNO DALLAGO (Italy)

Prof. GABOR HUNIA (Austria)

Prof. GEORGE ZAMAN (Romania)

Prof. GEORGE PETRAKOS (Greece)

Prof. Dr.Econ.Sc. ILIA GEORGIEV

Prof. Dr.Econ.Sc. KALIO DONEV

Prof. LULZIM HANA (Albania)

Prof. Dr.Econ.Sc. NIKOLAY NENOVSKY

Prof. RUSLAN GRINBERG (Russia)

Prof. SAUL ESTRIN (UK)

Prof. XAVIER RICHET (France)

DIANA DIMITROVA – secretary

Text editors: Hristo Angelov, Noemzar Marinova

The papers should be sent in Word format, in volume of 40 standard pages (1800 characters with spaces), including tables and figures. References should be listed as footnotes in ascending order. The papers should be accompanied by ½ page of summary and JEL classification. The papers should also include contact information of the author (address, phone, fax, e-mail). The editors will prefer if you use e-mail.

All papers are “double-blind” peer reviewed by two reviewers.

All papers are included in CEEOL library at www.ceeol.com.

Economic Studies is indexed and abstracted by *Journal of Economic Literature/EconLit*.

Address: Institute of Economics at BAS, Aksakov 3, Sofia 1040, Bulgaria

Chief Editor: +359 2 9875 879, e-mail: m.dimitrov@iki.bas.bg

Secretary: +359 2 9875 879; 8104019, e-mail: econ.studies@iki.bas.bg

ISSN 0205-3292

© Institute of Economics at Bulgarian Academy of Sciences, 2008

CONTENTS

<i>Pobeda Lukanova</i> – Learning through Life and Its Encouragement	3
<i>Irena Zareva</i> – Main Challenges to the Educational and Professional Qualification of the Labor Force in Bulgaria	24
<i>Spartak Keremidchiev</i> – Policies for Restructuring of the State Firms in Sector Water Supply and Sewage	66
<i>Milkana Mochurova</i> – Market-Based Instruments for the Protection of Water Resources in Bulgaria	112
<i>Evgeni Evgeniev, Gary Gereffi</i> – Textile and Apparel Firms in Turkey and Bulgaria: Exports, Local Upgrading and Dependency	148
<i>Nikolay Naydenov</i> – Opportunities for Foreign Direct Investments through International Business Incubators in Bulgaria	180
Summaries in English	212

ПРОДЪЛЖАВАЩО УЧЕНИЕ И НЕГОВОТО СТИМУЛИРАНЕ

Изследването е посветено на приложението на продължаващото учене в България и на предпоставките за неговото активизиране, както и за стимулиране на търсенето му от работодателите и индивидите. Основните резултати показват, че то е малко познато и е подценено. Предстои работа по организиране на удобни схеми, гарантиращи популяризирането му. Съществено значение ще има общото техническо и технологично обновяване на компаниите и укрепване на финансовото им състояние.

JEL: I20, I28

Въведение

Концепцията “учение през целия живот” или “постоянно учение” (ПУ) става особено актуална след 1996 г., която е посветена на него от Европейската комисия (ЕК). Тази концепция еволюира според съдържанието и обхвата си, като все още се запазват някои различия в нейната трактовка или неточности при използването ѝ. Според документи на ЕК ПУ обхваща всички целенасочени дейности за обучение (формални или неформални) предприемани с цел подобряване на знанията, уменията и компетентността на отделния човек както от професионален, така и от общ интерес и за лични, граждански и социални цели.² Така ПУ включва широк кръг от целенасочени действия за получаване и разширяване на знанията и уменията, за събиране на информация, за формиране на разбирания, нагласи, отношения, които имат системен характер и са предварително планирани.

Съвременното продължаващо учение (ПУ) е един от елементите на концепцията ‘флексикюрити’, която съчетава гъвкавост и сигурност на пазара на труда. В нейните рамки то се разглежда в единство и взаимообусловеност с модерното трудово законодателство, активните политики на пазара на труда и социално-осигурителните мрежи. Тази концепция за съчетаване на сигурност и гъвкавост е насочена към намиране на решения срещу висока сегментация на

¹ Победа Луканова е ст.н.с. д-р в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика”, тел: 9875879, факс: 9882108.

² Резолюция на Съвета на Европа за ученето през целия живот от 27 юни 2002 г. – 2002/C 163/01

пазара на труда, стимулиране на производителността на работната сила, провеждане на адекватни политики спрямо социалните очаквания и тяхното стимулиране. Основният принцип на тази концепция е, че гъвкавостта и сигурността могат да се развиват като предполагащи се един друг, а не като взаимоизключващи се елементи. ПУ би трябвало да се развива като системата която осигурява продължаващата приспособимост на работната сила и подобряване на възможностите за наемането ѝ при запазване в същото време възможностите на фирмите да повишат производителността си.

Направените изследвания доказват, че именно това е най-слабо развитият елемент при прилагане на комбинацията “гъвкавост-сигурност” на пазара на труда в България³. Това налага на сегашния етап съществено внимание както към проявлението на същностни черти на ПУ, така и към разширяване стимулите за неговото развитие. Може да се приеме, че утвърждаването на продължаващото учение е едно от основните предизвикателства пред България като член на ЕС.

1. Основни характеристики на продължаващото учение

От съвременното ПУ се очаква да подготви и развие работна сила, която може да изпълнява адекватни роли и заема активни позиции в икономика основана на знанията. В общия случай - променящият се характер на работните места, на обхвата и съдържанието на служебните задължения на наетите, както и постоянният стремеж за запазването на позициите на компаниите в глобалната икономическа конкуренция чрез развитие на трудовите им ресурси, са основните причини за повтарящо се учение. То се превръща в естествено вграден елемент в дейностите на компаниите които запазват конкурентни позиции и в елемент на ежедневието на съвременния човек. ПУ изпълнява и отговорна роля в модернизирването на европейския социален модел, доколкото подпомага наемането на работа, оставане на нея и във връзка това – социалното включване и активност. Същевременно то присъства и като критично важен елемент в политиките за развитие на човешките ресурси, провеждани от държавата и компаниите с оглед поддържане на перспективите за устойчив растеж, производителност на труда и печалби.

Според основните форми на учение и начина на организирането му ПУ включва на първо място – формални и извън формални форми на образование В международните класификации⁴ (ISCED 97) формалното образование се отнася до системата на училища, колежи, университети и други образователни институции, които в общия случай формират “стълбица” на ежедневно продължително образование на децата и младежите, започвайки с тези между 5 и 7 години и свършвайки с 20-25 годишните. За разлика от него извън

³ Loukanova Pobeda (2006). *The challenges in Bulgaria on the balance between flexibility and security*, European Employment Observatory, Autumn Review.

⁴ Classification of learning activities - Manual 22 European Communities, 2006. ISSN 1725-0056

формалното образование обхваща всяка организирана по устойчив начин дейност, която не съответства на дефиницията за формално образование. То (извън формалното) се провежда във, или извън образователните институции и се ползва от лицата от всички възрасти. Програмите за неформално образование не е задължително да следват определена последователност като тези във формалното и могат да имат различна продължителност.

Неформалното учение се отнася до ситуациите на усвояване на знания, които не могат да бъдат включени в посочените категории. Най-често това е самостоятелно обучение, или такова в неформални групи. Съществува и непланирано, инцидентно обучение, което е силно зависимо от индивидуалните характеристики на лицата, които участват в него и трудно може да се класифицира по видове.

Фигура 1

Обхват на образованието и обучението

Инцидентно учене	
Неформално учене	
Формално образование	Извън формалното образование

Източник: UNESCO (1996) Manual for Statistics on non-formal education

В анализа на състоянието на продължаващото професионално обучение у нас през 2005 г. се приема класификацията му на формално, неформално и самостоятелно обучение.⁵ Това е правилен подход, доколкото инцидентното има повече социално-културен характер, сравнително най-ниска степен на професионална насоченост и във връзка с това – най-слабо значение за качествата на предлаганата работна сила. Този подход се прилага и по-нататък в изследването като акцентът е поставен върху професионалното обучение.

2. Достъп до продължаващо учене в България

Съвременното разглеждане на достъпа до ПУ акцентира не толкова върху условията, които предполагат възможности за включване в него, а като реализиран вече резултат и реално участие във всяка от фазите и формите на образование и обучение за възрастни. Това е възприетия подход в изследванията през последните години и според Евростат.⁶ Достъпът се разграничава също и от понятия като ‘право на достъп’, делегирането на което автоматично не гарантира неговото ползване. Смята се, че не трябва да се преувеличава значението на получаване на диплома след някаква форма на учение, а да се акцентира върху участието в него като по-общ процес на придобиване на знания и информация и самоусъвършенстване, както и като

⁵ Анализ на състоянието на продължаващото професионално обучение през 2005 г., ръководител Стоян Баев, с, 21, www.nsi.bg.

⁶ Study on Access to Education and Training –Tender No EAC/38/04, Lot 1
By Manuel Souto Otero and Andrew McCoshan, Final Report for the European Commission, C2863/December 2005, p. 59

процес който не включва само обучения, приключващи с дипломиране. Възможна насока на усъвършенстване на работната сила е и на база натрупване на практически опит (и знания) и съответното им валидизиране и получаване на съответни сертификати.⁷

Общите резултатите за участие на населението в ПО в страните – членки на ЕС засега не са задоволителни. Относителният дял на населението между 15 и 64 години, което участва в някаква форма на обучение общо за ЕС-27 е 10.4%, а целта поставена в Лисабонската стратегия е 12.5%. Самото присъствие на тази количествено определена цел и нейното наблюдаване свидетелства за важното ѝ значение за конкурентноспособността на икономиките на обединена Европа.

Според данни на Евростат стойността на този показател за България не се променя през последните 5 години. Той е твърде нисък и през 2006 г. само Румъния (1.3%) и Гърция (1.9%) са близо до него.

Таблица 1

Участие на населението в продължаващо учение (относителен дял на включените във някаква форма на образование и/или обучение спрямо общия му брой в съответната група в %)

	2002	2003	2004	2005	2006
1. Население между 25 - 64 години					
ЕС 27	7.2	8.5	9.3	9.7	9.6
ЕС 25	8.1	9.8	10.7	11.2	11.1
България	1.2	1.3	1.3	1.3	1.3
Разлика ЕС-27 и България	6.0	7.2	8.0	8.4	8.3
в т.ч. по възрастови групи					
<i>Население между 25 - 34 години</i>					
ЕС 27	12.5	14.3	15.1	15.6	15.5
ЕС 25	9.3	10.5	12.7	12.0	11.8
България	3.5	3.8	4.0	4.2	4.0
Разлика ЕС-27 и България	9.0	10.5	11.1	11.4	11.5
<i>Население между 35 - 44 години</i>					
ЕС 27	6.7	8.6	9.6	9.8	9.7
ЕС 25	8.0	9.8	10.9	11.3	11.1
България	0.7	0.8	0.7	0.6	0.8
Разлика ЕС-27 и България	6.0	7.8	8.9	9.2	8.9
<i>Население между 45 - 54 години</i>					
ЕС 27	5.0	6.4	7.2	7.5	7.6
ЕС 25	6.0	7.8	8.8	9.2	9.2
България	-	-	-	-	-
<i>Население между 55 - 64 години</i>					
ЕС 27	2.8	3.6	4.2	4.5	4.6
ЕС 25	3.3	4.3	5.0	5.5	5.6
България	-	-	-	-	-
2. Работна сила в т.ч.					

⁷ Според чл.40 на Закона за професионално образование и обучение, Обн., ДВ, бр. 68 от 30.07.1999 г..

<i>Общо заети между 25 - 64 години</i>					
ЕС 27	7.6	9.3	10.4	10.6	10.6
ЕС 25	8.4	10.5	11.7	12.3	12.1
България	0.7	1.0	1.0	2.9	1.2
Разлика ЕС-27 и България	6.9	8.3	9.3	7.7	9.4
<i>Общо безработни между 25 - 64 години</i>					
ЕС 27	6.0	6.7	6.9	7.5	7.8
ЕС 25	7.1	8.4	8.5	9.2	9.8
България	-	-	-	-	-
3. Неактивни между 25 - 64 години					
ЕС 27	6.2	6.7	7.0	7.1	7.1
ЕС 25	7.3	8.0	8.3	8.5	8.5
България	2.2	1.8	1.9	2.1	1.6
Разлика ЕС-27 и България	4.0	4.9	5.1	5.0	5.5
4. Население по степени на образование					
<i>Общо лица с високи степени на образование между 25 - 64 години</i>					
ЕС 27	14.2	17.0	18.5	19.1	18.7
ЕС 25	14.9	18.2	19.7	20.6	20.3
България	1.8	2.3	2.1	2.0	2.3
Разлика ЕС-27 и България	12.4	14.7	16.4	17.1	16.4
<i>Общо лица със средни степени на образование между 25 - 64 години</i>					
ЕС 27	7.2	8.4	9.0	9.0	8.9
ЕС 25	8.9	10.6	11.4	11.3	11.2
България	1.5	1.5	1.6	1.6	1.3
Разлика ЕС-27 и България	5.7	6.9	7.4	7.4	7.6
<i>Общо лица със ниски степени на образование между 25 - 64 години</i>					
ЕС 27	2.7	3.2	3.4	3.8	3.7
ЕС 25	3.1	3.7	3.9	4.3	4.2
България	-	-	-	-	-

Източник: Евростат.

http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/2007compendium_en.pdf.pdf

От данните в таблицата могат да се направят следните уточнения за ситуацията в България:

- Продължаващото обучение у нас масово се подценява. Това има закономерно негативно въздействие върху качествените характеристики на работната сила и нейната мобилност. Различията между относителните дялове на участващите в него в България спрямо тези в ЕС нарастват за всяка от посочените в горната таблица групи. Най-силно то е изразено при лицата над 35 години, безработните, тези с основно и по-ниско образование. Техните дялове са със статистически незначими стойности. Сравнително най-малки са различията при хората със средно и по-високо образование и неактивните.
- У нас желанието за някакво учение приключва след 45 годишна възраст. Тя е твърде ниска, като се вземе предвид застаряването на работната сила. Активността на обучението намалява с напредването на възрастта и в

другите европейски държави. Обаче «по-ниските» дялове за учещото население между 45 и 54 години в тях са почти равни на тези общо за населението в нашата страна.

- Делът на младите в България, които участват в ПУ е най-висок спрямо останалите възрастови групи (както е и в другите страни от ЕС). Различията му обаче за младите заети и безработни у нас спрямо общото европейско равнище са по-високи по отношение на същите за лицата между 35 и 44 години. Това означава, че младежите в най-силна степен не отчитат “по достойнство” значението на ПУ. В същото време необходимостта от “доучване” (квалифициране) не е особено актуална за работодателите при наемане на млади хора. Честа практика е търсенето на по-високообразовани лица за работни места, изискващи по-нисък ценз с оглед на сигурност в избора и съкращаване на евентуални разходи за допълнителна подготовка след наемането им;
- Дори икономически неактивните имат по-високо участие в ПУ в сравнение със заетите. Тази активност показва наличие на потенциал, който евентуално би могъл да предполага включване в работната сила и участие в заетостта. В същото време тя може да се приеме и като индикатор за развитие на трудови умения, които се прилагат като недекларирана заетост, по повод предстояща емиграция и т.н.;
- Лицата с ниски степени на образование слабо се интересуват от ПУ. Това е сериозен проблем, доколкото допълнителното обучение е особено необходимо на тази група за да компенсира вече пропуснатите шансове на формалното публично образование.

През 2006 г. започва публикуване на информация на Националния статистически институт (НСИ) за участието на населението на 15 и повече години в някаква форма на формално или неформално обучение. Действителното равнище на участие на населението над 25 години може да се илюстрира с данните за трето тримесечие, което не включва основната част от учащите между 15 и 24 години, защото са във ваканция. Оказва се, че той е само 2.7%, което отново потвърждава ниската популярност на ПУ в България. Това са към една трета (27%) от броя на учещите се (във всички форми на формално и неформално обучение) през другите тримесечия за 2006 г. Данните също показват, че особено критично остава положението на жителите на селата, където възрастните почти не участват в никакъв вид обучение. Жените са по-активни и по-често се включват в неформално обучение в сравнение с мъжете. Независимо от ограничеността на информацията само за една година, може да се твърди, че тя не дава надежда за промяна в позицията на страната и възможност за отгласкване от дъното на класацията на Евростат.

Все пак, необходимо е да се отбележи, че броят и делът на участниците в продължаващо професионално образование (ППО) в България нараства, макар и слабо. Ако през 1989г. в него са участвали 13% от наетите, то през 2005 г. те са вече 15%. Общата промяна се дължи на увеличеното участие на

жените – от 9 на 13% през съответните години.⁸ Но като цяло активността на работодателите които предоставят такова обучение на наетите е ниска. Според резултатите на национално представително изследване на ППО в България през 2004 г. 26.8 % от общия брой на включените в него предприятия са организирали професионална квалификация за наетите. Този дял е намаляващ⁹ и се разпределя главно в полза на големите и средните предприятия (70% от тях предоставят ППО за наетите и само 18.5% от малките).

Броят на заетите, които участват в субсидирано професионално обучение организирано от Агенцията по заетостта също намалява¹⁰ поради приключване процесите на реструктуриране на икономиката. Регистрираните безработни обаче поддържат висок интерес към професионалната квалификация, въпреки че промените в броя им не са плавни (фигура 2). Все още не е преодоляна и непоследователността на политиките, които промоцират професионалната квалификация на пазара на труда.

Традиционно – безработните до 40 години, жените и лицата със средно образование проявяват най-висока активност при включване в ППО.¹¹ Продължително безработните, които са и нискообразовани са най-слабо мотивирани за участие в обучения, а резултатите от тях “по правило” са незадоволителни. Особено слабо е участието на безработните от малцинствените групи, по-конкретно на жените от ромския етнос; на жителите на селата и малките градове.

Необходимо е да се има предвид, че чрез бюрата по труда се регистрира към една трета от търсенето на труд на националния пазар. Основно то се отнася за лицата със средно и по-ниско образование, с работнически професии и с умения за нискоквалифицирани операции на физическия труд, без такива квалификации (умения) или неграмотни. Това са лицата на пазара на труда,

⁸Indicators for monitoring the Employment Guidelines including indicators for additional employment analysis 2007 compendium, Latest update: 23/10/2007, http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/pdf/2007compendium_en.pdf

⁹ Според резултатите на предишното такова изследване през 1999 г, този дял е 28%.

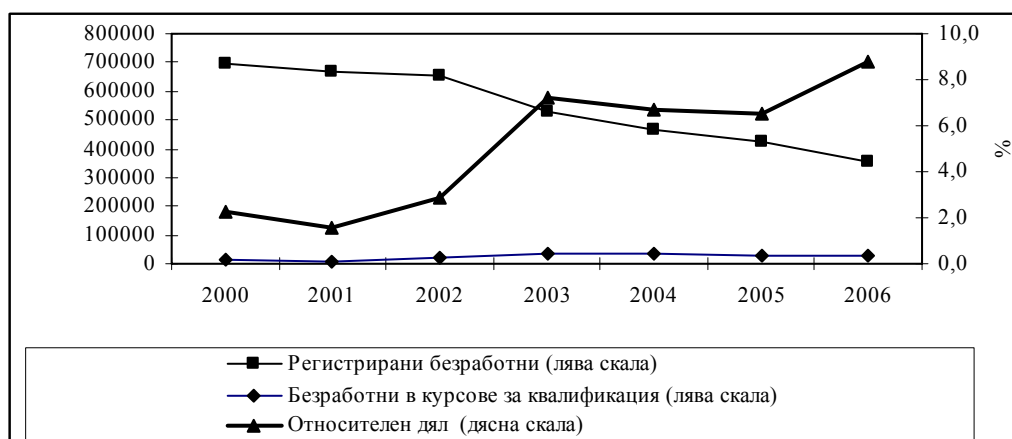
"Statistics in focus", Theme 3 - 02/2002, Continuing vocational training in enterprises in the European Union and Norway (CVTS2) и First survey of continuing vocational training in enterprises in candidate countries (CVTS2).

¹⁰ По данни на Агенцията по заетостта през 2003 г. те са били 16.1 хил. души, а през 2006 г. – 4.2 хиляди. Агенцията по заетостта организира професионална квалификация за запазване заетостта в реструктуриращи се предприятия, курсове на безработни, чиракуване, професионално ориентиране и мотивационно обучение.

¹¹ Например, през 2006 г. - 66% от включените в курсове безработни са жени; през 2005 – 68% и през 2004 – 60%. До сега в административната отчетност на Агенцията по заетостта (АЗ) няма година, в която делът им да е бил равен или по-нисък от този на мъжете. Това е лесно обяснимо с посочената неустойчива заетост на жените, както и с наемането им на работни места които изискват по-нисък образователен ценз спрямо притежавания от тях. Безработните младежите до 29 години са почти половината от участниците в професионална квалификация (44.6% през 2006 г. например). Повече от половината участници в професионално обучение са със средно образование (54.3% през 2006 г.) По данни на АЗ.

които в най-висока степен се нуждаят от обучение за подобряване на възможностите за наемането им. Същевременно промените в броя на участващите са под решаващото влияние на институционалния фактор и промени в политиките на пазара на труда, които досега стимулират субсидираната заетост.

Фигура 2
Участие на безработните в курсове за професионална квалификация



В България не са правени мащабни националнопредставителни изследвания които да съпоставят отношението на работната сила, икономически неактивните и работодателите към ПУ.¹² Получаването на информация за нагласите на българите към ПУ е актуална задача доколкото то може категорично да разбие досегашни “митове” за ученолюбивостта на нацията; да докаже например, че сегашният достъп до такова учение е адекватен на потребностите на работната сила и работодателите; да очертае подходящи стимули за развитието им.

Според резултатите от досега правени проучвания в други страни, общото участие на населението в ПУ зависи от мащабите и степента на зрелост на системите, предлагащи такова учение.¹³ При това трябва да се подчертае основния извод, че страните, които са постигнали най-голям напредък в областта на продължаващото образование са развивали неформалното и инцидентно обучение не като заместващи форми на формалното образование и квалификация, а като допълнителни, но равнопоставени възможности. Оттук следва важния за нашата страна извод за основната задача и необходимост от развитие на адекватна на световните стандарти система от формално обучение.

¹² Резултатите от интересно проучване спрямо нагласите на работодателите да наемат и обучават лица са посочени по-нататък.

¹³ Study on Access to Education and Training –Tender No EAC/38/04, Lot 1
By Manuel Souto Otero and Andrew McCoshan, Final Report for the European Commission, C2863/December 2005

Тя трябва да е в състояние да осигури широк достъп до многообразни възможности за професионално и интелектуално развитие, да провокира потребности от по-нататъшно обучение и по този начин да стимулира неформалното обучение. В същото време необходими са сериозни стимули за развитието на последното и изваждането му от сянката на формалния цикъл.

3. Стимули за търсенето на ПУ

Предпоставките за развитие на системата за продължаващо професионално образование (ППО) могат да се групират по различни начини според нуждите на конкретните изследвания. Най-често върху основа на системния подход те се представят като вътрешни (вкл. и степен на развитие на системата) и външни спрямо нея фактори. Освен това предпоставките могат да се групират като стимулиращи търсенето или предлагането на 'продуктите' на продължаващото обучение. Ако се разгледат само тези от страна на търсенето, – те могат да се свържат с различните етапи на жизнения цикъл – детство, юношество и младежки години, зряла и напреднала възраст.

В цитирания анализ върху ППО се разглеждат вътрешни и външни фактори. Голяма част от констатациите са валидни и сега. Изводът за наличие на по-интензивно предлагане на обучение на възрастни в сравнение с търсенето, също продължава да бъде валиден. Предвид тези изводи и като се отчетат вече представените вътрешни предпоставки в образователната система, по-нататък ще се разгледат актуални условия за увеличаване на предлагането и търсенето на обучителни услуги, дейности, информация, обучения на работното място и др. Въпреки стремежа за балансираност при представяне на предпоставките, по-подробно са разгледани стимулите за търсене на продължаващо учение. Причините са в недостатъчната информация за материална база, състав на преподавателите, степен на прилагане на общи изисквания за обучение по професия и други вътрешни предпоставки за качество на 'продуктите' на обучение на възрастни.

3.1. Предлагане на продължаващо обучение в политиките на пазара на труда

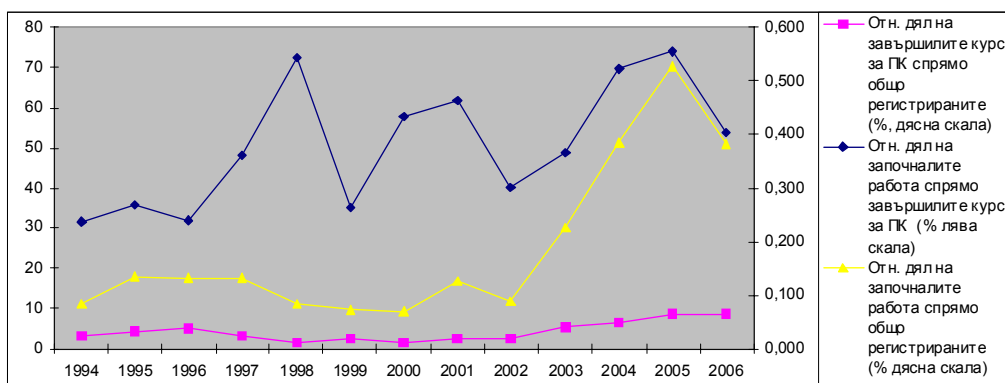
ППО се вписва като елемент на програмите и мерките за заетост като курсове за квалификация за регистрираните безработни (но и за заетите) и курсове за ограмотяване и овладяване на елементарни трудови умения. Това обучение присъства и като самостоятелно организирана от трудовата администрация форма, със или без осигурено работно място. Делът на участниците в първата група обучавани е традиционно нисък.

За момента, предлагането на ППО практически изчерпва в голяма степен обемите общо на ПУ. При разглеждането на това обучение трябва да се има предвид, че държавната трудова администрация обслужва основно лица със сериозни проблеми на пазара на труда, което е израз на присъщите ѝ социални функции. Те са и особено необходими тъй като, според данни на АЗ, делът на продължително безработните все още е висок (към една трета от

регистрираните). Асвен това, запазва се търсенето чрез бюрата на труда на нискоквалифицирани и нискообразовани лица за временни заетости. Тези две условия до голяма степен предопределят мащабите и вида на търсените квалификации на трудовия пазар. Същевременно по целите и съдържанието си политиките на пазара на труда у нас включват корективи с моментно значение за намиране на работа на регистрираните безработни и те априори не са обвързани с парадигмата за учене през целия живот (това е също една от причините за посоченото слабо участие на заетите в обучения организирани от АЗ).

Важно условие за развитие на потребностите от постоянно обучение е неговата резултатност. Ако предлаганите курсове на пазара на труда помагат за намирането на нова работа или запазване на заетостта и кариерно развитие (те ще продължат да бъдат търсени. Оказва се обаче, че като тенденция търсенето е твърде конюнктурно и се предопределя от характера и насочеността на прилаганите програми и мерки.

Фигура 3
Резултатност на професионалната квалификация на пазара на труда



Допълнителни показатели за качество и съответна резултатност на професионалната квалификация на ПТ предоставят промените в номенклатурата на курсовете. Оказва се, че те не са съществени. Доколкото в мнозинството от случаи обучението е без осигурено работно място, то търсенето е основно за обучения в умения от общ характер, които подпомагат започването на работа. Това са компютърна грамотност, изучаване на чужди езици и т.н., както и курсове за масово търсените професии като шивачи, шофьори, сервитьори и бармани, счетоводители и някои други. През последните няколко години се разширява предлагането на курсове по предприемачество, които са особено полезни за хората в младежка и средна възраст на пазара на труда. Курсовете с тази тематика, както и такава според конкретни потребности на работодателите биха имали значение и за утвърждаване на парадигмата на ПУ в бъдеще.

Разходите за професионалната квалификация в общата сума на разходите за активни политики на пазара на труда у нас са под средното равнище на ЕС- 15. Те обаче не могат да се приемат като критично ниски в сравнение с други новоприети страни. Това се дължи на проявяваната роля на държавата по отношение на професионалното обучение. Делът на работодателите и на лицата във финансирането му обаче е нищожен - 0.01 млн. евро от общо 11.65 млн. за пазара на труда през 2004 г.¹⁴

Резултатите от национално представително проучване на търсенето на работодателите, проведено от "Витоша Рисърч" и "Индъстриуоч" сред 2000 фирми у нас¹⁵ показва, че предпочитат предимно средно и ниско образовани и квалифицирани кадри. Според 66% от работодателите най-нужните качества на подчинените им са комуникативност и адаптивност; знание на чужди езици; умения за работа в интернет; притежаване на компютърната грамотност. Те дават най-висока оценка за специфичните професионални умения на подчинените си и на способността им за работа в екип. Тези резултати предоставят ценна насочваща информация за това какви курсове ще трябва да се предлагат в близко бъдеще за стимулиране мобилността на работната сила.

Според проучването бизнесът не е чужд на идеята да инвестира в обучение на персонала си. През 2007 г. 39.4% от фирмите са планирали обучение на работното място чрез наставник; 29.5% – курсове за повишаване на квалификацията по професията; 22.2% – семинари и 15.6% – опреснителни курсове. Преквалификация в рамките на същата професия са осигурявали 12.2% от работодателите, а езикови курсове – 11.2%. Една трета от работодателите обаче не предвиждат обучение на хората си, което е твърде висок относителен дял.

Разгледаните характеристики на предлаганото професионално обучение в рамките на политиките на пазара на труда показват, че засега то няма особена връзка с философията на ПУ, не създава стимули за утвърждаването ѝ, слабо възпитава потребности от такова обучение. Чрез тези политики в България не се търси реализацията на особено действени стимули за мотивиране активността както на потребителите на квалификационни услуги, така и на организациите и държавата. Това може да се приеме като закономерен резултат, предвид изпълняваната от държавата социална политика за подобряване възможностите за наемане на трудните безработни. Ако усилията останат концентрирани в тази сфера не би трябвало да има прекалено високи очаквания към политиките на пазара на труда, като към фактор за развитие на потребностите от ПУ. Това ще означава очертаване на допълнителни насоки на въздействия или отделна сфера на специализирани политики за ПУ на възрастни (която ще включва и професионалното обучение). Реализирането на

¹⁴ European Social Statistics, Labour Market Policy Expenditure and Participants, ISSN 1725-602X.

¹⁵ Това е второто изследване на търсенето на работодателите на работна сила провеждано в България след 2004 г. То бе планирано за 2006 г., но проведено през 2007 г. Изследването е по поръчка на МТСП.

всеки конкретен избор обаче ще изисква, на първо място, обединяване усилията на заинтересуваните страни, които инвестират в човешкия капитал и преди всичко на усилията на социалните партньори, органите на местната власт и неправителствените организации. Второто изискване е отчитането на концепцията флексикюрити и прилагане на ПУ като неин основен елемент и в хармония с общото ѝ съдържание.

3.2. Предпоставки за активизиране търсенето на ПУ

3.2.1. За индивидите

А. Повишаване на образователно равнище на населението

Традиционно лицата със средно и по-високо образование проявяват по-високи потребности от продължаване на обучението си. То може добре да бъде илюстрирано с включените в квалификационни курсове, организирани от Агенцията по заетостта, както и информацията общо за населението в ПУ. От момента на предлагането на това обучение и досега практически няма година, в която да не доминира интересът на лицата със средно и по-високо образование за включване в тези курсове.

Доколкото структурата на населението според образователно равнище се подобрява, то може да се очаква съответно общо нарастване на интереса към ПУ и по-конкретно към ППО. Този интерес обаче не е априорен и би трябвало да бъде стимулиран с определена възвращаемост на разходите от пари, време, отлагане на кариерата и започване на семеен живот и т.н., направени за срока на обучението, било то и краткосрочно. Все още за условията в България не са правени изчисления за това, каква е реализацията на постигнатото образователно равнище на пазара на труда. Липсва информация за нетната възвращаемост на разходите за образование и обучение за всяко от равнищата му и за всяка допълнителна година учене. Тази информация е особено необходима за подготовка на ефикасни индивидуални планове за участие в професионално обучение, както и за планиране на разходи за обучение от работодателите.

Релацията образователно равнище – развитие на потребността от продължаващо обучение поставя с още по-голяма острота проблема “отпадане от училище”. Актуална информация за причините за отпадане от училище предоставя изследването на социологическата агенция MBMD (през септември-октомври 2006 г.). То доказва засилена маргинализация на отпадналите от училище деца и на техните семейства, както и неефективност на предприетите мерки за ограничаване на това явление. От гледна точка на възпитанието на потребност от обучение заслужават допълнителна интерпретация следните резултати:

Според учениците, причината за отказване от образование не е слабия успех (само 22% са били с такъв), нито изпитвано неуважение към учителите, доколкото 53% са посещавали всеки ден поне някои от часовете. Обаче 61% са

имали трудности с учебния материал и при 59% от тях никой не им е помагал в усвояването му. Други 16% просто не искат да учат (не е ясно обаче дали искат да работят след прекъсването).

Отпадналите категорично не се интересуват от завършване на по-висока степен на образование (48% от отговорите). Родителите обаче имат по-трезви преценки на основа на опита си и биха искали завършване поне на средно образование от децата им (44% от анкетираните родители). Въпреки това 40% от тях рядко са се интересували от децата си, а 30% - въобще не проявяват интерес.

Важен момент е безропотното приемане на факта “напускане на училище” както от родителите, така и от учителите. В 72% от тези случаи родителите не са предприемали нищо, докато при 51% от напусналите училището е оставало в пасивна позиция.

46% от отпадналите категорично не искат да се върнат в училище, а 21% – не биха желали, но се колебаят. Обаче 90% от групата на тези, които искат да се върнат са мотивирани от необходимостта да притежават образование за да могат да си намерят работа и да се интегрират в обществото, което е обнадеждаващ резултат.

Може да се обобщи, че отпадането от училище е житейски избор, срещу който не се противодейства активно. Той в голяма степен се наследява от родителите. Педагозите засега формално признават проблема. Може обаче да се предположи, че значението на училищното образование и ролята му за формиране на потребността от постоянно учене не се отчита особено активно от учители и родители.

Общите изисквания за решаването на този проблем изискват не толкова налагане на готови, колкото изработени “отдолу нагоре” подходи, които са съобразени със спецификата на засегнатите групи учащи, техните родители и учители. Намирането на начини за задържането на тези деца в образователната система все още не е решен въпрос, а остротата му се задълбочава и с отчитане на аспекта за последващото изключване (или самоизключване) от други форми на тяхното обучение и неблагоприятното въздействие върху общите равнища на образование на работната сила.

Връзката между равнище «средно образование» и «високи степени на квалификация» е един от моментите на съвременната система на професионално обучение и квалификация, който предизвиква спорове не само в България. Те са свързани с противопоставянето на възгледи за икономическа и личностна ефективност и ефикасност на професионалната квалификация и тези за неговото качество. Въпросът е дали за високите квалификационни степени при някои професии може да се приложи критерият производствен опит и притежаването на средно образование да няма задължителен характер? Евентуалното възприемане на подобна практика предполага разработване и прилагане на прецизна система за оценки на професионалния опит и умения.

Тя би имала значение за повишаване на квалификационните степени на връщащите се обратно в България работници, които са натрупали опит от работа в други страни (и при по-добри условия), както и за някои “заварени случаи” на възрастни работници без средно образование.

Другият актуален въпрос е какви са реалните възможности за получаване на средно образование от възрастните, ако те биха искали да получат висок клас – квалификация? Те могат да се явят на общо основание на зрелостни изпити и да следват общата процедура на дипломиране на учениците на самостоятелна подготовка. Обаче колко възрастни биха се явили на тези изпити и какво ще струва подготовката им за тях, измерена не само със финансовите средства за частни уроци? След закриването на “анахронизма” вечерни училища засега подходяща общественно-организирана форма за обучение с цел получаване на средно общо образование, която да има масов характер не се предлага на възрастните. Направено е предложение за откриване на училища “Втори шанс” за младежите отпаднали от училище. При тази ситуация възрастните без средно образование могат да надграждат модули, но не и да получат формално признание на висока степен на квалификация. Това неминуемо се отразява върху отношението към нея като момент подпомагащ наемане на работа, а не на професионалната кариера и развитие, както и свързаното с тях заплащане.

Учебните заведения могат да организират обучение на лицата обърнали се към тях по съответната процедура, обаче то не се финансира с бюджетни средства. В началото на 2007 г. се въвежда промяна в организацията на финансиране на обучението чрез прилагане на норматив за издръжка на ученик (а не на паралелка, както досега). Каква е обаче минималната издръжка на обучението на възрастен; кой следва да я заплати; може ли да се предложи субсидирането ѝ и в каква степен? За сега отговорите на тези въпроси не се търсят.

Не се коментират методики за обучение на възрастни и прилагането им; учебни средства и други помощни материали подходящи за обучението на възрастни. Всяка от публикуваните програми са за професионално образование, при дневна форма на обучение и организационна форма – “клас”. Целта на програмите е “обучение на учениците” за придобиване на знания и умения. Заслужава също внимание и нереализираната необходимост от разработване на подходящи учебници и програми за възрастните; възможности за дистанционно обучение и тестване на знания; по-продължителни периоди на усвояване на учебния материал и подходящото му структуриране и други. Особеностите при подготовката на възрастните налага не само отчитане на изискванията на андрагогиката, но и пределна гъвкавост на организацията му и възможност за изработване на индивидуални планове за завършване на средно общо образование.

Професионалните гимназии техникуми и други учебни заведения, които обучават за придобиване на трета степен на квалификация имат интерес да предлагат обучение на възрастни за получаване на диплома за средно образование. Някои от тях предлагат тази опция в “пакета услуги” за придобиване на трети клас квалификация и тя по правило се вписва като

разходи под “шапката” на квалификационното обучение. Най-често тази комбинирана практика се финансира със средства от Европейски програми и фондове.¹⁶ Този начин на ‘комбиниране’ на общообразователно и професионално обучение на базата на разходи само за второто не е приемлив, защото омаловажава и формализира средното общо образование.

Може да се обобщи, че засега предпоставките за обучение на възрастни за придобиване на средно общо образование са ограничени. Подобно на изискванията за подчиняване на политиките на специфичните нужди на пола (джендър мейнстрийминг/gender mainstreaming) трябва да се постави и изискването за съобразяване и предлагане на подходящи форми и организация на обучението на възрастни за всяка от степените и видовете на средното образование (age mainstreaming). При сегашното застаряване на населението това е една от основните насоки на работа за подобряване качествата на работната сила.

Б. Равнище и структура на потребление в домакинствата

Според важността на потребностите, тези от образование, култура, стоки за интелектуално развитие и т.н. се посрещат след подходящо равнище на задоволяване на елементарните нужди от храна, облекло и подслон. Общото равнище на увеличаване обемите на потреблението предполага съответното по-пълно насищане и на по-висшите културни и интелектуални потребности. Във връзка с това равнището и структурата на потребление в домакинствата би трябвало да има въздействие върху активността на проявление на потребността от постоянно обучение.

Въпреки нарастването на разходите на домакинствата в номинално изражение реалният им прираст е незначителен, а делът на разходите за “Свободно време, културен отдих и образование” се запазва почти непроменен – от 3.5 % след 2002 г.¹⁷ Това води до предположението и за нисък и слабо променящ се интерес към форми на продължаващо обучение и към други стоки и услуги от образователен и културен характер.

Предвид значението на компютрите за самообучение, дистанционно образование/обучение, получаване на информация и установяване на контакти, интересно е да се види каква е осигуреността на домакинствата с тях. Според наблюденията на НСИ за използване на информационни и комуникационни технологии в домакинствата достъпът до тях се подобрява.¹⁸ През 2006 г. 36.7% от населението има на разположение компютри, докато през 2003 г. делът е бил 17.5%. Особено ограничени са възможностите на селското

¹⁶ Това са действалите до 31 декември 2006 г. програми за мобилност „Сократ” и „Леонардо да Винчи”. През 2007 г. се прилага е Програмата на ЕС „Учене през целия живот”, която обединява тези две програми. Също така – възможности предоставя Програмата за развитие на човешките ресурси и др.

¹⁷ Източник: НСИ.

¹⁸ <http://www.nsi.bg/IKT/IKT.htm>

население и на хората във високите възрастови групи. По последни данни повече от една година това устройство е ползвано само от 3.8% от населението, което свидетелства за все още епизодичното му присъствие в ежедневието. През 2006 г. делът на хората, които са “сърфирали” в Интернет се е увеличил до 24.4% при 15.9% през 2005 г. Отново може да се отбележи, че въпреки наличието на положителни промени, все още те не са достатъчно интензивни за формиране на широка култура на ползване на информация от Интернет и евентуално участие в дистанционно обучение, прилагано при възрастни.

В. Наличие на добре ситуирана в обществото средна класа

Според проведени изследвания за населението в обединена Европа ПУ се приема за важно от 95% от населението на Германия и от 75% – в Исландия и Гърция.¹⁹ Това са съответно най-високите и най-ниски стойности на признаване значението на ПУ, като основната част от страните показват равнища над 80%. Всичките тези страни са с добре развита средна класа.

Без да е необходимо да навлизаме в подробности, само ще се посочим, че според класическото добре познато определение за Милс (1956 г.) за новата средна класа тя включва “заетите с бели якички. работещи за заплата”. Тяхната собственост се изразява в образованието и квалификацията им, които те са интегрирали в икономически отношения чрез пазара на труда. В общия случай това са хората, които продължават да инвестират в увеличаване на своята квалификация и изискват от работодателите условия на труд, които да включват тези възможности. И за наетите, и за работодателите и държавата сравнителните предимства на размяната на знания срещу доход са добре осъзнати.

Представителите на средната класа ориентират поведението си към постигането на успех, което е друга характерна тяхна нагласа. В общия случай те умеят правилно да изберат стратегии за разширяване на наборите им от обичайни поведения (*habitus porfolios*), предвид условията на действителността. Част от това разширение е непрекъснатото получаване на знания и информация, необходими за активизирането на социалната мобилност. Във връзка с това средната класа закономерно и естествено става изразител на поведение, включващо непрекъснатото обучение като предпоставка за успеха и това е само едно от градивните ѝ предимства.

Предвид самооценките на българите относно техния статус, периодичните оценки на КНСБ и други специализирани проучвания върху бедността, процесът на изграждане на средна класа у нас протича бавно и трудно. Това може да бъде една от комплексните причини за слабия интерес към ПУ. Към тях трябва да се прибави и засилената емиграция на млади и образовани лица,

¹⁹ Различията между отговорите на респондентите не се различават съществено и интересът към ПО е висок.
Lifelong learning: Citizens' Views, CEDEFOP (2003).

които биха се интересували от подобряване на знанията си и застаряването общо на населението. Съществува и промяна в отношението на българина към обучението и загуба на възрожденската тотална вяра в него като панацея на развитието, запазването и спасението на нацията. Ограниченият интерес към ПУ може до голяма степен да се обясни именно с малкия социален сегмент заеман от средната класа у нас.

4.3.2.2. Предпоставки за работодателите

А. Технологични и организационни промени

В структурата на предприятията в България преобладава делът на малките и микро фирми, които традиционно изпитват най-големи трудности при организиране и финансиране на професионална квалификация за наетите от тях лица.²⁰ Слабият им интерес се обуславя и от ниска интензивност на технологични промени и степен на прилагане на информационните технологии в организацията труда. През 2005 г. технологично нови или усъвършенствани продукти и услуги са въвели 8.6% от предприятията и организациите, а 6.7% са внедрили нови или усъвършенствани методи за производство. Структурните и организационните промени, които също са фактор за организиране на ППО, обхващат едва между 2.2 и 2.6% от предприятията.²¹ Тези показатели са по-ниски в сравнение с 2002 г. Слабата иновационната активност на предприятията не предполага висока необходимост от ПУ за наетите.

Според данните от наблюдението на предприятията – разходите на работодателите за обучение на персонала са незначителни като обеми и относителни дялове в общата сума на тези разходи. За 2004 г. те са 0.33%.²² Най-висок е делът им в отрасъл хотели и ресторанти (0.98%) и в транспорт, съобщения и складиране (0.67%). Предвид сезонния им характер и отсъствието на връзка на тези разходи с общите разходи за 1 отработен час, то може да се предположи, че те са свързани с наемане на ниско пригодна работна сила, която е било необходимо да се обучи за изпълнение на елементарни трудови функции. Отново, предвид характера на дейността и направени технологични промени само за дейностите по съобщения и логистика за същата година, може да се твърди, че сегашните разходи за обучение не са били изискани от прилагането на усъвършенствани технологии.

Въвеждането на ИКТ в предприятията е както неотменим елемент на тяхната материална база, така и важна предпоставка за подобряване организацията на труда. Компютрите могат да се използват и за обучение.

Информацията на НСИ доказва, че прилагането на ИКТ и е-търговията в

²⁰ Изводът се съдържа и в изследването на Ст. Баев за състоянието на ППО, 2005 г.

²¹ Виж: България – 2005, социално-икономическо развитие, Издание на НСИ, 2005 г.

²² <http://www.nsi.bg/Labour/Labour.htm>

предприятията през 2005 и 2006 г. за България нараства.²³ Особено силно това се наблюдава при малките предприятия (6.6% ръст за малките предприятия, при 5.2% общо увеличение за последните две години). През 2006 г. такава техника използват 98.1% от големите, 94.7% от средните и 87.1% от малките фирми, при общо равнище на ползването ѝ от 88.7% от всички предприятия.

През 2004 г. използването на компютрите за обучение е на второ място след прилагането им в маркетинга и мониторинга. През 2006 г. то вече губи тази позиция. 23.6% от предприятията са използвали най-често Интернет за обучение и образование, 53.4% – с цел банкиране и финансови услуги и 46.9% от тях – за маркетинг. Относителният дял обаче на обучаващите се с помощта на компютрите не се променя съществено.

Информацията за навлизането на ИКТ техниката в предприятията е един от сериозните доводи за евентуално нарастване значението на ППО, което е улеснено чрез нейното ползване.

Б. Инвестиции

В общия случай промените в техниката, технологията и организацията на производствата, която изисква подобряване на професионалната подготовка на работната сила е в резултат от повишена инвестиционна активност.

Ръстът на инвестициите е основна предпоставка за нарастването на БВП, от страна на използването му, след значението на потреблението. Тяхното усвояване би трябвало да изисква съответна реципрочност във вложенията за развитие на човешкия капитал и да провокира сред работодателите интерес към продължаваща професионална квалификация на наетите.

БВП нараства като стигна темп 6.1% през 2006 г. Това закономерно се отрази и върху размера на бруто капиталообразуването. В него относителният дял на запасите се увеличава, което свидетелства за превишаващи обеми незавършено строителство и нереализирана продукция, нарушени връзки между предприятията и ниска конкурентноспособност, една от причините за което е и квалификацията на наетите.

Наблюдава се висока динамиката на преките чуждестранни инвестиции. Според доклад на UNSTAD²⁴ през 2005 г. България е един от шампионите в югоизточна Европа след Русия, Румъния и Украйна по привлечени чуждестранни инвестиции. През 2006 г. те достигат 4104.5 млн. евро, т.е. 4 пъти по-висока сума в сравнение с 2000 г. Тенденцията продължава и през 2007 г. В структурата на ПЧИ по тип на инвестицията обаче нивото на реинвестираните печалби е ниско и намаляващо²⁵ и не би могло да се свърже с

²³ <http://www.nsi.bg>

²⁴ www.unstad.org/wir; www.unstad.fdstatistics

²⁵ Според данни на БНБ то е 7.7% от общата сума на ПЧИ през 2006 г., и 9.7, 16.1 и 12.0 през 2005, 2004 и 2003 г.

евентуални особено активни технологични промени, изискващи ново качество на работната сила.

Като се вземат предвид намаляващата безработица и символичните разходи на работодателите за обучение на наетите от тях лица, може да се обобщи, че регистрираният сега икономически растеж и инвестиционната активност има влияние за увеличение броя на наетите, но не изисква широкомащабно подобряване на техните равнища на квалификация, респ. качествени промени в състава на работната сила. Засега такава необходимост не изисква от работодателите да инвестират в допълнителна подготовка на работната сила.

В. Наемане на застаряваща работна сила

С нарастването на възрастта обновяването на професионалната подготовка е без алтернатива. Особено актуална би трябвало да е тази необходимост за нашата страна поради най-високия дял на заетите на възраст между 35 и 54 години и на високото им участие в прираста на заетостта (табл. 2) Обаче и по тази линия се оказва, че работодателите няма да имат особена нужда да инвестират в ПУ, доколкото основен дял в прираста на наетите имат лицата над 55 години, които получават социална заетост²⁶ и впоследствие излизат от пазара на труда. Съществува и друга логика за назначения на по-възрастни, при която те са предпочитани за непривлекателни условия на труд и сравнително ниско заплащане. Силното (в случая – изкривяващо) въздействие на институционалния фактор върху пазара на труда и ниската технологична обновеност на производствената база отново се оказват в основата на работодателската активност относно професионалната квалификация.

Таблица 2

Структура на прираста на заетостта по възраст

Прираст на заетостта	Възраст						
	Общо	15-24	25-34	35-44	45-54	55-64	65 и повече
2006/2005 (в хил..)	130.0	13.8	10.0	40.3	15.0	47.4	3.4
Структура (в %)	100.0	10.6	7.7	31.0	11.5	36.5	2.6
2005/2004 (в хил..)	57.8	-1.5	11.1	19.9	15.3	24.1	-11.0
Структура (в %)	100	-2.6	19.2	34.4	26.5	41.7	-19.0
2004/2003 (в хил..)	88.2	8.3	-3.6	31.9	29.8	25.7	-3.9
Структура (в %)	100	9.4	-4.1	36.2	33.8	29.1	-4.4

Източник: НСИ, наблюдение на работната сила.

Г. Прилагане на гъвкава заетост

Практиката на икономически развитите страни показва, че ползването на нетрадиционните форми на наемане налага усвояване на широк кръг от

²⁶ Въпросът е за наемане по програмата "помощ за пенсиониране" и други програми и мерки със срочна заетост.

професионални умения и постоянен процес на поддържането им.

Делът на наетите с временни договори у нас през четвърто тримесечие на 2006 г. е 5.8%, а на работни места с непълно работно време – 1.7%. Тези дялове не се променят съществено в сравнение с други години. До голяма степен това е субсидирана заетост по програми и мерки предлагани на пазара на труда. Ако заетостта в България следва схеми, в които гъвкавостта ѝ нараства, то неминуемо ще е необходима и допълнителна подготовка за участие на работната сила в тях. Изпълнението на това условие ще има значение както да стимулира работодателите да инвестират в професионално обучение, така и лицата да разширяват своите знания и практически умения. Наличието на адекватна и ‘гъвкава’ професионална квалификация се счита за условие за стабилност на участието в нетипични заетости, при равни други условия на социалната защита.

Д. Изсветляване на заетостта в сивата икономика

Според анкетно проучване на Българската стопанска камара и Асоциацията на индустриалния капитал в България, сивият сектор в България обхваща към 35% от икономика и се разширява със силата на епидемия.²⁷ Независимо от мащабите на сивата заетост, досегашният опит доказва, че наетите там практически са лишени от възможности за професионална квалификация и каквото и да е обучение. Нарастването на заетостта в сивия сектор е и индикатор за евентуално нарастване търсенето на професионална квалификация при очакваното му осветляване.

*

Общо интересът към ПУ в България е на санитарното си ниско равнище. Той присъства във връзка със започването на нова работа и като превенция

²⁷ Изследването е проведено в периода 1 – 15 април 2007 г. Интервюирани са 1000 случайно избрани работодатели, самонаети, менажери, безработни, пенсионери и лица с друг статус. Интервютата се проведени по метода “лице в лице”. Изследването не е национално представително и е публикувано на страницата на Българска индустриална камара: <http://www.bia-bg.com/>

Конкретни резултати от проучването показват, че 17,8% от работещите в частния сектор се осигуряват върху част от реалните си доходи, а поне две трети (62,66%) от работещите в България плащат данъци и осигуровки върху нереални доходи. Предполага се, че при отчитане на заетостта в сивия сектор – БВП ще нарастне от официално обявения ръст от 6,5% за 2006 г. до реалния ръст 7,8%, а отчитаното увеличение на доходите на населението ще бъде по-високо с 13%.

Макроикономическите показатели, които свидетелстват за разширяваща се сива икономика цитирани в изследването са: ръст на потреблението – 12%; на спестяванията – 22% (5.1 млрд. лв.), продажбите на нови коли – 26 %, на потреблението на горива (във физически обеми) – 7.9 % и на преките чуждестранни инвестиции (почти 3 пъти през 2006 спрямо 2005 г.). Друга група показатели са високите разлики в размерите на работните заплати на заетите в публичния (държавен сектор) и в частния. Средната официална годишна работна заплата в публичния сектор е с 1179 лв. по-висока от тази в частния сектор за 2006 г. като особено големи са разликите в тези заплати в търговията, строителството, туризма и финансите.

спрямо заетостта, но не и като перманентна грижа за собственото развитие и професионална кариера, за развитието на човешките ресурси на фирмата и в полза на конкурентноспособността ѝ, както и като напредък за националния човешки капитал.

Засега предпоставките, които би трябвало да стимулират индивидите и работодателите за търсене на продължаващ тип професионална квалификация не са особено активни. Очакванията обаче са за положителни промени в близко бъдеще доколкото ПУ няма алтернатива в съвременния глоболизиращ се свят и още по-малко – за страна, която се намира в интегрираната система на Европейския съюз.

ОСНОВНИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРЕД ОБРАЗОВАТЕЛНАТА И ПРОФЕСИОНАЛНА ПОДГОТОВКА НА РАБОТНАТА СИЛА В БЪЛГАРИЯ

Изследвани са образователните характеристики на работната сила, тяхното формиране в системата на образованието и съответствието им с потребностите на пазара на труда. Набелязани са по-важни насоки за бъдещо развитие и преодоляване на очертаните потенциални и съществуващи диспропорции и предизвикателства в тези области.
JEL: J21, J23, J24, I20

Степента на съгласуваност между търсенето и предлагането на труд от качествен, образователно-професионален аспект, както и изискванията за подобряване подготовката на работната сила и усъвършенстване на образователните системи в обединена Европа, насочват вниманието към редица проблеми и несъвършенства в тази област в България.

Актуалността на проблемите, свързани с образователно-професионалната подготовка на работната сила, както за България, така и в общоевропейски мащаб, определиха *целта* на настоящото изследване: анализ, в т.ч. сравнителен, и оценка на образователно-професионалната подготовка на работната сила в България в три аспекта – състояние и изменения, формиране в системата на образование, съответствие с потребностите на пазара на труда. На база на направените оценки се извеждат и обосновават основни реални и потенциални рискове, проблемни области и предизвикателства, които от своя страна служат за направата на конкретни препоръки за развитие и в трите области на изследването. *Обект* на изследването са качествените, образователно-професионални характеристики на работната сила в трите горепосочени аспекта.

За постигането на целта на изследването, на първо място са изследвани и оценени образователната структура на работната сила, на лицата извън работната сила и на населението като цяло, които определят входящия поток към потенциалната работна сила, като са очертани основните сфери и области на изоставане спрямо ЕС.

¹ Ирена Зарева е н.с. в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Макроикономика“, тел: 9875879, факс: 9882108.

Второ, оценени са в количествен и качествен аспект основни характеристики и изменения в системата на образование, където в основни линии се формират образователно-професионалните характеристики на работната сила. Особено внимание е обърнато и на образователната подготовка по области на образованието.

Трето, направени са обобщение и оценки на търсенето и предлагането на работна сила по степен на образование и по специалности.

Четвърто, в резултат на направените анализ и оценки са изведени основни изводи, в трите аспекта на изследването, обобщени и обосновани са съществуващи и потенциални рискове, проблеми и предизвикателства, очертани са основни насоки за бъдещо развитие и усъвършенстване, както и по-важни мерки и действия за тяхното реализиране.

За целите на анализа и оценката са използвани вътрешни и външни критерии и показатели – главно целеви показатели, включени в Лисабонската стратегия и основни индикатори за оценка на развитието на образователната система, заложи в европейските документи² – като са отчетени както измененията, настъпили през последните години в страната³, така и различията от средните за ЕС показатели.

1. Състояние и изменения в образователната структура на работната сила

1.1. Образователна структура на работната сила и на лицата извън нея

Образователна структура на работната сила

Официалната статистическа информация за периода 2000–2006 г. показва, че над 80% от работната сила в страната има завършено средно или по-висока степен на образование. Най-голям е дялът на хората със средно образование – около 57%, като от тях над 40% са със средно професионално образование.

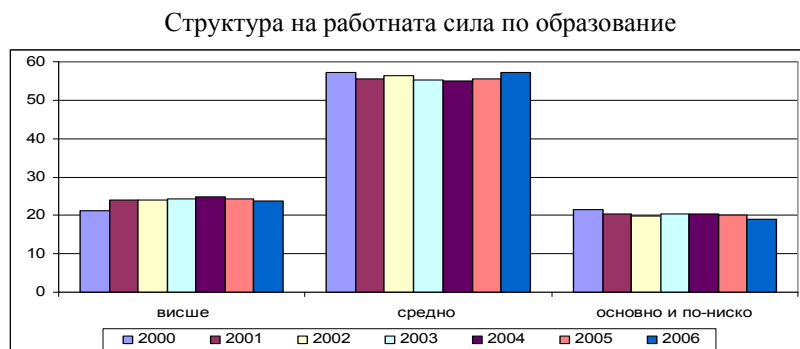
² За периода 2003-2006 г. в ЕС се използват 29 индикатора за мониторинг на прогреса в сферата на образование и обучение. От 2007 г. ЕК предлага 20 ключови индикатора за наблюдение на прогреса към постигане на Лисабонските цели в областта на образованието и обучението, съответстващи на приоритетите, заложи в програмата “Образование и обучение 2010”. Девет от индикаторите се припокриват с използваните до 2006 г., останалите са в процес на разработване (вж. по-подробно Communication from the commission. A coherent framework of indicators and benchmarks for monitoring progress towards the Lisbon objectives in education and training. COM (2007) 61 final, 2007).

Поради липсата на официална статистическа информация за някои от 29-те показателя за оценка на системата на образование в България, приети от ЕК, в изследването са използвани само тези, за които има такава.

³ За отправна точка е избрана 2000 г., но поради промяната в класификаторите и липса на пълни редове за някои показатели са използвани и по-къси периоди.

Около 24% са висшистите и 19% са с основно и по-ниско образование (вж. фиг. 1.).

Фигура 1

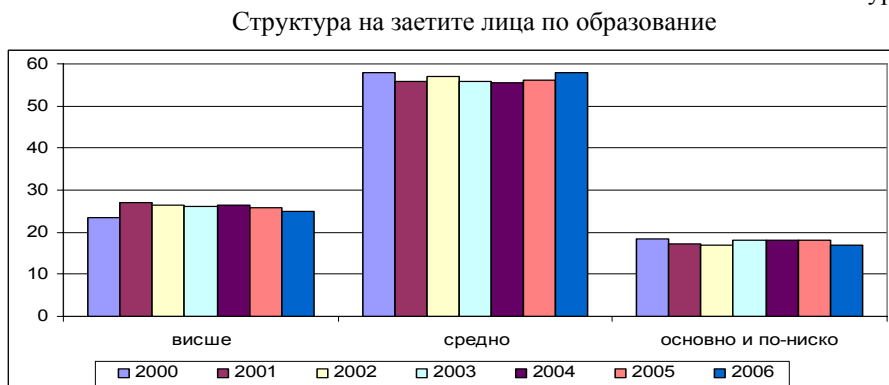


Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр.4 за всяка година (четвърто тримесечие)

Образователната структура на работната сила се характеризира с тенденция на подобрение – нарастват дяловете на хората с висше и със средно професионално образование и намаляват на тези със средно общо и с основно и по-ниско образование. **Общо обаче делът на работната сила със средно образование остава непроменен за целия период, а нарастването на процента на висшистите е неравномерно, като след 2004 г. се наблюдава дори намаление.**

Аналогични са състоянието и промените в образователната структура на заетите. Около 58% са заетите лица със средно образование, като най-голям (над две трети) и нарастващ е делът на тези със средно професионално образование. За целия изследван период процентът на заетите със средно образование се запазва в едни и същи рамки (58%). Следва делът на висшистите – 25%, и този на хората с основно и по-ниско образование – около 17% (фиг. 2).

Фигура 2



Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр.4 за всяка година (четвърто тримесечие)

Въпреки че като цяло делът на висшистите нараства с около 1.5 процентни пункта за периода, а този на хората с ниско образователно равнище намалява също с около 1.5 процентни пункта, особеност на промените в образователната структура на заетите е понижаването на дела на висшистите след 2004 г. за сметка на увеличението на този на хората със средно образование.

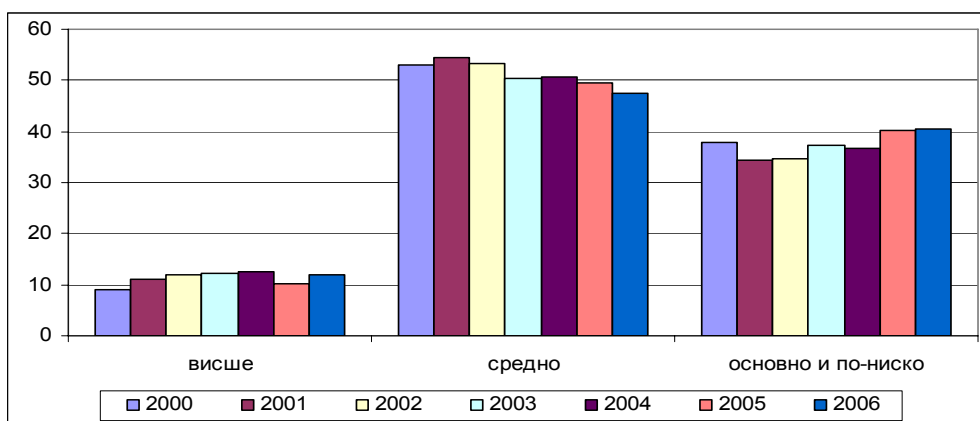
В съответствие с образователните структури на работната сила и заетите, както и на промените в тях, са състоянието и тенденциите на изменение на структурата на безработните по образование. **Най-малък, но нарастващ** (спрямо началото на периода) е делът на безработните лица с **висше образование**. Най-голям и намаляващ е този на безработните със средно образование, като над две трети от тях са със **средно професионално образование**. **Процентът на безработните със средно професионално образование нараства**, макар и слабо и колебливо в сравнение с началото на периода, докато този на хората със средно общо намалява. Увеличаване с над 2.5 процентни пункта се наблюдава и при дела на безработните с основно и по-ниско образование. Техният дял заема второ място по големина (фиг. 3).

Данните показват, че една трета от регистрираните безработни са със средно професионално и висше образование. Те очертават намаляване на безработните със средно образование и нарастване на висшистите. Тези промени отразяват търсенето на работна сила на пазара на труда и тенденциите в структурното развитие на икономиката на страната.

Характерна особеност на структурата при дългосрочно безработните (над една година) по степен на образование е, че делът на висшистите слабо нараства (и е около 3.5%), както и с основно и по-ниско образование, докато процентът на хората със средно професионално образование намалява, макар че обхваща една пета от всички безработни.

Фигура 3

Структура на безработните лица по образование

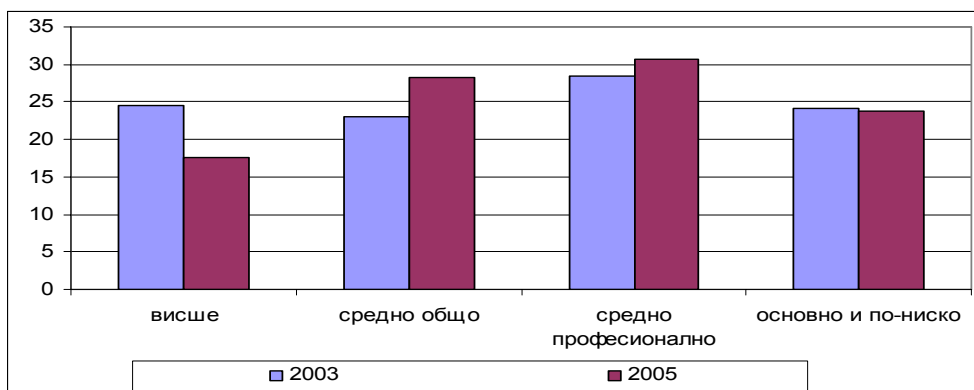


Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр. 4 за всяка година (четвърто тримесечие).

Необходимо е да се подчертае, че немалък (почти 10%), а и нарастващ е дялът на безработните, търсещи първа работа след завършване на училище или (висше училище) ВУ. Най-голям сред тях е процентът на младежите със средно общо образование, следван от тези със средно професионално. В тази структура дялът на висшистите вече е най-малък, а и намаляващ (фиг. 4).

Фигура 4

Структура на търсещите първа работа след завършване на училище или ВУ по степени на образование



Източник: НСИ, Статистически справочник, 2004, 2006.

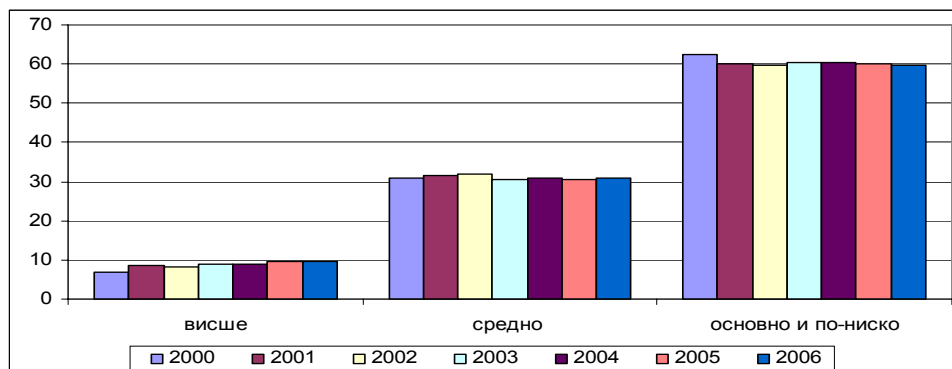
Неблагоприятно, с оглед бъдещото развитие и конкурентоспособността на българската икономиката е намаляването на заетостта на високообразованата работна сила. Косвен показател за несъответствието между професионалната подготовка на населението и търсенето на работна сила по образование е увеличението на дела на безработните с висше и средно професионално образование.

Образователна структура на лицата извън работната сила

Данните за структурата на лицата извън работната сила по степен на образование показват, че около 60% е дялът на тези с основно и по-ниско образование, около 30% са хората със средно образование и около 10% – висшистите. Характерна особеност е, че дяловете на **лицата с висше и средно професионално образование нарастват** в сравнение с началото на изследвания период за сметка на намаляването на процентите на хората със средно общо и с основно и по-ниско образование, което е още един косвен показател за несъответствие между търсенето и предлагането на пазара на труда по професии и специалности (фиг. 5).

Фигура 5

Структура на лицата извън работната сила по образование



Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр. 4 за всяка година (четвърто тримесечие).

Статистиката за обезкуражените лица показва по-висок процент за хората със средно професионално образование (около 22%) и по-нисък за висшистите (5-7%). За последните три години тези дялове се характеризират с нарастване, особено при хората със средно професионално образование. В структурата по възраст най-големи дялове заемат младежите на 15-24 години и лицата от възрастовата група 45-54 години. За периода 2004–2006 г. обаче делът на младежите се увеличава, докато този на по-възрастното население намалява. Според тези данни, *младежите и хората със средно професионално и дори с висше образование срещат затруднения при реализацията си на пазара на труда*. Една от причините за това е несъответствието между професионалната подготовка и търсенето на трудовия пазар.

1.2. Образователна структура и участие на населението в образованието

Изследването на образователната структура и участието на населението в образованието дава възможност да се очертае една по-широка картина на състоянието на образователната подготовка не само на работната сила (като съвкупност от заетите и безработните лица в страната), но и на лицата извън нея, и особено на младежите, които все още не са се включили в пазара на труда, но се подготвят за участие в него. Става въпрос за входящия поток към работната сила, който влияе върху състоянието ѝ в количествено и качествено отношение.

Образователна структура на населението

За периода 2000-2006 г. структурата на населението на 15 и повече години по степени на образование се подобрява: намалява делът на нискообразованите и нараства този на високообразованите. Статистическите данни⁴ показват, че

⁴ По данни на НСИ, Заетост и безработица, за съответните години (четвърто тримесечие).

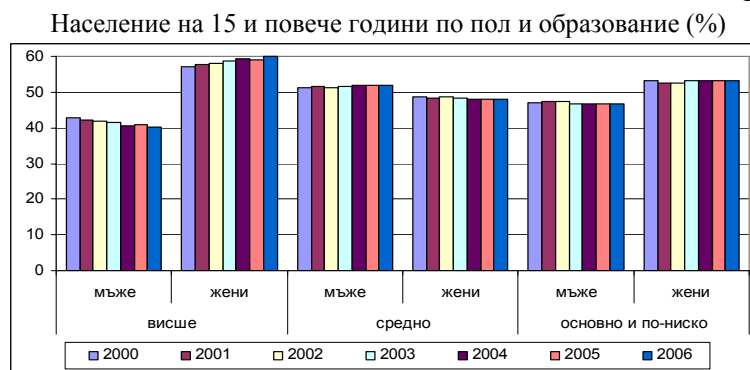
най-голяма е групата от населението със средно образование – близо 45%, следвана от тази с основно и по-ниско образование – около 38%. Най-малък, но непрекъснато нарастващ е дялът на висшистите, който вече достига 17%. Увеличаването на дела на последните (с близо 3.5 процентни пункта за изследвания период) е за сметка на намаляването на дела на хората с ниско образователно равнище с над 4.5 процентни пункта. В структурата на населението със средно образование, чиито дял остава почти непроменен (наблюдава се неравномерно изменение и повишение от 1 процентен пункт за целия период), нараства дялът на лицата със средно професионално и намалява този на хората със средно общо образование.

Данните за образователната структура на населението на възраст 25-64 г. показват, че състоянието в България е близко и дори по-добро в някои отношения от това в ЕС – дялът на хората с основно и по-ниско образование е по-малък от този в ЕС, на висшистите е същият, а на населението със средно образование – по-висок.

Наред с положителната тенденция към подобряване образователната структура на населението в страната, **съществуват значителни различия** в образователната подготовка по региони и социални групи от населението⁵, които оказват въздействие върху качеството на работната сила, а съответно и върху възможностите и перспективите за социално-икономическо развитие.

- Различията в образователната подготовка на жените и мъжете не е същностен проблем за страната. Жените участват много по-активно от мъжете във висшето образование, като разликата е близо 20 процентни пункта в тяхна полза. Същевременно дялът на жените с ниско образователно равнище също е по-голям от този на мъжете – с почти 7 процентни пункта (фиг. 6).

Фигура 6



Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр.4 за всяка година (четвърто тримесечие)

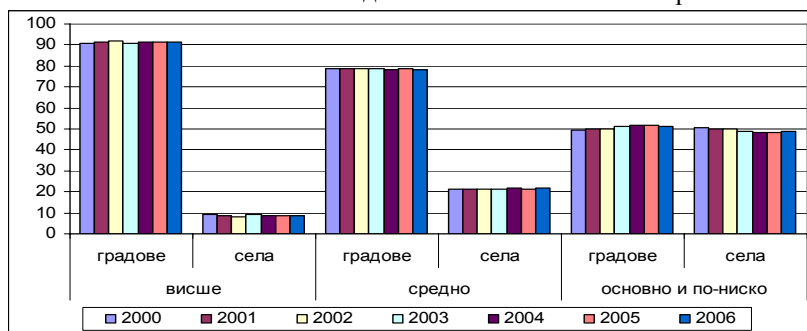
⁵ Аналогична диференциация се наблюдава и при неформалното обучение. Жените участващи в неформално обучение са около два пъти повече от мъжете. Разликата при населението от градовете и от селата е многократно по-голяма (близо осем пъти) в полза на градското население.

Въпреки че за страната не е характерен голям дисбаланс по отношение на образователната подготовка на мъжете и жените, официалната статистика очертава наличие на *образователно разслояване* при женското население. Това в голяма степен се дължи на по-слабото участие на жените от етническите групи в образователния процес (поради редица социални, културни, религиозни и др. причини).

- Съществени са различията в образователната подготовка на населението от градовете и селата. Около 92% от висшистите и 78% от хората със средно образование живеят в градовете. Още по-неблагоприятна е съществуващата тенденция към задълбочаване на тези различия в последните години, особено при висшистите (фиг. 7).

Фигура 7

Население на 15 и повече години по местоживее и образование

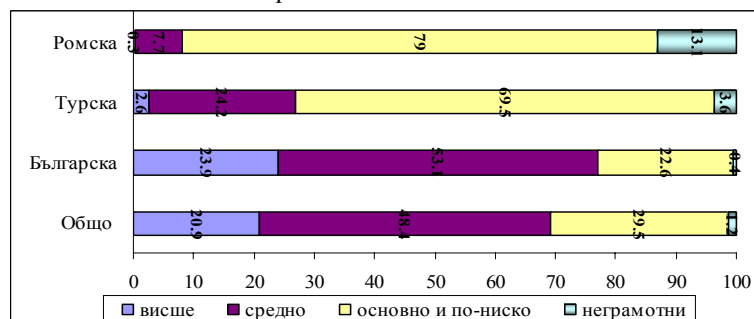


Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр.4 за всяка година (четвърто тримесечие)

- Големи са различията в образователната структура от различните етнически групи. Според данните от последното преброяване на населението значителна част от турското и от ромското население е с основно и по-ниско образование, докато при българите преобладават хората със средно и висше образование. Около 13% от ромската и близо 4% от турската етническа група са неграмотни, докато в българската този процент е 0.4% (фиг. 8).

Фигура 8

Структура на населението на възраст 25-64г. по етническа принадлежност и образование в % - 2001г.



Източник: НСИ, данни от преброяването на населението

Някои по-късни изследвания очертават същата, дори по-лоша в някои отношения картина на образователните различия по етнически групи от населението. Според тях неграмотните сред пълнолетните роми са 18.1%, 12.2% са със средно образование и 0.7% са висшисти.⁶ Резултатите от проучване на колектив на БАН “Демографско развитие на Република България”, 2005 г., показват, че при младежите на възраст от 15 до 19 години, завършилите не повече от 4-ти клас сред българите са 9%, при турците – 24%, а при ромите – 64%.

Участие на населението в образованието

На проблемите на образователната подготовка на младежите, като потенциална бъдеща работна сила, се отдава голямо значение и се отделя съществено внимание в ЕС. Поради това, участието им в образованието е важен проблем, залегнал в редица европейски документи, а съответните показатели са едни от основните приоритети, заложи в Лисабонските цели.

- Един от основните индикатори, заложи в европейските документи за развитие на системите на образование и обучение е *броят на младите хора до 19 години*. Според статистическите данни, младежите в България намаляват и като абсолютен брой, и като относителен дял от общия брой на населението. За последните години, паралелно с общото **намаление** на населението, това при **децата** до 14-годишна възраст е от 1.266 млн. души на 1.047 млн., а при младежите от възрастовата група 14-19 г. съответно от 553 хил. на 510 хил. Наблюдава се намаление съответно **и на техните дялове**.

Спадане с над 17% за пет години на броя на децата е сериозен проблем за демографската ситуация и перспективите в България, което *ще обуслови негативни промени в броя на работната сила в недалечно бъдеще*.

- Паралелно с намаляващият брой на младите хора, нетните коефициенти на записване в образованието се характеризират с непрекъсната тенденция към нарастване при всички степени на образование. Практически около 100% е участието на децата от съответната възрастова група в началното образование. Увеличение има и при прогимназиалното, средното и висшето образование. Участието в предучилищното образование обаче не се променя.

Въпреки нарастващите коефициенти на записване в образованието, над 15% от младежите не се включват в прогимназиалната степен на образование, а над 20% нямат завършено средно образование. Делът на рано напусналите училище все още е висок в България.

⁶ Вж. например Симеонова, М., Д. Коруджиева, Л. Петрова, “Ромите в България: новите предизвикателства”, Фондация :Фридрих Еберт”, София, 2007, www.fes.bg

По официални данни, относителният дял на напусналите образованието от I до XIII клас варира в рамките на 3% през последните години и не бележи тенденция към намаляване. Най-голям сред тях е дялът на напусналите от V до VIII клас, който освен, и продължава да нараства. За последните пет години увеличението му е с 0.4 процентни пункта.

Тези данни очертават една неблагоприятна картина и потенциален риск от намаляване участието на населението в средното образование и от влошаване на образователната структура на работната сила в бъдеще.

Участието на младежите във висшето образование се подобрява. Над 26% вече е коефициентът на записване във ВУ, като нарастването е с около 4 процентни пункта за последните години. Същевременно, броят на студентите е значително по-малък от този през 90-те години, както беше отбелязано в това отношение. Сега спадът спрямо учебната 2000/2001 г. е от около 12 500 души или близо 5.5%. То може да се обясни както с увеличаващия се брой на българските младежи обучаващи се в чужбина, така и с намаляващия брой на населението в подтрудоспособна възраст, а също и с големия процент на младите хора, незавършили средно образование.

Значително нараства и участието на младежите в образователната и научната степен “доктор”. От 3414 души през 2000 г., техният брой се увеличава на 4816 души през 2006 г. Това е позитивна тенденция към повишаване на образователното равнище, а съответно и на качеството на бъдещата работна сила.

Големият дял на младежите незавършили средно образование и паралелното нарастване на участието във висшето образование и на броя на докторантите подсказват за наличието на потенциален риск от разслояване на населението и съответно на работната сила по отношение на образователната подготовка.

- *Сравнителният анализ показва, че България изостава от ЕС по редица показатели.*

Участието на 4-годишните деца в предучилищното образование е с около 10 процентни пункта по-ниско от това в ЕС-25 и с над 15 процентни пункта от средния за ЕС-15 показател. В европейските документи, особено в тези от последните години, се подчертава, че предучилищното обучение, наред с началното образование, има най-висока възвръщаемост по отношение на социалната адаптация на децата, голямо значение за преодоляването на ранното отпадане от училище и за общото равнище на придобитите умения.

Една от най-важните области, в която страната ни изостава от ЕС е дялът на ранонапусналите училище (процентът от населението на възраст 18-24г. с прогимназиално и по-ниско образователно равнище, което вече не участва в образованието и обучението). Данните показват, че изоставането на България в тази област е с около 3 процентни пункта. Особено голямо е изоставането при

жените, където нашият показател е по-голям с около 5 процентни пункта отколкото в ЕС-25.

Показателят за участието на 18-годишните в образованието в България е с 4 процентни пункта по-малък от този в ЕС-25. Това е още едно свидетелство за проблемите в средното образование в България и за потенциалния риск за бъдещата образователна структура и качество на работната сила у нас.

Друг важен показател е дялът на населението от възрастовата група 20-24 години със *средно и по-висока степен на образование*. Въпреки че по този показател страната ни изостава само с 1 процентен пункт, при **жените то е с 3.2**. Като се има предвид по-голямото им участие във висшето образование отколкото при мъжете в България, това изоставане разкрива отново *проблемите в областта на средното образование при жените у нас*.

Посочените показатели са два от основните приоритета, залегнали в Лисабонските цели, по които България изостава от средните за ЕС.

Показатели	България	ЕС-25	Лисабонски цели
Среден коефициент на рано напускащи училище (дял на населението на 18-24г. с прогимназиално и по-ниско образование)	18.0%	15.1%	10%
22-годишни със завършено средно образование	76.5%	77.5%	85%

Състоянието и промените в образователната структура на работната сила и населението и участието им в образователния процес очертават съществени потенциални предизвикателства пред пазара на труда в бъдеще. Измененията в образователната структура на заетите и безработните през последните 2-3 години, нарастващият дял на безработните, търсеци първа работа след завършване на училище или ВУ, които са макар и косвен показател за несъответствие между професионалната подготовка и търсенето на работна сила по образование, биха могли да доведат до задълбочаване на диспропорциите на трудовия пазар. Тези промени, разбира се, се определят и от отрасловото и производственото развитие на икономиката на страната. Наред с положителните тенденции, непрекъснато намаляващият брой и дял на децата и на младежите ще окаже съществено влияние в количествен аспект върху броя на работната сила в бъдеще. Относително ниското участие в средното и дори в прогимназиалното образование, съществените териториални и социални различия в образователната подготовка на населението носят риск от влошаване качеството на работната сила, от ограничаване на възможностите за заетост на определени рискови групи от населението .

2. Образователна подготовка на работната сила в системата на образованието

Образователната и професионална подготовка на работната сила се осъществява в системата на образование (както и в системата на обучение), поради което изследването на нейното състояние и очертаването на основните проблеми, в т.ч. по области на образованието, са важни не само за оценката на образователната подготовка на работната сила, но и на съответствието ѝ с потребностите на пазара на труда.

2.1. Основни характеристики на образователната сфера

Няколко са основните индикатора, заложи в европейските документи за наблюдение на напредъка в сферата на образованието, отнасящи се основно до качеството на обучението, инвестициите в образованието, мобилността; те са използвани и в това изследване. Тези показатели съответстват на поставените цели на ЕС в областта на образованието – повишаване на качеството и ефективността, осигуряване на широк достъп и отваряне на системата към света.

Аспекти на качеството на образователната подготовка

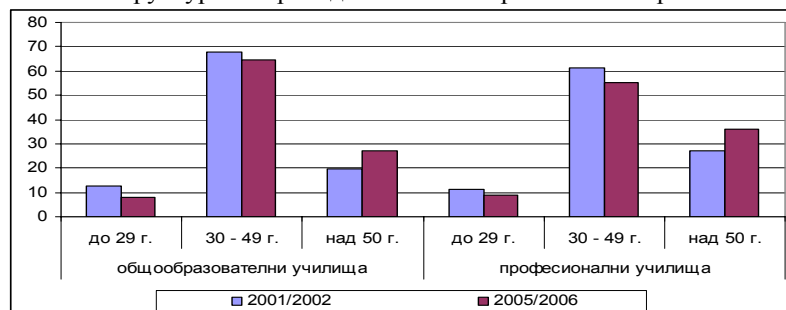
Важно значение за качеството на образователния процес имат преподавателите, тяхната възрастова структура, натовареност, професионално развитие; материалната база; програмите за обучение и т.н.

Около 60% от учителите у нас са от възрастовата група 30-49 г. **Особеност на възрастовата структура на преподавателите е нарастващият дял на тези над 50 г., особено в областта на професионалното образование, както и намаляващият дял на по-младите учители** (фиг. 9).

Все по-малко млади хора се насочват към преподавателската професия, като някои от причините за това са ниският статус и авторитет на учителите в българското общество, а също и недостатъчното стимулиране на преподавателския труд.

Фигура 9

Структура на преподавателския персонал по възраст



Източник: НСИ, Образование в Р. България, 2006

Един от показателите, който има отношение както към натовареността на преподавателите, така и към качеството на обучението и ефективността на използването на трудовия ресурс в образованието е **съотношението брой учащи се на един преподавател**. Това съотношение остава непроменено или намалява във всички образователни степени, с изключение на висшето образование, където се наблюдава нарастване. При намаляващият брой на учащите се, това съотношение показва същото и по-малко относително съкращаване броя на преподавателите.

За адекватната на съвременните изисквания образователна и професионална подготовка на работната сила немаловажно е **езиковото обучение** на учащите се.⁷ През последните години се наблюдава все по-засилваща се тенденция към увеличаване дела на учениците, включени в чуждоезиково обучение. Вече над 90% са децата в общообразователните училища, изучаваща чужд език. Процентът в професионалното образование обаче е по-нисък, като неблагоприятен факт е, че той не нараства.

Показателят за среден брой на чуждите езици, изучавани от един ученик в средното образование в България е съпоставим със средния за ЕС-25. В това отношение изоставане от средното за ЕС равнище не се наблюдава – 1.3 за ЕС и 1.4 за България.

По-масовото изучаване на чужди езици е предпоставка, улесняваща мобилността не само в сферата на образованието, но и на работната сила в последствие, което същевременно е и условие за повишаване на нейното качество.

Състоянието на материалната база на учебните заведения, особено в средния курс, е незадоволително. То се отразява върху качеството на образователната подготовка и върху формирането на умения за обучение през целия живот. (Регистрираните обучителни организации в общия случай използват материалната база на учебните заведения, което мултиплицира проблема.)

Важно е значението на прилагането на **компютри** и формирането на умения за работа в мрежа в процеса на образование, на нагласи и култура на търсене на нови знания и информация чрез тази техника. Засега снабдеността на училищата не само че е ниска, но и намалява. Ако през 2003 г. 14% от ползващите компютър са имали такъв на разположение в учебните заведения, то през 2006 те са 13.2%.⁸

Актуалните за момента мерки, целящи положителни промени в **програмите** за обучение са по въвеждането на единни образователни изисквания за общо и професионално образование, прилагане на единни програми за професионална подготовка в образованието и в обучението, въвеждане на

⁷ Езиковото обучение има важно значение и за повишаването на мобилността, друга основна европейска цел наред с подобряване на качеството на образованието.

⁸ www.nsi.bg.

единни изпитни програми за тяхното признаване. Те се основават на изисквания за осигуряване на свободно движение на хората в обединеното европейско пространство и на приети документи за промени в полза на качеството на образованието и обучението.

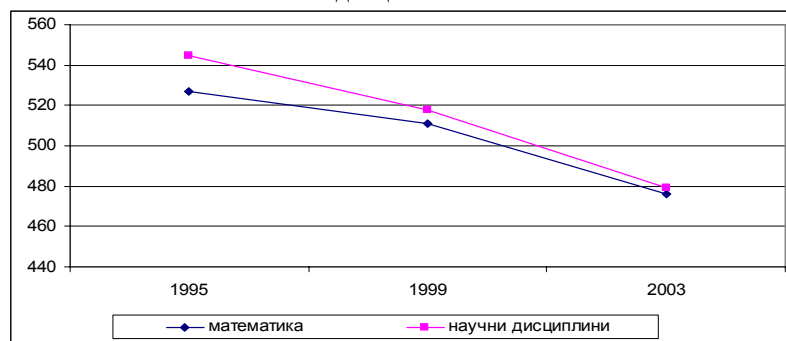
Държавни образователни изисквания (ДОИ) за придобиване на квалификация все още не са разработени за всички професии, което означава, че съответните програми не са променени съществено.⁹ Така не могат да се прилагат и единни (национални) изпитни програми за придобиване степен на професионална квалификация по професии и специалности. Това се отразява върху подготовката на младежите и затруднява валидизация на квалификации, получени от неформално обучение.

Трябва да се подчертае, че ДОИ за професионално образование и обучение задължително се съгласуват със социалните партньори с оглед адекватност на професионалната подготовка на потребностите, което е положителен момент в методологията на разработването им. Фактическото участие на работодателите при разработването им обаче практически е ограничено.

Според **международните сравнителни изследвания** на знанията на учениците в средното образование (TIMSS, PISA), **качеството на образованието** в България непрекъснато спада, като резултатите на българските ученици вече са под средните за страните, включени в изследванията. Според проучването PISA 2000 на ОИСР, 40% от 15-годишните ученици са със степен на грамотност “ниво 1” и по-ниско, според скалата за грамотност на PISA.¹⁰ Този показател е 2 пъти по-голям от средната стойност за ОИСР. Българските ученици имат по-малък брой от средните за ОИСР точки и по математическа грамотност и по научни дисциплини.

Фигура 10

Промяна в оценката на знанията на осмокласниците по математика и научни дисциплини



Източник: TIMSS

⁹ Тази констатация важи и за ДОИ за общото образование.

¹⁰ Според скалата на PISA при “ниво 1” резултатите на учениците са в рамките на 335-407 точки, а под ниво 1, по-малко от 335 точки. При най-високото ниво 5, точките са над 625.

Според проучването TIMSS, осмоласниците показват едно от най-резките понижения на успеваемост по математика и естествени науки за периода 1995-2003 г. и успехът им вече е под средното ниво в новите страни-членки на ЕС (фиг. 10).

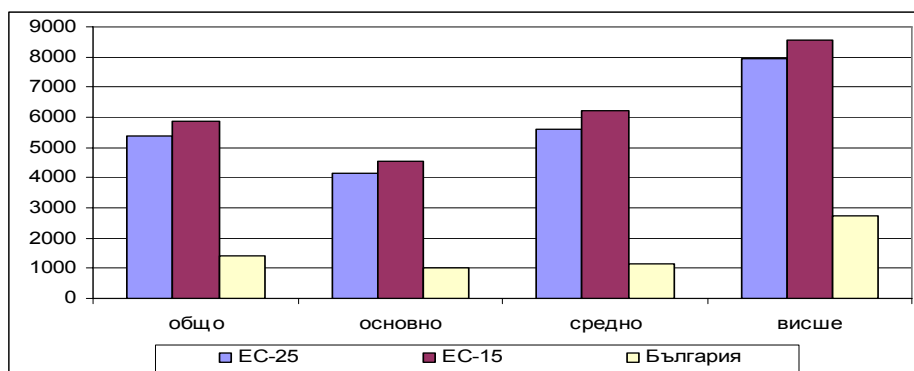
Намаляването на качеството на образователната подготовка е израз на недостатъчна ефективност на публичните разходи за образование и на цялата система. То поражда потребност от по-нататъшна подготовка и обучение на младежите, завършили образованието си с цел подобряване на пригодността им за заетост и постигане на по-пълно съответствие с потребностите на работодателите. Това засяга най-вече професионалното образование и професионалната практическа подготовка на младежите.

Инвестиции в образованието

При инвестициите в образованието в България се наблюдава известно нарастване в абсолютен размер, но като дял от БВП се движат в рамките на 4-4.3%. Средствата са все още недостатъчни и значително по-малки от тези в страните от ЕС (средно 5.2% за ЕС и над 8% за някои скандинавски страни). Годишните разходи на един учащ се у нас са около 4 пъти по-ниски от тези в ЕС. Различията са особено големи в средното и основното образование. В сферата на висшето образование състоянието е малко по-добро, където разликата е около 3 пъти (фиг. 11).

Фигура 11

Общи разходи за образование на ученик/студент (PPS), за всяко образователно ниво – 2002 г.



Източник: Евростат

Частните разходи за образование, като процент от БВП, са съпоставими с тези в ЕС – около 0.6%. Характерна особеност за България е, че те намаляват за разлика от ЕС, което до голяма степен се определя както от възможностите на населението да влага средства в образованието, така и от липсата на интерес и стимули за работодателите да инвестират в тази сфера.

Един относителен показател за оценка на общите разходи за образование, възприет в европейските документи и статистика, е съотношението между общите разходи за образование на един учащ се и БВП на човек от населението. Това отношение позволява да се направи съпоставка между инвестициите в образованието и общото икономическо благосъстояние на дадена страна. Този показател за България е съпоставим със средния за ЕС-25, което показва, че страната ни все още няма достатъчни ресурси и резерви за увеличаване на разходите за образование.

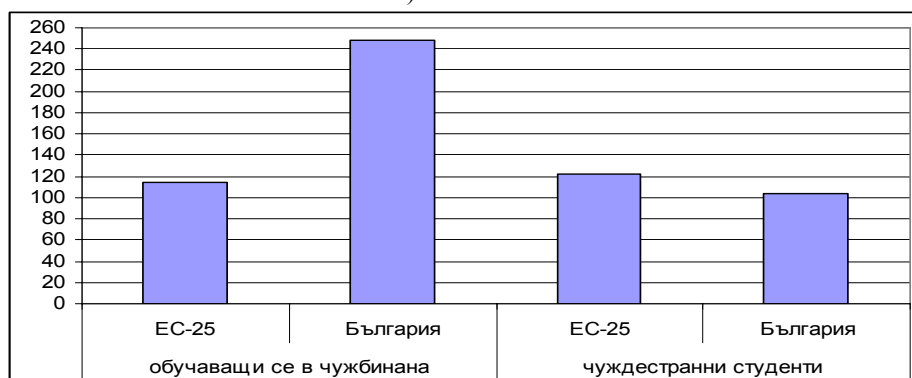
Мобилност

Важна насока в европейската образователна политика е отварянето на образованието към света и насърчаване на мобилността. Според международната статистика има нарастване както на броя на **студентите, обучаващи се в чужбина** (в страна членка или кандидат-членка на ЕС), така и на броя на **чуждестранните студенти**, записани в приемащата страна, и то дори в по-голяма степен.

Броят и делът на българските студенти, обучаващи се в чужбина нараства съществено през последните години. Същевременно броят на чуждестранните студенти у нас почти не се променя. От тях около две трети са от Европа и близо една трета от Азия (Фиг. 12)

Фигура 12

Индекси на нарастване на студенти, обучаващи се в чужбина и на чуждестранни студенти, записани в приемащата страна (ЕС или кандидат-членка) – 2004/2000 г.



Източник: Евростат, 2006.

България вече е страна-членка на ЕС, което означава, че таксите за обучение в общността не са различни и до голяма степен са достъпни за нашите студенти. При тази висококонкурентна ситуация и с оглед на стремежа към повишаване на таксите в българските висши учебни заведения, един от основните пътища за тяхното оцеляване е съществено повишаване на качеството на обучение, което би привлякло както български, така и чуждестранни студенти.

2.2. Образователна подготовка по области на образованието

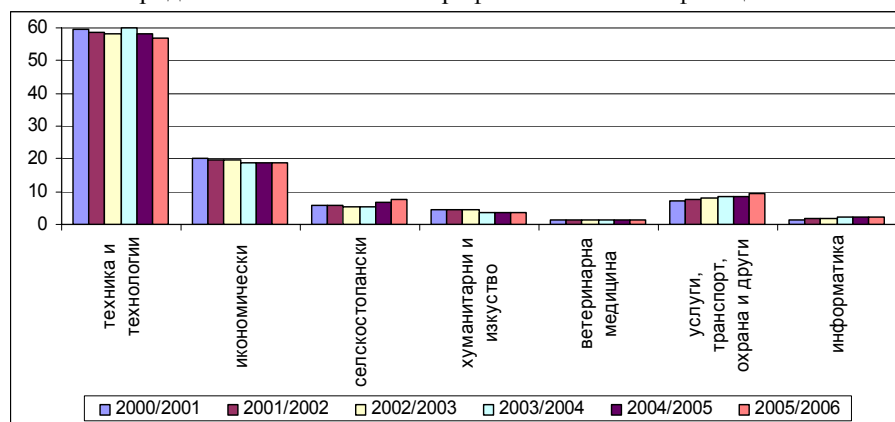
Важно значение за оценката на съответствието между търсене и предлагане на работна сила от образователно-професионален аспект има анализът на образователната подготовка по области на образованието.

Основните области на професионална подготовка в българското образование са: техника и технологии, обществено-икономически, услуги.

Данните показват, че основният дял от учащите се в професионални училища за придобиване на по-ниските степени на професионална квалификация по области на образованието са в: техника и технологии (60-80%), която включва технически науки, науки за производството и преработката, архитектура и строителство, персоналните услуги (10-20%). Такава е структурата на учащите се в програми с прием след VI и VII клас за придобиване на I степен професионална квалификация, в програми с прием след VIII клас за придобиване на I степен професионална квалификация, както и в програми за придобиване на II и III степен професионална квалификация. Макар и най-малък, дялът на учащите се в областта на селското стопанство се характеризира с тенденция към нарастване (фиг. 13).

Фигура 13

Структура на учащите се по области на образованието в програми за придобиване на III степен професионална квалификация*



* до 2002/2003 г. вкл. техникуми

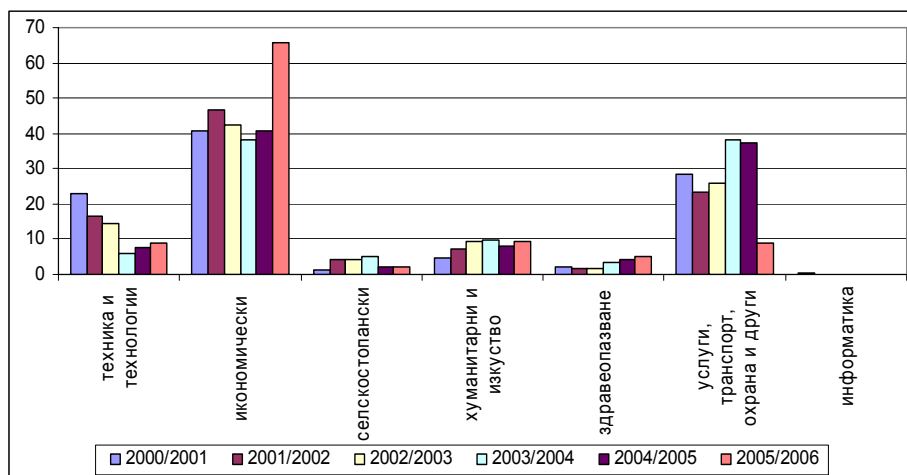
Източник: Образование в Р. България, 2004, 2006

В средното образование, основният дял от учащите се за придобиване на IV степен на професионална квалификация е в областите икономически, услуги и техника и технологии, който обаче намалява. В икономическата област се обучават около 40% от учениците, но този дял рязко нараства до 65% през 2005-2006 г., което е за сметка на рязкото спадане дела на учащите се в сферата на услугите, транспорта и охраната, където се обучават около 30-40% от младежите. Процентът на учениците в областта на техниката и

технологиите бележи намаление за периода около 2 пъти, но след 2004 г. започва слабо повишаване. Делът на учениците в областта на селското стопанство, макар и вълнообразно, нараства в сравнение с началото на периода (фиг. 14).

Фигура 14

Структура на учащите се по области на образованието¹¹ в програми за придобиване на IV степен професионална квалификация



Източник: НСИ, Образование в Р. България, 2004, 2006.

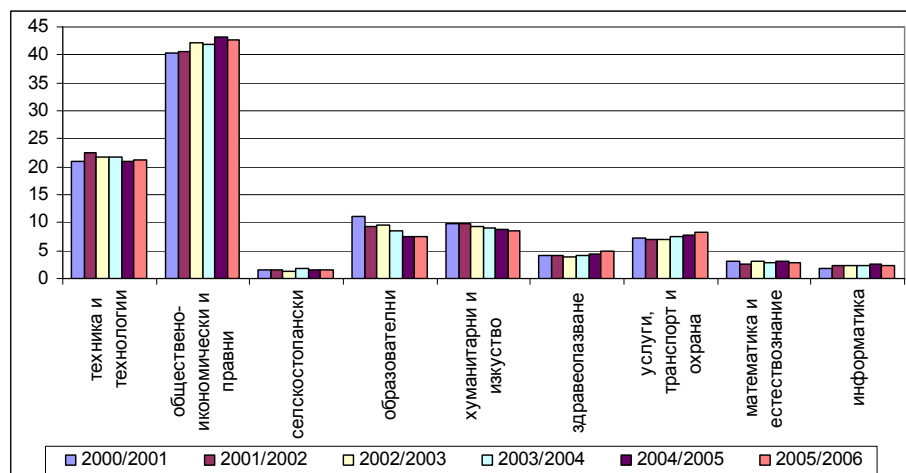
В сферата на висшето образование делът на учащите се за придобиване на степени “специалист”¹², “бакалавър” и “магистър” е най-голям в областите обществено-икономически и правни (около 45%, от които около 55% са от област стопанско управление и администрация и около 30% от социалните науки), услуги и транспорт (10-15%) и техника и технологии (около 20%, от които около 80% са от област инженерни професии), като при специалистите обаче се наблюдава значително намаление на този дял – от 26 на 18% за последните шест години. Делът на специалистите в областта на селското стопанство нараства, докато този на бакалаврите и магистрите се задържа на едно постоянно ниво от 1.5% (фиг. 15).

¹¹ Области на образование: техника и технологии (технически науки, науки за производството и преработката, архитектура и строителство); икономически (стопанско управление и администрация); селскостопански (науки за селското и горското стопанство); образователни (подготовка на учители и науки за образованието); хуманитарни и изкуство (хуманитарни науки, изкуства); услуги, транспорт, храна и други (социални и персонални услуги, транспорт, науки за сигурността и безопасността, опазване на околната среда, други).

¹² През изследвания период все още съществуваше такава образователна степен, която сега вече е премахната.

Фигура 15

Структура на студентите (бакалавър и магистър) по области на образованието¹³



Източник: НСИ, Образование в Р. България, 2004, 2006.

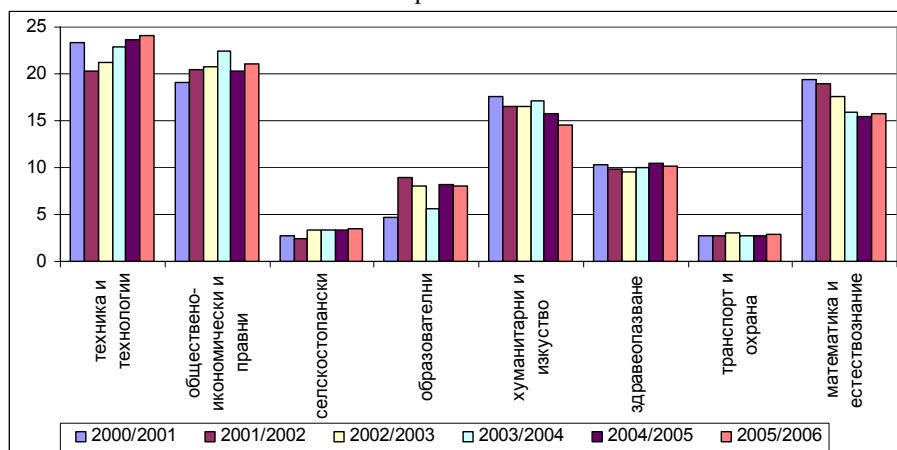
При най-високата образователна и научна степен “доктор” най-голям дял имат младежите в областта на техниката и технологиите (24%, от които около 80-85% са от област инженерни професии), следван от обществено-икономически и правни (21%, от които около 60-65% са от област стопанско управление и администрация и около 20-25% от социалните науки). В областта на хуманитарните науки и изкуствата, както и на математиката дяловете на учащите се са по около 15% всеки, но и при двете области се наблюдава намаление с около 3-4 процентни пункта. Процентът на докторантите в областта на селското стопанство се характеризира с тенденция към нарастване (фиг. 16).

В сравнение с образователната подготовка на висшисти в България и в ЕС се наблюдава **съществено изоставане в обучението на студенти в областта на**

¹³ Области на образование: техника и технологии (технически науки/инженерни професии, науки за производството и преработката, архитектура и строителство); обществено-икономически и правни (науки за обществото и човешкото поведение, журналистика и научно-техническа/масова информация, стопанско управление и администрация, право); селскостопански (науки за селско, горско и рибно стопанство); образователни (подготовка на учители и науки за образованието); хуманитарни и изкуство (хуманитарни науки, изкуства); здравеопазване и ветеринарна медицина; услуги, транспорт, охрана и други (социални и персонални услуги, транспорт, науки за сигурността и безопасността, опазване на околната среда, други); математика и естествознание (математически науки, естествени и физически науки).

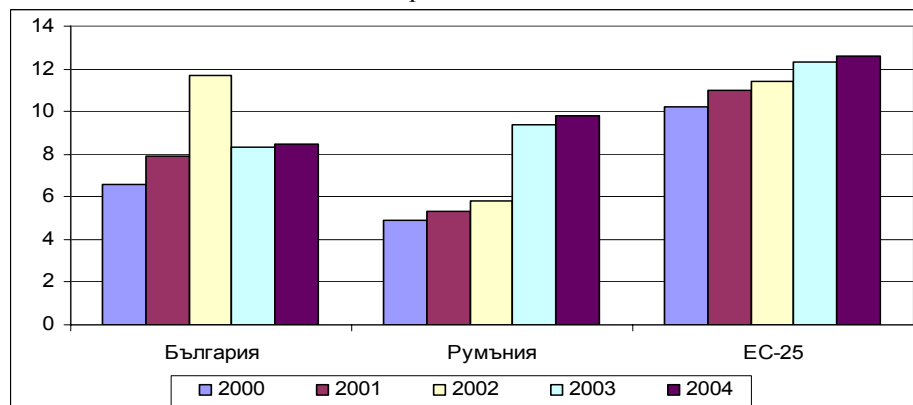
математика, научни дисциплини или технологии¹⁴ у нас (фиг. 17). В Лисабонската стратегия е заложено поне 15% увеличение на техния брой.

Фигура 16
Структура на студентите в образователна и научна степен "доктор" по области на образованието



Източник: Образование в Р. България, 2004, 2006

Фигура 17
Студенти, завършващи обучението си в областта на наука, математика, компютърни технологии*



* студенти на 1000 човека от населението на възраст 20-29 г.
Източник: Eurostat, 2006

Намаляването на качеството на образованието в България и недостатъчните инвестиции за бъдещото му развитие, както и непрекъснато нарастващият брой на българските студенти, обучаващи се в

¹⁴ Според международната класификация в тази група се включват: естествени, физически и технически науки, математика и информатика, науки за производството и преработката, архитектура и строителство.

чужбина, и ненарастващият брой на чуждестранните студенти, обучаващи се у нас, са съществено предизвикателство не само за повишаване качеството на работната сила, но дори и за негово поддържане на същото равнище в бъдеще. Значителното изоставане в обучението на студенти в областта на математика, научни дисциплини или технологии, както и другите диспропорции в обучението по области на образованието спрямо европейските равнища са предизвикателства пред пазара на труда и пред развитието и конкурентоспособността на икономиката.

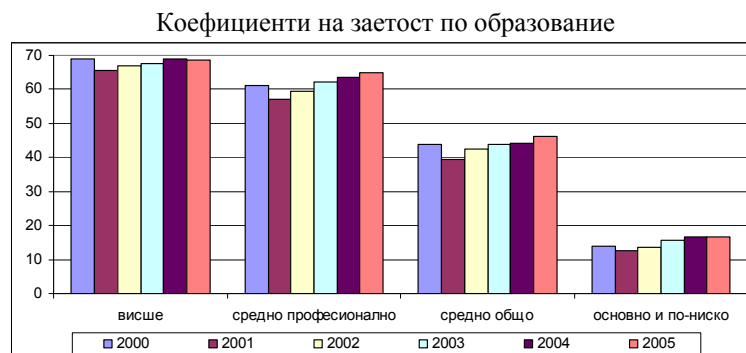
3. Пазарът на труда и образователната подготовка на работната сила

3.1. Търсене и предлагане на работна сила по степен на образование

Освен образователна структура на работната сила¹⁵ важно значение за изследването на търсенето и предлагането на работна сила по образование имат и коефициентите на заетост и на безработица по образование и промените в тях, както и професионално-квалификационната структура на свободните работни места.

Най-голям е коефициентът на заетост при висшистите (около 70%), който се променя неравномерно и има най-слабо нарастване за изследвания период (от 1.5 процентни пункта). Близък до него е този на хората със средно професионално образование (близо 65%), като същевременно нарастването тук е най-голямо, с около 3.5 процентни пункта. Най-малък е коефициентът на заетост при лицата с основно и по-ниско образование (около 17%), който се характеризира с второ по големина увеличение от 3 процентни пункта (фиг. 18).

Фигура 18



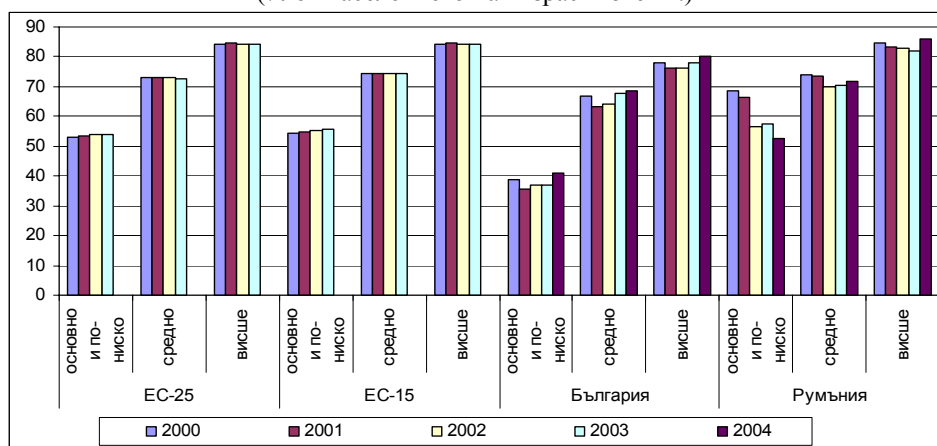
Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр.4 за всяка година (четвърто тримесечие).

¹⁵ Образователната структура на заетите и безработните и промените в нея, като едни от важните показатели за изследване на търсенето и предлагането на работна сила по образование, са разгледани в т. 1.1. на настоящото изследване.

Поради по-ниската все още заетост в България в сравнение с тази в ЕС, естествено и коефициентите на заетост са по-ниски от средните за общността – с около 4 процентни пункта при висшистите и среднистите, и с около 13 процентни пункта при хората с ниско образование на възраст от 25 до 64 години. Нашите показатели са по-ниски и от тези в Румъния. Впечатление прави фактът, че заетостта у нас е по-малка не само при хората с ниско образователно равнище, но и при висшистите (фиг. 19).

Фигура 19

Коефициенти на заетост по степени на образование
(% от населението на възраст 25-64 г.)

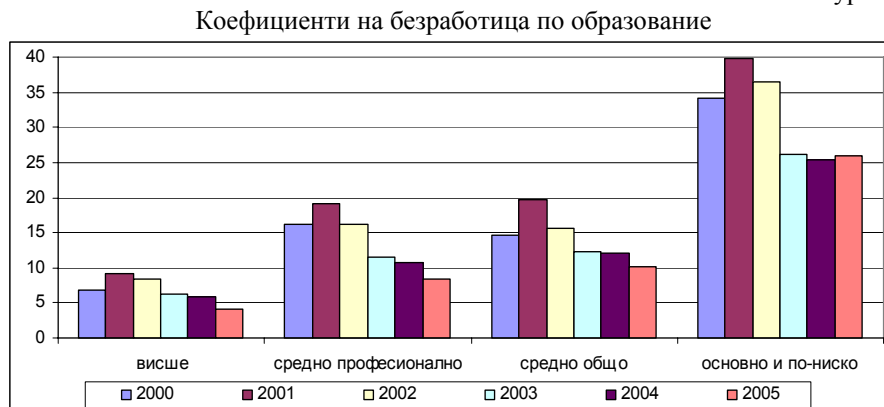


Източник: Евростат, 2006.

Данните за коефициентите на безработица по степен на образование показват най-малък и намаляващ коефициент при безработните лица с висше образование, следван от този със средно професионално образование. Най-голям, макар и намаляващ (паралелно с намалението на общия коефициент на безработица), е коефициентът при безработните с основно и по-ниско образование. Характерна особеност тук е, че при общо **спадане на коефициентите на безработица, най-малко е то при висшистите, а най-голямо при хората с основно и по-ниско образование, следвано от тези със средно професионално** (фиг. 20).

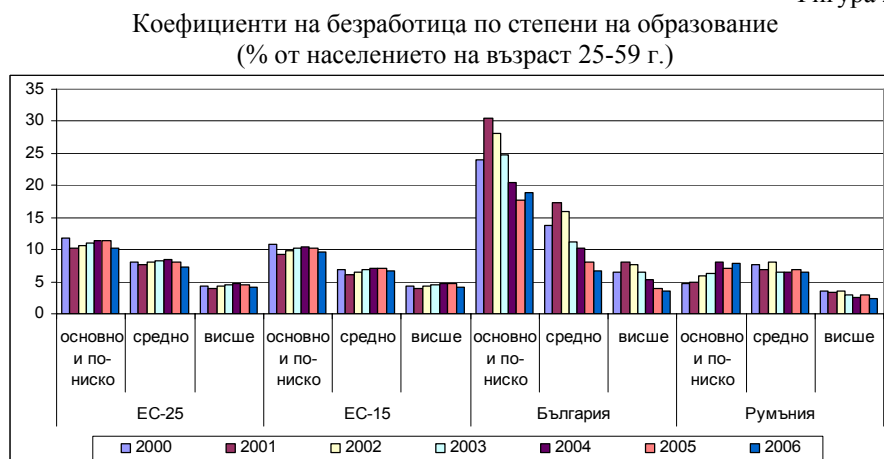
Коефициентите на безработица в България са все още по-лоши от средните за ЕС, вкл. И от Румъния. Интересен факт е, че при почти два пъти по-големи коефициенти на безработица у нас при нискообразованото население на възраст 25-59 години, при висшистите от същата възрастова група те са с около 0.6 процентни пункта по-малки (фиг. 21).

Фигура 20



Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр. 4 за всяка година (четвърто тримесечие).

Фигура 21



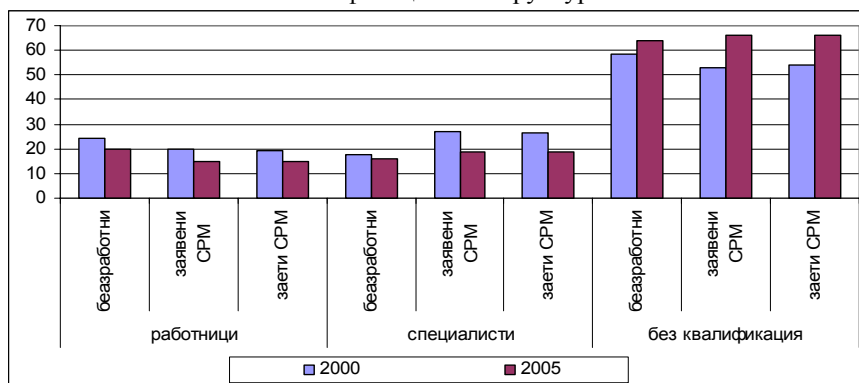
Източник: Евростат, 2006.

Според информация на Агенцията по заетостта най-голямо е търсенето на кадри без специалност и квалификация – около две трети от общия брой на заявените и на зетите свободни работни места (СРМ). На второ място е търсенето на специалисти – около 19%. През 2005 г. 65% от заявените СРМ за специалисти са за висшисти и 35% за специалисти без висше образование. В сравнение с началото на периода търсенето на кадри без квалификация нараства, докато това на специалистите намалява (фиг. 22).

Косвен показател за несъответствието между търсенето и предлагането от професионално-квалификационен аспект, както и за спецификите на развитието на икономиката, е по-голямото намаление на търсенето на специалисти от това на предлагането, т.е. на регистрираните безработни по професия.

Фигура 22

Търсене и предлагане на първичния пазар по професионално-квалификационна структура



Източник: АЗ

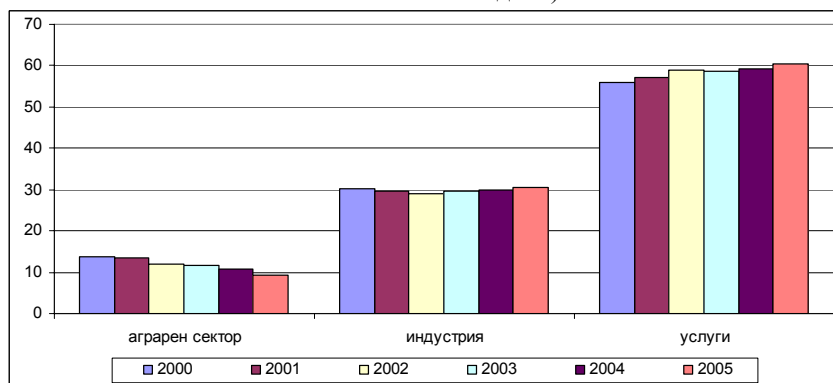
3.2. Търсене и предлагане на работна сила по специалности

Структурни промени в икономиката. Заетост по икономически сектори

За последните години структурата на икономиката бележи стабилна тенденция към намаление дела на аграрния сектор в брутната добавена стойност за сметка на нарастване дела на сектора на услугите. Индустрията запазва един почти стабилен дял от около 30% (фиг. 23).

Фигура 23

Структура на брутната добавена стойност по икономически сектори (по цени на съответната година)



Източник: НСИ, Статистически справочник 2006, Статистически годишник 2005.

Измененията във физическия обем на брутната добавена стойност (БДС) на сектора са неравномерни, вълнообразни през целия период, което до голяма степен е характерно за него. Секторите на индустрията и услугите се характеризират с едно относително стабилно развитие.

Анализът на състоянието и измененията в структура на икономиката по групи икономически дейности показва следните по-важни характеристики на секторите на индустрията и на услугите:

Първо, индустриалният сектор се характеризира със запазване на постоянен дял на добивната индустрия – около 1.6%. Дяловете на преработваща промишленост и на строителството нарастват за сметка на намаляващият процент на производството и разпределението на електроенергия, газ и вода.

От гледна точка на динамиката на физическия обем на БДС обаче се наблюдава нарастване в добивната промишленост и строителството, относителна стабилност на преработващата и отново намаление в производството и разпределението на електроенергия, газ и вода.

Второ, в сектора на услугите с нарастващи дялове са отраслите търговия и ремонт, транспорт и съобщение, финансово посредничество, държавно управление и обществено осигуряване. Отраслите хотели и ресторанти, образование и здравеопазване се характеризират с почти постоянни дялове. Известно намаление се наблюдава в операциите с недвижимо имущество.

Промените във физическия обем на БДС показват нарастване, макар и неравномерно, на търговията, неравномерно намаление при транспорта и съобщенията, и стабилен растеж при финансовото посредничество.

Промените в структурата на *заетите* по икономически сектори очертават следната особеност: делът на заетите в сектора на услугите расте, а в индустриалния сектор остава почти непроменен. Тази картина е аналогична на състоянието и промените в структурата на БДС. Особено тук е, че делът на заетите в аграрния сектор бележи известно увеличаване за разлика от промените в дела на БДС (фиг. 24).

Фигура 24



Източник: НСИ, Заетост и безработица, бр. 4 за всяка година (четвърто тримесечие).

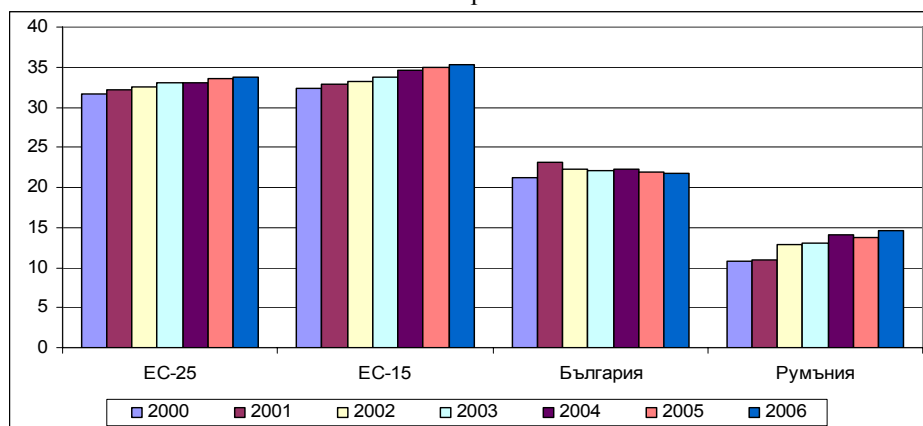
Анализът на изменението на заетостта по икономически дейности очертава аналогични особености. Докато дялът на БДС на преработваща промишленост нараства, то заетите в нея намаляват. Подобно е състоянието в добивната промишленост – дялът на БДС остава почти непроменен, докато този на заетите в нея намалява. В секторите на строителството и на производството и разпределението на електроенергия, газ и вода се наблюдават еднопосочни промени в БДС и заетостта – съответно нарастване и намаление.

В сектора на услугите също се наблюдават разнопосочни промени. Така дялът на БДС в отраслите търговия и транспорт нараства, докато този на заетите в тях спада. В отраслите образование и здравеопазване няма съществени промени в дела на БДС, а заетостта в тях намалява. В отрасъл хотели и ресторанти също не се очертават значителни изменения в този дял, но заетостта в него бележи известно увеличение.

Посочените промени са показателни за изменението на производителността на труда в определени сектори на икономиката, но същевременно и за измененията в търсенето на труд на пазара на труда.

При сравнение със средните за ЕС показатели, България изостава съществено в областта на заетостта в сектора на високотехнологичните услуги, както и във високо- и средно-високотехнологичните индустриални сектори (фиг. 25).

Фигура 25
Дял на заетите във високо- и средно-високо-технологичните индустриални сектори



Източник: Евростат, 2006

Тези данни са показателни не само за областите, в които българската икономика съществено изостава от европейските приоритети на развитие, но и за насоките на образователна подготовка, в които би трябвало да се концентрират усилията в бъдеще.

Структура на безработните лица по специалности

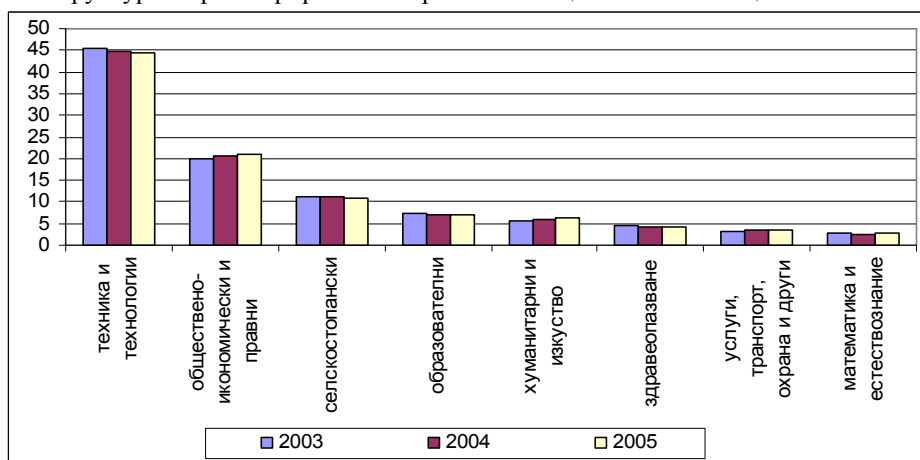
В структурата на безработните лица преобладава дялът на тези с основно и по-ниско образование, който освен, че е най-голям е и нарастващ. През 2005 г. той достига до 60% от всички регистрирани безработни.

На второ място по големина е дялът на безработните със средно специално и професионално образование. Въпреки че намалява от 30 на 26% за последните години, тази група от безработните все още обхваща над една четвърт от общия им брой. Най-малък, но почти без промяна, остава дялът на висшите – около 6.5%.

В структурата на регистрираните безработни специалисти по специалности основният дял заемат тези от областта на техниката и технологиите, който обаче се характеризира със слаба тенденция към намаление – от 47.2% през 2000 г. на 44.4% през 2005 г. На второ място по големина е групата на специалистите от обществено-икономическата и правната област. Тази група нараства от 18 на 21% за периода. Безработните от областта на услугите, транспорта, охраната и други заемат един почти постоянен дял от 3.6%.¹⁶ Процентът на безработните специалисти от областта на селското стопанство намалява от 11.5 на 10.8% (фиг. 26).

Фигура 26

Структура на регистрираните безработни специалисти по специалности



Източник: АЗ

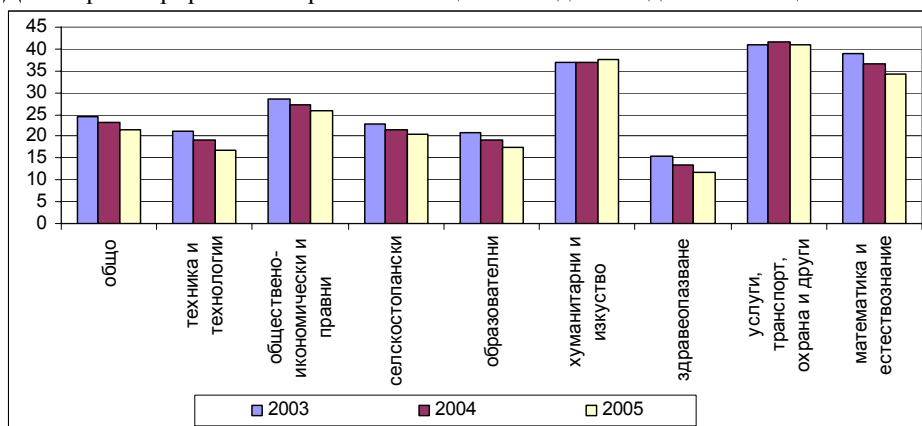
Около една четвърт от всички регистрирани безработни специалисти са на възраст до 29 г. Най-голям и стабилен е дялът на младите специалисти от сферата на услугите и хуманитарните специалности. Близък или по-голям от средния дял, но намаляващ е процентът им при обществено-икономическите,

¹⁶ Поради промяна в класификацията на специалностите от 2003 г., по-детайлизираната структура е представена в графика само за периода 2003-2005 г.

селскостопанските и математическите специалности. Най-малък и намаляващ е дялът на младите хора от здравеопазването, образованието и техникотехнологичните специалности. Тези данни очертават сферите, в които младите специалисти имат по-добри перспективи и възможности да намерят работа, както и сферите, в които са най-уязвими (фиг. 27).

Фигура 27

Дял на регистрираните безработни специалисти до 29 години по специалности



Източник: АЗ

Данните на Агенцията по заетостта (АЗ) за структурата на новорегистрираните безработни по сектори на икономиката за 2004 г. и 2005 г. показват, че най-голям и нарастващ е дялът на тези от сектора на услугите (40-43%), следван от намаляващите дялове на секторите на индустрията (26-25%) и на аграрния сектор (7.3-7.1%).

В структурата на новорегистрираните безработни по отрасли най-голям, но намаляващ е дялът на преработващата индустрия, следван от нарастващия дял на търговията и намаляващия дял на аграрния сектор.

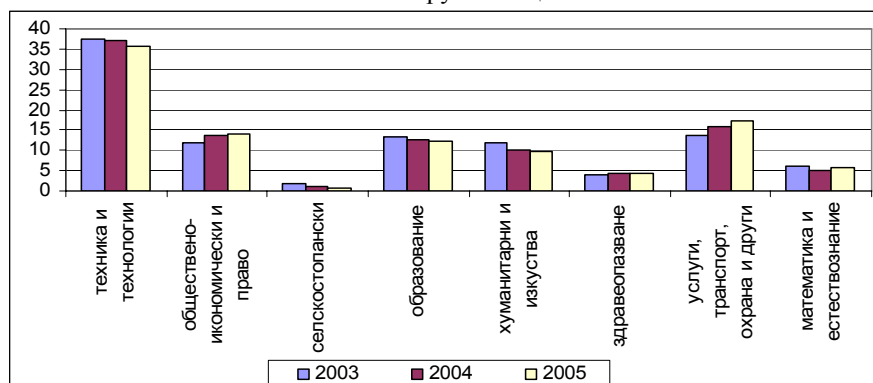
Свободни работни места по специалности

Данните на АЗ очертават най-голямо и нарастващо търсене на специалисти в реалната икономика в областта на техниката и технологиите. Втори по-големина в структурата на заявените свободни работни места е дялът на тези в сектора на услугите, транспорта, охраната и др. Нарастващ е дялът и на търсените специалисти в областта на обществено-икономическите и правните специалности. Намаляващо е търсенето на специалисти в областта на селското стопанство (фиг. 28).

Интерес от гледна точка на търсенето на специалисти представлява структурата им по степен на образование. Така нарастващото търсене на специалисти от областта на техниката и технологиите се обуславя главно от потребността от специалисти без висше образование (фиг. 29).

Фигура 28

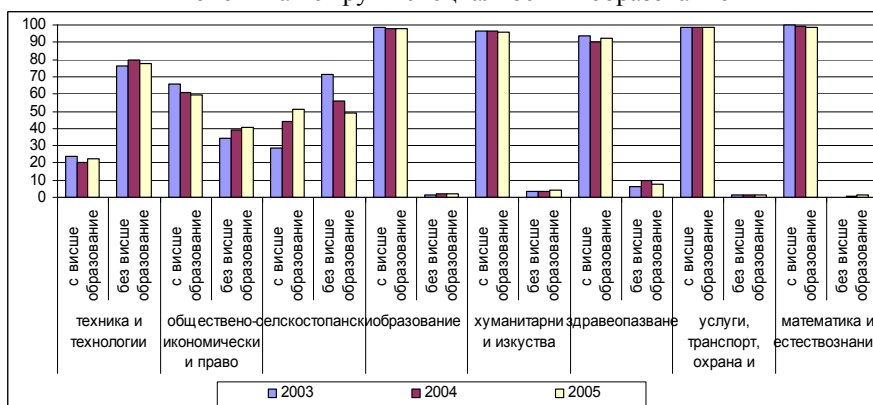
Структура на заявените свободни работни места за специалисти в реалната икономика по групи специалности



Източник: АЗ

Фигура 29

Структура на заявените свободни работни места за специалисти в реалната икономика по групи специалности и образование



Източник: АЗ

Аналогично е състоянието в областта на обществено-икономическите и правните специалности. Точно противоположни са промените в търсенето на специалисти от областите на селското стопанство и на услугите, транспорта, храната и други, където по-голяма е потребността от висшисти.

В България има значителни проблеми в образователната подготовка на работната сила и на населението както в средното, така и във висшето образование. От гледна точка на професионалното обучение на кадрите се очертава известна еднопосочност между промените в отрасловата структура на икономиката, образователната подготовка на кадри, търсенето на труд по специалности. Еднопосочността между образователна подготовка, търсене и предлагане на труд по една и съща

специалност обаче говори за: наличието на съществени разминавания между подготовка и търсене на кадри, между качество и вид на обучение и търсене на труд; неподходяща практическа подготовка и опит на новоподготвяните кадри; несъответствия между подготовката на специалисти със и без висше образование и търсенето на такива; неподходящи методи на обучение; липса на изучаване на потребностите; недостатъчна информация и т.н.

4. Обобщения и изводи. Насоки за подобряване на образователната и професионалната подготовка на работната сила и за постигане по-пълно съответствие с потребностите на пазара на труда

I. Образователна характеристика на работната сила

Основни изводи, които могат да бъдат направени от анализа на образователната структура на работната сила:

1. Наблюдава се подобрение при образователните структури на работната сила, заетите и безработните лица. Има увеличение на дела на висшистите и на хората със средно професионално образование при работната сила и при заетите, но и точно обратна тенденция в структурата на безработните лица. След 2004 г. обаче се очертава намаляване дяловете на висшистите и в работната сила, и в заетите.

Измененията в структурите в края на изследвания период се определят от промените в търсенето (показателни за което се промените в структурата на заявените и заетите свободни работни места, според които нараства търсенето на кадри без специалност и квалификация). Това, от една страна, подсказва, че стопанството ни няма значителни незадоволени потребности от висококвалифицирани специалисти, но от друга, е неблагоприятен факт с оглед развитието и конкурентоспособността на икономиката в бъдеще.

Характерна особеност на образователната структура на лицата извън работната сила е, че дяловете на тези с висше и средно професионално образование нарастват за последните години за сметка на намаляването на процентите на хората със средно общо и с основно и по-ниско образование, което е *един косвен показател за несъответствие между търсенето и предлагането на труд по професии и специалности.*

Според наблюдаваните промени при обезкуражените лица, *младежите и хората със средно професионално и дори с висше образование срещат затруднения при реализацията си на пазара на труда.*

2. Образователната структура на населението над 15 години се подобрява. Сравнителният анализ на осреднените за ЕС показатели и тези за България показват, че у нас тя е съпоставима, даже в някои отношения по-добра, отколкото в ЕС.

Наред с тази положителна тенденция се наблюдават и съществени и то засилващи се диспропорции в образователната подготовка на населението – от отделните региони на страната, от етническите групи, както и при жените с различна степен на образование.

Положителните промени в образователната структура на населението обуславят подобряването на тази на работната сила и благоприятстват икономическото и социално развитие на страната. Диспропорциите в образователната подготовка обаче, предпоставят съществуването на рискови групи на пазара на труда. Задълбочаването на подобни диспропорции може да доведе в бъдеще до засилване на дисбаланса на трудовия пазар от образователно-квалификационен аспект и до нови затруднения пред включването на рисковите групи в него.

Резултатите от изследването на образователната структура на работната сила очертават редица потенциални рискове пред бъдещото ѝ състояние и изменения в количествен и качествен аспект.

В краткосрочен план, промените в образователната структура на работната сила и на лицата извън нея показват намаление на заетостта на високообразованите и нарастване дяловете на безработните и на тези извън работната сила със средно професионално и висше образование (след 2004 г.). Показателен е и нарастващият дял на безработните, търсещи първа работа след завършване на училище или ВУ. Тези негативни явления (с оглед конкурентоспособността на икономиката) до голяма степен се определят от потребностите на стопанството от не/квалифицирани кадри, но и от съществуващия дисбаланс на пазара на труда, в т.ч. от образователно-квалификационен аспект. Тяхното преодоляване зависи, от една страна, от социално-икономическите приоритети и насоки на развитие на страната в бъдеще, и от друга, могат да бъдат туширани не толкова от системата на образование, колкото от развитието на системата на непрекъснато обучение.

В средносрочен план по-важните предизвикателства са:

- Ограничаване броя на работната сила, определено от намалението на младежите до 19 г. Негативните количествени промени поставят все по-големи изисквания пред качеството на работната сила с оглед повишаване на нейната адаптивност и постигане на по-висока степен на съответствие с потребностите и изискванията на пазара на труда.
- Ниска степен на участие на децата и младежите в предучилищното, прогимназиалното и средното образование, която крие риск от влошаване образователната структура на работната сила в бъдеще.
- Значителни и ненамаляващи различия в социален и регионален аспект в образователната подготовка и достъпа до образование, които са предпоставка за големи затруднения пред включването на рисковите групи в трудовия пазар и ако те продължават да се задълбочават, могат да доведат

до засилване на дисбаланса на пазара на труда, вкл. от образователно-квалификационен аспект.

- Паралелно с големия дял на младежите, незавършили средно образование, се наблюдава относително високо участие във висшето образование и нарастване броя на докторантите. Това явление, наред с положителната тенденция към повишаване качеството на бъдещата работна сила, крие и потенциален риск от разслояване на населението и работната сила по отношение на образователната подготовка, респ. риск от засилване на дисбалансите на пазара на труда.

В съответствие с посочените проблеми и предизвикателства основните насоки за подобряване на образователната структура на работната сила са:

- Подобряване достъпа до образование и намаляване на отпадащите от училище, особено при прогимназиалното и средното образование
- Преодоляване на социалните и териториалните различия в образователната подготовка

По-важните мерки и действия за постигането на тези цели биха могли да бъдат:

- Проучване и идентифициране на основните фактори (на национално и местно ниво), обуславящи проблемите, както и на рисковите групи деца. Определяне и прилагане на специфични целеви мерки за отделните групи и осигуряване на средства за подпомагане достъпа до образование на деца от бедни домакинства и самотни майки, етномалцинствени групи и на тези, живеещи в отдалечени от училищата и изостанали планински, погранични и селски райони (нормативно гарантирани).
- Създаване на стимули за посещаемост за деца от семейства с ниски доходи по определени критерии за разпределение и контрол върху използването. Усъвършенстване обвързването на социалното подпомагане с посещаемостта в училище – развитие на програмите за парични помощи (в т.ч. стипендиите, заеми, кредити).
- Осъществяване на адекватна, добре подготвена децентрализация (организационно, финансово, кадрово). Точно определяне на задълженията и отговорностите на всички административни органи от различни нива и постигане на висока степен на взаимодействие между тях. Съгласуваност при разпределянето на ресурсите и адекватност на разработваните и прилагани механизми. Обучение на персонала на национално, регионално и местно ниво (в т.ч. на директорите и ръководния персонал в училищата).
- Оптимизиране на училищната мрежа в съответствие с демографските промени и прогнози, в сътрудничество с местните органи и общности, като

същевременно се имат предвид конкретните местни особености и потребности, за да не се ограничи достъпа до образование. Кадрово обезпечаване на училищата в малките и отдалечени населени места.

- Усъвършенстване на системата за финансиране, повишаване на ефективността и оптимизиране на използването на ресурсите. Усъвършенстване на системата за кредитиране и отпускане на стипендии на учащите се.

II. Образователна подготовка на работната сила

Анализът на образователната система, осигуряваща образователната и професионална подготовка на работната сила, показва наличието на редица проблемни области, които биха могли да затруднят подобряването на образователната подготовка и структура на работната сила в бъдеще.

1. При непрекъснато понижаване на броя и относителния дял на младежите до 19 г., участието им в образованието се подобрява. *Намалението на броя на децата и младежите определя количествено ограничаване на работната сила в бъдеще.* Същевременно над 15% от младежите не участват в прогимназиалната степен на образование, а над 20% – в средното образование. *Делът на рано напусналите училище млади хора е голям, което е неблагоприятно явление с оглед бъдещата образователна структура на работната сила в страната.*

България изостава съществено от ЕС по основни показатели, залегнали в Лисабонските цели. Големите различия спрямо средните за Съюза показатели, които са едни от възприетите външни критерии за оценка, трябва да се имат предвид при формирането на образователната политика в страната в бъдеще.

2. Особеност на възрастовата структура на преподавателите у нас е нарастващият дял на тези над 50 г. Все по-малко млади хора се насочват към преподавателската професия. Влошаването на възрастовата структура на преподавателите, което е свързано, от една страна, с недостатъчното финансиране на системата, а от друга, с негативни промени в качеството на образователната подготовка, наред с факта, че все повече български младежи се обучават в чужбина (и могат да не се върнат, ако икономическата обстановка не се подобри в достатъчна степен) са все определящи *фактори и предизвикателства пред количеството и най-вече качеството на входящия поток в пазара на труда.*

При намаляващият брой на учащите се, съотношението брой учащи се на един преподавател остава непроменено или намалява във всички образователни степени, с изключение на висшето образование. То показва същото и по-малко относително намаление броя на преподавателите спрямо броя на учащите се.

Тези изменения са важни фактори, определящи ефективността на образователната система.

3. Броят и делът на българските студенти, обучаващи се в чужбина нараства съществено през последните години. Същевременно броят на чуждестранните студенти у нас почти не се променя.

България вече е страна-членка на ЕС и съответно таксите за обучение в страните от ЕС вече не са различни и до голяма степен са достъпни за българските студенти. При тази силноконкурентна ситуация и с оглед на стремежа към повишаване на таксите за обучение в българските висши учебни заведения, един от основните *пътища за тяхното оцеляване е съществено повишаване на качеството на обучение в тях.*

Увеличаването броя на българските студенти, обучаващи се в чужбина, е съществено условие за формирането и повишаването на качеството на човешкия капитал на страната. Това би имало положително влияние върху икономиката ни при положение, че този капитал се реализира в последствие на българския пазар на труда, за което голямо значение има подобряването на социално-икономическите условия в страната.

4. Според международните сравнителни изследвания качеството на образованието в България непрекъснато спада. *Това е не само индикатор за недостатъчна ефективност на образователната система и инвестициите в нея, както и за необходимостта от по-нататъшно обучение на младежите, завършили училище, но е и същностна предпоставка за намаляване качеството на работната сила в недалечно бъдеще и за засилване на диспропорциите на пазара на труда от образователно-квалификационен аспект (при условия, че икономиката ще се развива така, че ще са й нужни все повече висококвалифицирани кадри).*
5. Инвестициите в образованието са все още недостатъчни и значително по-малки от тези в страните от ЕС – различията са особено големи в средното и основното образование. *Ограниченото финансиране на сферата на образование е свързано с качеството на образователната подготовка на бъдещата работна сила, от гледна точка на наличие и качество на материално-техническата база, мотивиране на преподавателите, осъвременяване методите на обучение и т.н.*

Основните предизвикателства пред образователната система могат да бъдат обобщени както следва: нормативни, институционални, финансови, както и редица качествени аспекти на образователната дейност, и т.н..

- Няма единна цялостна визия за развитие на образованието, ясни и дългосрочни приоритети, определящи насоките за развитието му съобразно потребностите на обществото и стопанството и в съответствие с национални приоритети за развитие на икономиката. Разработват се множество стратегически документи, засягащи отделни аспекти и наболели проблеми в сферата на образованието. Нормативната уредба все още е непълна. Недостатъчно висока е степента на синхронизация между

отделните нормативни актове, както и обвързването на нормативната база на образованието с цялостната нормативна система в страната.

- **Взаимодействието и координацията на дейността на органите, отговорни за разработването и прилагането на политиката в областта на образованието и обучението, особено в областта на професионалното образование (в т.ч. МОН, МТСП, МИ), също не са развити в необходимата степен.**
- Социалното партньорство както на национално, така и особено на местно ниво (между учебните институции и работодателите, местните власти, научни институции, неправителствените организации, обществеността) все още не е достатъчно активно. Работодателите не са заинтересувани, нито стимулирани да участват в образователния процес – при определяне на потребности от професионално обучение, при осигуряване практическата подготовка на учащите се, при наблюдаването на качеството на образователния процес, при финансирането и т.н.
- Инвестициите в образованието са недостатъчни, което оказва въздействие върху качеството на подготовката на работната сила.
- Качеството на образованието намалява значително. Влошава се възрастовата структура на преподавателите, материалната база, методите на обучение, използването на ИКТ не са на нужното конкурентно ниво.
- Изоставане в обучението на студенти в областта на математика, научни дисциплини или технологии, както и другите диспропорции в обучението по области на образованието спрямо европейските равнища

Въз основа на очертаните по-важни проблеми могат да се открият следните основни насоки за подобряване на образователната подготовка на работната сила:

- Подобряване качеството на образованието, в т.ч. квалификация и възрастова структура на преподавателите, материална база, контрол и оценяване.
 - Създаване и въвеждане на система за оценяване на успеваемостта и за наблюдение и контрол на качеството на образователния процес. Определяне на стандарти и критерии за качество и показатели за ефективност на образованието. Разработване на система за външно оценяване на качеството; участие в международни сравнителни изследвания. Организационно осигуряване на контрола върху качеството чрез точно определяне на отговорностите на национално и местно ниво.

- Разработване на система от механизми и стимули за насърчаване подобряването на образователния процес и прилагане на положителния опит. Разработване на ефективни методики на преподаване, съобразени с новите образователни технологии.
- Обвързване заплащането на труда на преподавателите с качеството на преподаване, като се вземат предвид условията на труд и ученическият контингент. Създаване на необходимите критерии за оценяване. Прилагане принципа на децентрализация ('делегиран бюджет') при същевременно ясно определяне на отговорностите и съответно обучение на управленския персонал.
- Развитие и осигуряване на ефективна система за обучение и непрекъснато повишаване на квалификацията на преподавателския състав, и подобряване условията на труд, като особено внимание се обърне на кадрите в малките и отдалечените населени места.
- Подобряване на инфраструктурата и оборудването, в т.ч. библиотеки, лаборатории и т.н. Ускорено внедряване на ИКТ, както и осигуряване на необходимите за целта инфраструктура, техническо обслужване, подготвени преподаватели, знание на език от страна на ученици и учители и т.н.
- Разширяване на езиковото обучение не само от учащите се, но и от преподавателите.
- Усъвършенстване на нормативната и административна уредба на образованието.
 - Доразвитие и усъвършенстване на нормативната база както в частта ѝ, отнасяща се до организацията и функционирането на образователната система (в т.ч. учебни програми, методики на преподаване и т.н.), така и нейното финансиране (в т.ч. насърчаване на частните инвестиции в образованието, кредитиране и др.), стандарти, качество, оценяване, контрол и т.н.
 - Синхронизиране и обвързка на отделните нормативни документи; на нормативната база на образованието с цялостната нормативна уредба в страната с оглед осигуряване на необходимия синхрон между образователната политика и политиката на пазара на труда, демографската, инвестиционната, данъчната и т.н.
 - Методическо осигуряване на стандартизацията и валидирането на професионалните квалификации.
 - Създаване на необходимите условия за практическото реализиране на съществуващите и подготвяните стратегии и разработване на

конкретни планове, нормативно, административно, кадрово и финансово осигурени.

- Осигуряване на надеждна и леснодостъпна информация и провеждане на системни проучвания на потребностите на икономиката и пазара на труда (на национално и на местно ниво), на търсенето на работна сила, в т.ч. по професии, на текущите и бъдещи потребности от образователни услуги, за реализацията на обучаваните, за начините и степента на използване на ресурсите в образователната система и т.н. Развитие на системен мониторинг за изследване и анализиране на състоянието и промените, за усъвършенстване на политиките в сферата на образованието.
 - Създаване на условия за активно и адекватно взаимодействие, координация и синхронизиране на дейността на отговорните ведомства и органи за разработването и прилагането на политиката в областта на образованието и обучението. Точно определяне отговорностите на всички административни нива; системно обучение на персонала.
 - Разработване на система от механизми и стимули за ефективно провеждане на политиките; разработване на критерии за оценка и контрол на дейностите.
 - Адекватна подготовка и провеждане на децентрализацията на образованието, съобразена с конкретните местни условия и потребности, съпътствана с подбор и обучение на ръководните кадри. Точно определяне на отговорностите, както и на ролята на местните заинтересувани страни.
 - Създаване на условия за непрекъснат контрол и отчетност, ефективно използване на ресурсите.
 - **Активизиране на социалното партньорство при разработването и осъществяването на промените и при практическата подготовка на учащите се. Създаване на благоприятни условия за развитие на връзките между работодателите, научните и учебните институции, между училищата, обществеността и неправителствените организации.**
- Подобряване на финансовата осигуреност на образованието.
 - Повишаване на разходите за образование. Осигуряване на повече средства за поддръжка и модернизиране на материалната база; за литература и информация; за инфраструктура; за библиотеки, лаборатории и др.; за учебни помагала.

- Усъвършенстване на системата за разпределение и ефективност на контрола върху използването им. Определяне на ясни критерии за оптимално и адекватно структуриране и разпределяне на разходите според конкретните потребности.
- Подобряване на системата за стимулиране на преподавателите. Обвързване на разходите с качеството на образованието и постигнатите резултати (в т.ч. отпадане от училище, резултати на рисковите групи деца и т.н.), вкл. за различни условия на работа – с рискови групи деца, в отдалечени селски райони и т.н.
- Разработване на система от мерки и стимули за привличане на частни инвестиции – бизнес, международни и др.; на спонсорството.
- Усъвършенстване на системата за кредитиране на учащите се, на програмите за стипендии, обвързване на социалните помощи с посещаемостта на учениците в училище.

III. Образователно-професионалната подготовка на работната сила и потребности на пазара на труда

По-важните **изводи**, които могат да се направят от анализа на образователно-професионалната подготовка на работната сила и потребностите на пазара на труда са следните:

1. Основните области на професионална подготовка в българското образование са техника и технологии, обществено-икономически, услуги.

Такава е структурата на учащите се в средното професионално образование: обществено-икономически, техника и технологии, услуги, както и малък, но нарастващ дял на учащите се в областта на селското стопанство. В сферата на висшето образование дялът на учащите се е най-голям в областите обществено-икономически и правни, услуги и транспорт, техника и технологии. При най-високата образователна степен най-голям дял имат младежите в областта на техниката и технологиите, следван от обществено-икономически и правни науки.

Съществено изоставане в обучението на студенти в областта на математика, научни дисциплини и технологии се наблюдава у нас в равнение със средния за ЕС показател. Това не само е един от основните показатели за развитие на образователната система, приети от ЕК, но и има твърде важно значение за повишаване на конкурентоспособността на българската икономика в съвременните условия на т. нар. “икономика на познанието”.

2. В сферата на предлагането на труд на пазара на труда, т.е. в структурата на регистрираните безработни специалисти по специалности, основният дял заемат тези от областта на техниката и технологиите, който обаче се характеризира със слаба тенденция към намаление. На второ място по

големина е групата на специалистите от общественно-икономическата и правната област. Тази група нараства през последните години. Безработните от областта на услугите, транспорта, охраната и др. заемат един почти постоянен дял, докато процентът на безработните специалисти от областта на селското стопанство намалява.

3. Най-голямо и нарастващо търсене се очертава на пазара на труда на такива в областта на техниката и технологиите, обусловено главно от потребността от специалисти без висше образование. Втори по-големина в структурата на заявените свободни работни места е дялът на тези в сектора на услугите, транспорта, охраната и т.н., където търсенето е предимно на специалисти с висше образование. Нарастващ е дялът и на предпочитаните специалисти в областта на общественно-икономическите и правните специалности, и то главно на такива без висше образование. Намаляващо е търсенето в областта на селското стопанство, където са нужни предимно висшисти.

При съпоставка между образователната подготовка и търсенето и предлагането на труд по икономически сектори се очертават следните основни насоки на еднопосочни или разнопосочни промени в тях:

- При намаляващ дял на аграрния сектор в структурата на икономиката, подготовката на кадри в средното и висшето образование нараства. Безработните специалисти намаляват, като търсенето им също намалява, а там където го има е от висшисти.
- При един почти постоянен дял на индустриалния сектор, увеличение се наблюдава в преработващата промишленост и строителството. Подготовката на кадри в областите техника и технологии и общественно икономически наука е голям и нарастващ както при средното, така и при висшето образование. Най-големи обаче са и дяловете на безработните от тези области, като същевременно търсенето на специалисти от тях е голямо и то предимно на такива без висше образование.
- Нарастващият дял на сектора на услугите се определя главно от търговията и ремонта, транспорта и съобщенията, финансовото посредничество, държавното управление и общественото осигуряване. Дялът на обучаваните в сферата на средното и на висшето образование в областите на услугите и на транспорта също е голям. Безработните от областта на услугите, транспорта, охраната заемат един почти постоянен дял, докато търсенето на такива специалисти е второ по големина и то основно на висшисти.

Наблюдаваната известна еднопосочността между образователна подготовка, търсене и предлагане на труд по една и съща специалност подсказва за наличието на несъответствия между подготовка и търсене на кадри, между качество и вид на обучение и търсене на труд, неподходяща практическа подготовка и опит на обучаваните кадри, несъответствия

между подготовката на специалисти със и без висше образование и търсенето на такива и т.н.

Показателни в това отношение са и немалкият и нарастващ дял на безработните, търсещи първа работа след завършване на училище или ВУ, както и нарастващият дял на безработните със средно професионално образование, включени в обучение за професионална квалификация.

4. Наличието на еднопосочност, в известна степен, между търсенето и предлагането на нискоквалифицирана работна сила е условие и предпоставка за подобряване баланса на пазара на труда в страната. Постигането на баланс на ниско квалификационно равнище обаче е съществено предизвикателство пред бъдещото развитие на България и нейното място в европейското и световното икономическо пространство. Нашата страна вече е член на ЕС и това поставя по-големи изисквания за повишаване на конкурентоспособността на икономиката ѝ, т.е. за развитие на средно- и високотехнологични отрасли и производства, които се нуждаят от висококвалифицирана работна сила. Тази икономическа и политическа ситуация извеждат на дневен ред въпроса за това по какъв начин и в какви насоки ще се развива в бъдеще България, какви ще са нейните национални приоритети и как в съответствие с тях трябва да се подготвя и образува работната сила. Ще са необходими или не висококвалифицирани специалисти, т.е. ще се развиват или не средно- и високотехнологичните сектори, по заетостта в които България изостава от ЕС. А този етап вече се определя като етап на “икономиката на знанието”, характеризиращ се именно с развитие на средно- и високотехнологичните сектори, както и с нарастваща необходимост от непрекъснато повишаване качеството на работната сила.

Пред преодоляването на съществуващите проблеми в областта на образователно-професионалната подготовка на работната сила и нейното съответствие с потребностите на пазара на труда, което е от голямо значение с оглед бъдещото развитие и място на българската икономика в европейското и световно икономическо пространство, особено в епохата на икономиката на познанието, се очертават редица предизвикателства, като например:

- Съществува диференциация между професионалната подготовка и търсените професии на пазара на труда. Изоставане се наблюдава по отношение на дела на студентите, обучаващи се в съвременните научно-технически области на познанието. Икономиката на познанието предполага достатъчно кадри в областта на естествени и технически науки – инженерните науки, математиката, академичните и приложните изследвания.
- Нарастващ е дялът на безработните, търсещи първа работа след завършване на училище или ВУ, както и този на безработните със средно професионално образование, включени в обучение за професионална квалификация.

- Неадекватната професионална и практическа подготовка на учащите се изисква допълнително обучение след завършване на образованието в системата на непрекъснатото обучение. Това явление е показателно за неефективност на образователната система и за необходимост от нови ресурси за допълнително обучение.

По-важните насоки и мерки за осигуряване на по-висока степен на съответствие между подготовката на работната сила и потребностите на трудовия пазар са:

- Създаване на условия за по-тесно сътрудничество между учебните институции, работодателите и научните институции, както и с неправителствени организации и местни общности.
- Осигуряване на условия (в т.ч. нормативни) и стимули за активно участие на работодателите при определяне на професионалните области, приоритетните програми, учебни планове и педагогически подходи; при практическото обучение на учащите се; при оценяването и наблюдаването на качеството на образованието; при подборът на кадри чрез стажантски програми, както и при създаването на материална база, ноу-хау и т.н. за процеса на обучение.
- Непрекъснато, периодично изследване на потребностите на работодателите. Системни проучвания на търсенето на работна сила по професии, на потребностите на икономиката, не само към момента, а главно в перспектива (на национално и на местно ниво).
- Осигуряване на съпоставимост на ДООИ и списъка на професиите и длъжностите, в т.ч. методология и инструментариум (нормативно, административно и финансово осигуряване на проучванията).
- Развитие на информационната база и разпространение на актуална и достоверна информация за търсене и предлагане на труд и образователни услуги, както и за приоритетни насоки и перспективи за намиране на работа.
- Обновяване на специалностите за обучение и учебните програми, системно повишаване на квалификацията на преподавателския състав и обновяване профила на обучение.
- Адекватно реструктуриране на професионалното образование съобразно търсените на пазара професии и специалности.
- Усъвършенстване на системата за практическо обучение на учащите се. Създаване на условия, в т.ч. нормативни, за развитие на практическата подготовка.

- Развитие на системите за професионално и кариерно ориентиране.
- Привеждане в съответствие на професионалната подготовка на работната сила с националните приоритети за икономическо развитие.

*

Подобряването на образователната и професионална подготовка на работната сила придобива все по-голямо значение в съвременните условия, когато познанието се превръща в основна движеща сила на развитието. Това е причината, поради която то е един от основните приоритети и на обединена Европа. България не може да остане настрана от тези процеси, а и като пълноправен член на ЕС тя трябва да синхронизира приоритетите си с европейските. Редица крачки в тази насока вече са направени и се правят.

Наред с позитивните промени обаче са налице и съществени проблеми и предизвикателства, паралелно с реалните съществуват и редица потенциални рискове пред формирането, пред състоянието и измененията, пред съответствието с потребностите на образователната и професионалната подготовка на работната сила в страната. Тяхното своевременно преодоляване е необходимо не само с оглед на достигането на европейските критерии и приоритети, а и с оглед по-бързото и конкурентоспособно развитие на българската икономика.

Списък на използваните съкращения

АЗ	-	Агенция по заетостта
БВП	-	брутен вътрешен продукт
БДС	-	брутна добавена стойност
ВУ	-	висше училище/а
ДОИ	-	държавни образователни изисквания
ЕС	-	Европейски съюз
ИКТ	-	информационно-комуникационни технологии
МИ	-	Министерство на икономиката
МОН	-	Министерство на образованието и науката
МТСП	-	Министерство на труда и социалната политика
ОИСП	-	Организация за икономическо сътрудничество и развитие
СРМ	-	свободни работни места
TIMSS	-	Trends in International Mathematics and Science Study (Програма за международни изследвания и оценяване на постиженията в областта на математическите и научни образователни дисциплини)
PISA	-	Programme for International Student Assessment (Програма за международно оценяване на учащите се)

ПОЛИТИКА ЗА ПРЕСТРУКТУРИРАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ ФИРМИ ОТ СЕКТОР ВОДОСНАБДЯВАНЕ И КАНАЛИЗАЦИЯ

Представени са резултатите от извършено комплексно изследване на досегаишното реструктуриране на фирми от ВИК сектора. Установена е степента на дефазивно и стратегическо реструктуриране и основните проблеми, съпътстващи този процес в държавните фирми от сектора. Разработени са и основни принципи на политика за последваща модернизация на тези фирми. При конструиране на тези принципи изходната точка е, че реструктурирането трябва да доведе до бързо приспособяване на фирмите към пазарната среда и до подобряване качеството на предлаганите от тях услуги. Предложени са инициативи на национално равнище и на равнище предприятия за създаване и провеждане на цялостна политика за реструктуриране на държавните предприятия от този сектор.

JEL: D21, P31, L95, L98

Въведение

В българската и чуждестранната литература съществуват доста изследвания, които се занимават с различни аспекти на реструктурирането на фирми от икономиките в преход. Изключително малко на брой и с недостатъчен обхват са подобни изследвания за дружества от ВИК сектора (сектора на водоснабдителни и канализационни услуги) в страната. Докато в конкурентните сектори на икономиката се извършваха дълбоки и сложни реформи, във ВИК сектора предприятията бяха формално преобразувани в търговски дружества. В средата на 90-те години на миналия век във връзка с усвояване на средства от заема на Световната банка за реструктуриране на тези дружества, част от тях започнаха да се преобразуват от държавни в държавно-общински фирми, което по същество не промени функционирането им. Следващата стъпка беше тези фирми да се поставят в забранителния списък за приватизация. След приемане на Закона за ВИК услугите през 2005 г. поредната стъпка, която беше направена в сектора, беше организирането на т. нар. Воден регулатор в рамките на Държавната комисия по енергийно и водно регулиране (ДКЕРВ). След сравнително трудно начало този орган

¹ Спартак Керемидчиев е ст.н.с. д-р в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Икономика на фирмата“, тел: 8104040, факс: 9882108.

започна да функционира като основно през 2007 г. одобри представените от водните оператори от сектора бизнес планове и им определи цени на предоставяните от тях услуги.

Всички възприети мерки и дейности засегнаха предимно външната среда на фирмите от сектора. Ефектите от тези мерки, както и от вътрешното реструктуриране на част от тези предприятия са основна тема на изследването.

Главната цел на разработката е да стимулира изграждането на обоснована проактивна политика за реструктуриране на държавните фирми от ВИК сектора. За постигане на тази цел са извършени следните стъпки:

- характеризиране на основните резултати от реструктурирането на държавните фирми от сектора;
- идентифициране на основните проблеми на регулативната рамка на фирмите от сектора;
- разкриване на основните проблеми на вътрешнофирменото управление на държавните фирми от сектора;
- обосноваване на основни направления и принципи за реструктуриране на фирми от сектора като елементи от политиката по реструктурирането му.

Изследването е базирано на конкретни проучвания, анализи, интервюта, събиране и обработване на информация от седем ВИК дружества в страната с преобладаващо държавно участие. Освен това то черпи опит от други ВИК дружества у нас и чужбина, което дава допълнителна представа за проблемите на сектора и подпомага формирането на принципи за реформиране на държавните предприятия от тази сфера.

I. Анализ на реструктурирането на ВИК дружества

1. Теоретична основа на изследването

Реструктурирането на предприятията е сложен и комплексен процес, който винаги е стоял в ползрението на икономистите и управленците, занимаващи се с функционирането на фирмите. Особено значение този процес придоби по време на прехода от административна към пазарна икономика. Определено цялата философия на прехода беше насочена към индуциране на сили, които водят до реструктуриране на приватизираните, новосъздадените частни и останалите държавни предприятия. Реструктурирането засегна над 150 000 големи предприятия от 27 страни в преход.² Тази мащабна промяна насочи

² Вж. Djankov S., P. Murrell, 2000.

усилията на големи екипи от изследователи и отделни учени към разгадаване на технологията на този процес, ефектите и последиците от него. В публичното пространство бяха лансирани разнообразни предложения за това как да се управлява и подобрява интервенцията на държавата по отношение на реструктуриране на предприятията, какви успешни стратегии за реструктуриране да се предприемат от техните мениджъри. Проведоха се и продължават да се водят множество сериозни професионални дискусии.

Изследванията на реструктурирането обаче не промениха съществено разбиранията за същността и природата на фирмата. Те се изграждаха въз основа на схващания за фирмата като система от функции и дейности, обособени и организирани в специална структура.³ Подобно е разбирането, развито от Хр. Калигоров в поредица от книги, като най-пълно то е представено в монографията: „*Равновесие в системите*”, публикувана през 1983 г.⁴ В нея авторът обосновава концепцията си за необходимостта от развитие на нова наука за равновесие в системите, наречена от него исоропология.

За целите на това проучване се изхожда от разбирането, че предприятието е система от дейности и структури, които се намират в динамично равновесие. В практичен план проучваните дружества от ВИК сектора са разгледани като съставени от следните основни елементи (подсистеми):

- собственост и правна форма на съществуване;
- организационна структура;
- организация на експлоатационната дейност;
- управление на човешките ресурси;
- финанси и финансово управление (вж. фиг. 1).

Тази дисекция позволява да се структурира изследването и да се направят конкретни и задълбочени анализи на отделния елемент (подсистема). За всеки от изведените елементи са анализирани степенята на реструктуриране, като е използван подходът на еталонно сравнение (benchmark) в сектора и/или на сравнение с частни предприятия от други сфери на икономическа активност, дотолкова, доколкото, за България са установени съответни индикатори или други сходни еталони.

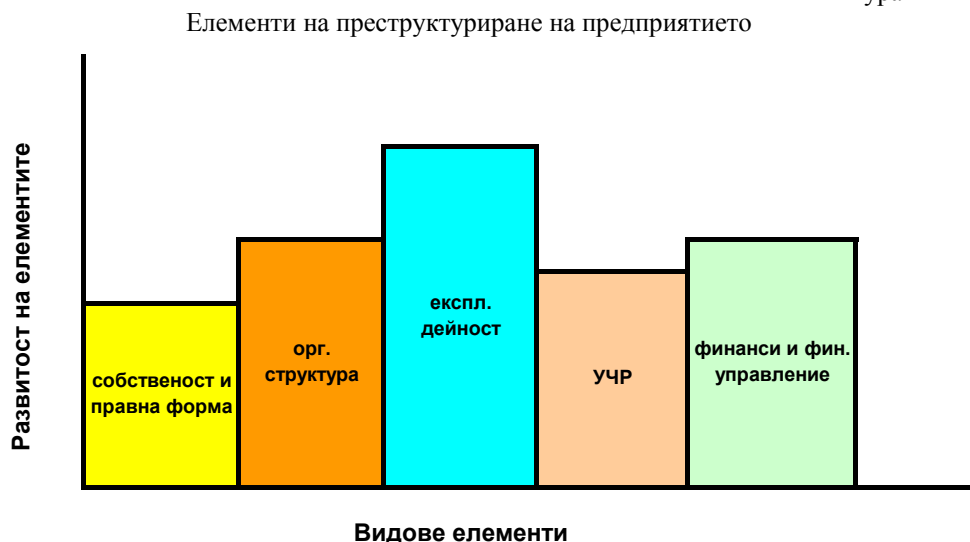
Реструктурирането на фирмата засяга широк спектър от промени в корпоративното управление, организационната структура, управлението, използването на ресурсите и продажбите. Реструктурирането може да се

³ Вж. Mintzberg H, 1997. и др.

⁴ Вж. Калигоров, Хр., 1983.

разгледа в два аспекта: „дефазивно” и „стратегическо”.⁵ Първото обхваща управленски реакции, които са насочени към оцеляване на фирмата в краткосрочен хоризонт, например намаляване на заетостта, продажба на активи на предприятието, редуциране на социални придобивки и заплати, замяна на по-скъпи с по-евтини суровини и материали.

Фигура 1



Стратегическото реструктуриране за разлика от дефазивното се цели в средно- и дългосрочни хоризонти. То се занимава със същностните характеристики на фирмата като: стратегии, пазари, конкурентни предимства. Примери за такива реакции са промяна в продуктовата структура на фирмата, осъществяване на инвестиции в нови технологии и продукти, изграждане на нова организационна структура, промяна в стратегическата идентификация на фирмата – мисия, визия, създаване или участие в нови стратегически съюзи и т.н.

В изследването двата аспекта на реструктурирането на фирмите са разгледани, като целта е да се установи доколко е засегнат всеки от тях и кой доминира и характеризира направените промени. Приет е подход за оценка на степента на извършване на промени съгласно скала, подредена по низходящ ред: висока, средна, ниска. Съответната оценка следва и е аргументирана от направения анализ на всяка от петте групи елементи на фирмите от сектора.

Тази скала произлиза от специален метод, известен като техника на светофара. Нейното основно предназначение е да служи за мост между диагностиката на постигнатото равнище на реструктуриране и процеса на вземане на решения.

⁵ Estrin, S., J. C. Brada, A. Gelb and I. Singh. 1995, p. xi-xxxiv; Grosfeld, I. and G. Roland. 1996, p. 21-46.

Тя представлява прагматичен подход, който осигурява разделяне на всички важни показатели в три категории в зависимост от значението им за намеса от страна на мениджмънта. Значението на цветовете е сходно на използваната сигнализация на светофара:

- **зелена светлина** – висока степен на реструктуриране;
- **жълта светлина** – средна степен на реструктуриране;
- **червена светлина** – ниска степен на реструктуриране.

Високата степен на реструктуриране означава, че са предприети такива реформи, които приближават съответния елемент (подсистема) до най-добрите модели и правят съответната дейност или функция конкурентоспособна. Наличието на тази оценка означава също завършеност на изграждането или приспособяването на дадената подсистема и липсата на необходимост от извършване на допълнителни реформи. Съгласно техниката на светофара те получават зелен цвят.

Средната степен на оценка се асоциира с реформи по реструктуриране, които са започнати, резултатите от тях показват, че е постигнат определен напредък, но все още има много път да се извърви, докато се постигне състояние на завършеност. Тези оценки индикират областите, в които реформите задължително трябва да продължат да се развиват и осъществяват. Съгласно техниката на светофара те са отбелязани с жълт цвят.

Ниската степен на реструктуриране се свързва с елементи, при които са започнали много малка част от очакваните реформистки дейности, или те въобще не са стартирали. При тази оценка постигнатите резултати са ниски или въобще няма такива. Те фокусират върху елементите, които са най-изостанали в реструктурирането си и изискват най-висока степен на внимание и усилия от страна на мениджмънта на предприятията и съгласно техниката на светофара получават червен цвят.

След като се направи оценка на степента на реструктуриране на всеки елемент, може да се обобщи степента на реструктуриране на цялото предприятие. В изследването всички оценки се отнасят за анализиранията предприятия, като се допуска, че се отчитат най-характерните и обобщаващите черти за цялата група предприятия.

2. Основни параметри на анализиранията ВИК дружества

За нуждите на конкретното проучване бяха подбрани седем дружества от сектора на ВИК услугите, които са с изцяло или с преобладаващо държавна собственост. Техните седалища са разположени в градовете Враца, Кюстендил, Кърджали, Монтана, Пловдив, Смолян и Ямбол. Те бяха неколкратно посетени от автора, като бяха проведени многобройни интервюта с

управителите, главните инженери и главните счетоводители на тези дружества, както и със специалисти от по-ниски равнища в йерархията им. Беше събрана, обработена и анализирана управленска, финансово-икономическа, оперативна и друга информация основно за периода 1999-2003 г. Освен от посочените дружества опит, информация и впечатления са натрупани от посещения и интервюта във ВИК – Свищов, ВИК – Русе, ВИК – Севлиево, ВИК – Констанца, Румъния, ВИК – Риека, Хърватска и ВИК – Хасково.

Преобладаващият брой на изследваните дружества са с държавно-общинска форма на собственост, представена в четири от седемте ВИК (вж. табл. 1). Три от наблюдаваните ВИК са със 100% държавна собственост на капитала си. Съответната правна форма е ЕООД за изцяло държавните и ООД за дружествата със смесена собственост.

Таблица 1

Основни параметри на анализиранияте ВИК дружества

Характеристики	Враца	Кюстендил	Кърджали	Монтана	Пловдив	Смолян	Ямбол
Собственост	държавно-общинска	държавно-общинска	държавно-общинска	държавно-общинска	държавна	държавна	държавна
Правна форма	ООД	ООД	ООД	ООД	ЕООД	ЕООД	ЕООД
Брой на обслужваните общини	10	8	7	10	16	11	5
Брой на обслужваните населени места	119	128	466	97	202	247	110
Брой на обслужваното население	242 975	118 000	200 438	148 096	720 635	144 309	151 793
Дължина на водопроводната мрежа, км.	2692	1245	1914	1501	5206	1391	1791

Източник: Данни от дружествата.

Анализираните дружества (вж. табл. 1) осигуряват ВИК услуги на 67 общини (27% от всички общини в страната, обслужвани от държавни и държавно-общински ВИК), 1369 населени места (27% от всички населени места в страната, обслужвани от държавни и държавно-общински ВИК) и 1 731 084 техни жители (27% от цялото население, обслужвано от държавни и държавно-общински ВИК). Тези дружества използват водопроводна мрежа с обща дължина от 15 740 км, която представлява 25% от общата водопроводна мрежа, използвана от дружествата с държавно и държавно-общинско участие в страната. Канализационната им мрежа е с обща дължина от 677 км, или 27% от общата канализационна мрежа, използвана от дружествата с държавно и държавно-общинско участие. Всички дружества с изключение на ВИК – Кърджали и Ямбол имат по една ПСОВ, а в Пловдив те са две.

3. Собственост и правна форма на ВИК дружествата

Предметът на дейност на изследваните дружества съгласно официалните им регистрации е почти идентичен. В акта на учредяване е записано, че те се занимават с водоснабдяване, канализация, пречистване на водата; инженерингови услуги в страната и чужбина; проучване, проектиране, изграждане, поддържане и управление на водоснабдителни, канализационни, електро- и топлоенергийни системи; извършване на всякакви услуги в страната и чужбина. На практика всички наблюдавани дружества се занимават основно с услуги по водоснабдяване и канализация, управление на водни басейни, пречистване на води. Всички дружества представляват местни монополисти в тази сфера, които нямат други конкуренти при снабдяването на бизнеса, администрацията и населението с вода, както и при отвеждането и пречистването ѝ. Друга особеност на този бизнес е, че услугите на дружествата са свързани само с един продукт – водата, при който еластичността на потреблението е много ниска.

Собствеността върху капитала на изследваните дружества е изцяло или преобладаващо държавна. Те са в забранителния списък за извършване на разпоредителни сделки според Закона за приватизация. Трансформирането на собствеността в държавно-общинска се е извършило формално под натиска на Световната банка⁶, а не поради вътрешна необходимост. Самото преотстъпване на собственост на общините е станало на основата на броя на обслужваното население. Представа за това дава разпределението на дяловете в област Кърджали (вж. табл. 2).

Таблица 2

Разпределение на капитала на ВИК – Кърджали

Държавата в лицето на МРРБ	51% от дяловете
Община Ардино	4% от дяловете
Община Джебел	3% от дяловете
Община Кирково	8% от дяловете
Община Крумовград	8% от дяловете
Община Кърджали	18% от дяловете
Община Момчилград	5% от дяловете
Община Черноочене	3% от дяловете
Общо	100 дяла

След прекратяване на процеса на преотстъпване на държавна собственост на общините през 2001 г. сега съществуват два вида (ако изключим изцяло общинските ВИК дружества) структура на собственост – изцяло държавна и държавно общинска. Проведеното наблюдение върху функционирането на ВИК дружествата не намери разлика в начина им на управление. Това води до извода, че направеното реструктуриране на собствеността е било формално,

⁶ Като условие за получаване на Водния заем.

не е довело да промяна в поведението на предприятията, а оттам и на техните резултати.

Друг важен проблем, който съществува във ВИК дружествата, е свързан със собствеността върху използваната от тях мрежа. Според чл. 2 (1) т. 7 и чл. 3 (2) т. 2. от Закона за общинската собственост (ЗОС) водоснабдителните и канализационните системи, обслужващи територията на съответната община, са публична общинска собственост, ако не са включени в имуществото на търговските дружества. Според § 46 (1) и (2) от преходните и заключителни разпоредби на този закон обектите – публична общинска собственост не могат да бъдат част от имуществото на еднолични търговски дружества с общинско имущество и общинските съвети трябва да предприемат необходимите действия за намаляване на капитала им със стойността на обектите. Подобно е законодателно решение на проблема се съдържа и в чл. 19, т. 4 а, б от Закона за водите (ЗВ). Според него законодателство водоснабдителните и канализационните системи на общинските ВИК дружества трябва да бъдат извадени от капитала им и обявени за публична общинска собственост. Това не е станало досега с изключение на концесията в София.

По отношение на дружествата с държавно участие този проблем стои по подобен начин. Според чл. 2 (2) т. 4 на Закона за държавната собственост публична държавна собственост са имотите, предназначени за трайно задоволяване на обществени потребности от национално значение чрез общо ползване. Тъй като ВИК мрежите са точно такъв вид собственост, те би трябвало да се възприемат като “публична държавна собственост”. Тези разпоредби не са приложени досега. Така на практика ВИК дружествата управляват, поддържат и развиват мрежа, която по силата на закона не е тяхна собственост. Оттук се пораждат няколко вида проблеми. Най-важният е свързан с отговорността за развитие на мрежата. По закон тя трябва да се носи от общините или държавата. Общините по различни програми получават средства за проекти за развитие на ВИК мрежата, които често не са съгласувани с опериращите на тяхна територия ВИК оператори. Така се получава техническа несъвместимост между съществуващата и новоизградената мрежа.

Друг нерешен проблем е за предоставянето на тази собственост за управление от ВИК дружествата. Практически цялата инфраструктура за водоснабдяване и канализация на населените места, която е изградена преди 1998 г. е корпоративна собственост на дружествата от сектора, а изградената след това е собственост на общините, на чиято територия се намира, съгласно приетите тогава и коментирани изменения в ЗОС. Някои от тези системи са актувани като публична общинска собственост, а по-голямата част от нея се използва, без да е предадена за стопанисване и експлоатация на ВИК дружествата.

Практиката е общината да предоставя собствеността за управление на ВИК оператор. От интервюта с ръководствата на ВИК дружествата се установи, че често и на много места поради неприемане като завършен строителен обект на изградената от общините мрежа или по други причини тя се експлоатира,

без да им е предадена. В други случаи беше установено, че тя се използва като чужд актив и е заприходена извънбалансово в баланса на дружествата. Третата възможност, която се среща, е на включване на общинска мрежа в активите на ВИК дружествата. Във всички описани случаи общините не получават рента за предоставения от тях за ползване на търговско дружество актив.

С изключение на ВИК АД – Бургас, Свищов и „Софийска вода” АД, София всички дружества от сектора са регистрирани като ООД или ЕООД. За анализиранияте дружества това е извършено в периода от 1991 до 1993 г. Функциите на принципал на държавното участие се изпълняват от министъра на регионалното развитие и благоустройството. Дружествата се управляват от назначен от него управител със завършено висше образование, който в повечето случаи е ВИК или строителен инженер. Само в един от наблюдаваните случаи – във ВИК – Враца, управителят на дружеството е икономист по професия. Въпреки съществените мащаби на дейност в нито едно ВИК дружество не е назначен заместник управител. По подразбиране или в случай на заместване тези функции се изпълняват от главния инженер в допълнение към неговите ангажменти.

Към всяко дружество има контролор, който е представител на министерството, назначен също от министъра-принципал. Участието на контролора в работата на дружеството е фиктивна. С тези назначения по-скоро се изпълняват социални функции към заемащите тези постове държавни служители, които получават съответно възнаграждение извън заплатата си от министерството. Назначенията на управителните органи се извършват пряко, без съгласуване с общините, някои от които са съдружници във ВИК дружествата. В изцяло държавните предприятия при тях се отчитат мненията на областните управители и/или депутатите от управляващата партия или коалиция. Няма практика за провеждане на конкурси за управители и контролори. Нерядко назначенията и уволненията на управители са подвластни на политически игри и натиск. Поради това принудителните смени на това управленско равнище са честа практика.

Анализираните ВИК дружества с изключение на Враца, Монтана и Смолян обслужват изцяло територията на съответните области. Броят на обслужваните от тях с ВИК услуги общини се колебае от 5 до 16. За целта дружествата са развили мрежа от поделения, която покрива обслужваната територия. По брой на средносписъчния персонал ВИК дружествата могат да се определят като големи предприятия. Във всички наблюдавани дружества средносписъчният брой на персонала е над 250 човека, като в най-големите от тях той достига до над 1000 човека.

От анализа на организационно-управленската структура се вижда също, че тя е много разгърната не само териториално, но и функционално. Това показва несъответствие между големината на предприятието и неговата правна форма на съществуване. Известно е, че дружествата с ограничена отговорност са правна форма за водене на малък и среден бизнес. Те обаче не са подходящи за управление на големи предприятия. За разлика от акционерните дружества при

тази структура не съществува съвет на директорите, който може съществено да подпомогне изпълнителния директор, особено при вземане на стратегически решения при управление на предприятието. Освен това чрез участие в съвета на директорите обслужваните от ВИК дружествата общини могат да бъдат интегрирани в управлението му. Такова участие може да се разглежда като важна стъпка към подготовката на публично-частни партньорства, което е една от най-важните насоки за развитие на този сектор в бъдеще.

При ЕООД свикването и провеждането на общо събрание е формален акт. За съжаление същата практика се е разпространила и при ООД с участие на общините. По този начин общините са изцяло изключени от управлението на едно от дружествата, което оказва жизненоважни услуги за населението на тяхна територия.

Изводи от анализа

Досега не е решен проблемът за собствеността върху използваната от ВИК дружествата мрежа. Тя трябва да се прехвърли като собственост върху общините или държавата, а предприятията да започнат да функционират като оператори, които използват тази мрежа. Затова е необходимо също да се разработи механизъм за предоставяне на използването на тази мрежа от ВИК дружествата.

Трябва да се преосмисли правната форма, в която се осъществява функционирането на предприятията от сектора. Тя определено не съответства на мащаба на бизнеса в него, както и не отчита механизмите на участие на представители на общините в дейността на дружествата. Преобразуването на предприятията от ООД в акционерни дружества може да подпомогне процеса на тяхното реструктуриране чрез подобряване на корпоративното им управление.

Оценка на степента на реструктуриране на собствеността и правната форма на предприятията

Направеният анализ и обобщения дават аргументи за средна оценка по отношение на дефазивното реструктуриране и ниска за стратегическото (вж. фиг. 2). По отношение на собствеността е започната, но не е завършена реформа за създаване на държавно-общински ВИК дружества. Всъщност проблемът не е толкова в дисперсията на собствеността, а в регламентиране на отношенията между собственика на инфраструктурата и оператора, който предоставя ВИК услуги. Този стратегически проблем засега не е решен.

Правната форма на предприятията позволява те да функционират като търговски дружества. Тя обаче не съответства на мащаба на бизнеса, както и не интегрира общините като собственици на мрежата в управлението на дружествата, което е задача от стратегическо естество.

Фигура 2

Скала за оценяване степента на реструктуриране

<i>Собственост и правна форма на предприятията</i>		
Оценка	Реструктуриране	
	Дефазивно	Стратегическо
Средна		
Ниска		

4. Организационно-управленска структура

Съществуващите в наблюдаваните дружества организационно-управленски структури са плод основно на историческото развитие на фирмите. При този процес за изпълнение на нови задачи са били създавани нови звена, които са добавяни основно към второ или трето йерархично равнище на съществуващите организационни структури. По такъв начин развитието на организационните структури се е осъществявало предимно в хоризонтална посока, чрез създаване на нови звена. В по-редки случаи съществуващи звена са променяли функциите си или са били сливани (обединявани) с други.

Основният модел на използваните организационно-управленски структури на дружествата е линейно-функционален, който е типичен за ВИК сектора в страната. В наблюдаваните предприятия досега не е бил извършван сериозен анализ на организационно-управленските им структури. Промените в тази структура са се случвали или с еднолично решение на управителя или съгласувано между него и другите мениджъри на фирмата.

Предимствата на съществуващите организационно-управленски структури на дружествата могат да се сведат до следните основни характеристики:

- разгърнат териториален обхват, който покрива целия обслужван регион и осигурява близък контакт до потребителите;
- равномерно разпределение на функции между първо и второ управленско ниво, което позволява максимално използване и развитие на управленския потенциал на фирмата;
- висока степен на обхващане на най-важните управленски функции чрез изграждане на специализирани звена;
- простота при организация на ежедневната работа, ясно разпределение на правомощията и отговорностите.

Недостатъците на тези структури на ВИК дружествата са повече, като основните от тях са:

- неправилно разположени звена, например логистичните функции и складовото стопанство се намират на пряко подчинение на главния инженер, вместо за тях да отговаря финансистът на фирмата, което би довело до по-добро управление на паричните потоци и запасите на фирмата (ВИК – Враца). В рамките на звеното по кадрово осигуряване е разположено и деловодството, вместо да бъде локализирано в звеното по административно обслужване, където е системното му място (ВИК – Монтана). Подобни несъответствия могат да се намерят почти във всяко дружество;
- неравномерно натоварване на първото управленско равнище. Докато главният инженер отговаря за всичките експлоатационни звена, диспечеризацията и т.н., или общо 9 управленски звена, то главният механик е ангажиран само с ремонтната база (ВИК – Ямбол). Във ВИК – Монтана главният инженер се занимава изцяло с развойната дейност, новото строителство и техническите аспекти на експлоатацията и поддръжката;
- обикновено функциите по перспективно развитие са концентрирани в управителя и производствено-техническия отдел (ВИК – Ямбол и др.). Няма практика по създаване на звена за изпълнение на временни задачи, проектни екипи, можещи да внесат гъвкавост на структурата, която да отговаря на динамичните условия на външната среда;
- масова е липсата на звена за работа с клиентите, за обработка на жалби и връзки с обществеността. Маркетингът на продукцията на фирмата обикновено е разсеян между няколко звена и навсякъде определено е подценен като управленска функция. Често се среща липсата на звена за управление на човешките ресурси. Тази функция е прикачена към звената по заплащане и кадрово осигуряване (ВИК – Монтана и др.).
- някои звена, например това по управление на човешките ресурси във ВИК – Враца, имат разпределени несвойствени функции като ценообразуване. В същото дружество учебният център във Вършец се намира на пряко подчинение на управителя на ВИК – Враца, докато най-доброто му разположение е към административно-стопанския отдел.

Изводи

Съществуващите организационно-управленски структури на ВИК дружествата са дуалистични, защото съчетават елементи на минали структури и по-съвременни виждания за организиране на работата на дружеството. Тези структури са в начален етап на преобразуване, незавършени са и в този си вид

не могат да отговорят на изискванията, предявявани към модерните компании от сферата на публичните услуги.

Необходимо е да започне системното изграждане на нови организационни структури, които да представляват част от цялостната стратегия за реструктуриране на дружествата. Новата структура трябва да интегрира в себе си всички управленски функции на едно съвременно предприятие, обърнато към своите клиенти и отговарящо на очакванията на заинтересуваните лица.

Оценка на степента на реструктуриране на организационно-управленската структура на предприятията

Направеният анализ и обобщения от този раздел дават аргументи за средна оценка по отношение на дефазивното реструктуриране и ниска оценка за стратегическото реструктуриране (вж. фиг. 3). Дружествата са започнали да реформират организационно-управленската си структура, което обаче представлява по-скоро защитен рефлекс на промяната в средата за функциониране, отколкото да е в синхрон с цялостна стратегия за развитието им. Поради това някои важни звена в тази структура не са развити или съществуват само формално, което се отразява на вътрешната структура на фирмата и на отношенията ѝ с клиентите.

Фигура 3

Оценка на степента на реструктуриране на организационно-управленската структура на предприятията

<i>Организационно-управленска структура</i>		
Оценка	Реструктуриране	
	Дефазивно	Стратегическо
Средна		
Ниска		

5. Експлоатационна дейност

Тя е доста специфична и обхваща разнообразни дейности като експлоатация и поддръжка на водопроводната и канализационната дейност, системата за отстраняване на аварии, качеството на питейната вода, пречистването на отпадъчните води, управленските информационни технологии, обслужването на потребителите и помощните дейности на фирмите.

Организация на експлоатационната дейност

Организацията на експлоатационната дейност следва йерархическа подреденост. Основните принципи на функционирането ѝ са: близост до използваните ресурси, разпределяне на обслужването на цялата мрежа от териториални звена, близост до потребителите и подчиненост на централното управление. Основните структури, които отговарят за експлоатацията и поддръжката във ВИК дружествата, са експлоатационните райони. Те са организирани на основата на съществуващите административно-териториални структури, концентрацията и важността на обектите на ВИК мрежата и центровете на потребление.

Например центърът на областта обикновено представлява един самостоятелен район, няколко общини от областта също образуват един район. По-големи и важни обекти като язовири и пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ) с локален център и на потребление също образуват отделни райони. По този начин най-често във ВИК дружествата са формирани от 5 до 9 експлоатационни района. Повечето от тях се ръководят от ВИК инженери с дългогодишен опит в практиката. При необходимост, например при сериозни повреди, специалисти от един район се изпращат в помощ на друг с изрична писмена заповед на управителите на дружествата.

Организацията на експлоатационната дейност се подчинява на правилата на оперативното планиране. Във ВИК дружествата предварително се планират ежеседмичният обход на външните водопроводи и ежедневният обход на пречиствателните станции, водоемите и водоизточниците. ВИК дружествата ежеседмично планират дейностите по техническата поддръжка и ремонт на помпени станции, електро оборудване и автоматика. На годишна база се планират промивките и дезинфекциите на резервоарите и водопроводните мрежи, както и реконструкцията на ВИК съоръженията.

Поддръжката и ремонтната дейност с изключение на по-големите и специализирани ремонти се извършва от персонала на дружествата. В две от тях (Кърджали и Монтана) съществуват вътрешни екипи за строително-ремонтна дейност. За по-специални дейности по поддръжка на ВИК мрежата се използват външни фирми.

Експлоатация и поддръжка на водопроводната мрежа и съоръженията

Загубите на вода в наблюдаваните дружествата се колебаят около средните за страната. Техническите загуби на вода са сума от загубите по външните и вътрешните водопроводи. Тези се определят от състоянието на водопроводната мрежа и формират около 70-80% от общите загуби. Друга категория загуби, които експертно се определят във ВИК дружествата, са т.нар. икономически или загуби в резултат от кражби на вода от потребителите на тази услуга. Последните допринасят с около 20-30% за размера на загубата на дружествата. Те се получават в резултат от неточни измервателни уреди (водомери) или от нелегални свързвания на потребители в мрежата и в

преобладаващата си част се дължат на незаконните водопроводни отклонения; демонтаж на водомерите за определен период (между отчитанията на инкасаторите); умишлено повреждане на водомерите с цел отчитане на пониско потребление. По-малка част от тези загуби се причиняват от неточно мерене на потребената вода в резултат от износени водомери.

Сериозен проблем за ВИК дружествата във връзка с експлоатационната им дейност представлява липсата на цялостен подземен кадастър. За всяко водоснабдено населено място съществува план на водопроводната мрежа, който невинаги е точен.

Система за отстраняване на аварияте

Поради износената мрежа отстраняването на аварияте се превръща в основна дейност на ВИК дружествата. В интервю един ВИК управител сподели, че те постепенно се превръщат основно в ремонтни предприятия. По преценки на мениджъри ежедневната заетост по отстраняване на аварияте заема около 60% от всички ресурси. Често се налага да се работи в извънработно време (почивни, празнични дни, както и извън нормалното работно време), което изисква допълнителни ресурси и организация.

В дружествата възникналите и отстранени аварии се водят в дневник, в който се отбелязва видът на аварията, вложените материали, часът на заявка и часът на отстраняване. Тези данни служат за база при планиране на участъците, подлежащи на реконструкция, за намаляване на налягането в мрежата, както и за контрол на количествата подадена и продадена вода.

Най-често споменаваните проблеми от дружествата, които се появяват при отстраняване на аварияте, са:

- липса на точен подземен кадастър;
- наличие на други съоръжения в близост до ВИК мрежата (телефонни и електрически кабели);
- тежката административна процедура по съгласуване на ремонтните дейности с оторизираните инстанции;
- моралното остаряване и липсата на малка механизация в дружествата.

Състояние на водомерното стопанство

Общият брой на абонатите на анализиранияте ВИК дружества се движи от малко над 60 000 до около 250 000. Най-големи по брой и потребление са клиентите от домакинствата. Второ място по тези показатели заема частният и държавният сектор. Третата най-малка група се състои от публичните административни институции, в т.ч. болници и училища.

По отношение на обхвата на населението с водомери той е най-голям при публичните институции, които са почти напълно обхванати. Подобно е положението и с държавните предприятия. В частния сектор без монтирани водомери са около 2-5% от абонатите. Този процент се колебае в по-високи граници при домакинствата, което се дължи основно на циганското население и се отнася до ВИК – Монтана, Пловдив и Ямбол. В някои отдалечени планински селища, например в Смолянска област, обхватът на населението е по-нисък от средните за областта стойности.

В някои ВИК дружества се води статистика относно дела на повредените водомери. Например във ВИК – Кърджали той е 2.7% от общия им брой. Причините за тези повреди са недобро стопанисване от страна на абонатите, амортизиране на старите водомери, монтирани през периода 1960-1980 г., температурните разлики, както и некачествени резервни части.

Друг сериозен проблем, който съществува при водомерното стопанство е неточното отчитане на водомерите. Причините за това са различни, като на първо място, е дългият период на използваемост на водомерите (20-30 години). На второ място, фактор за неточно мерене са механичните повреди, най-вече на зъбните колела, извършени от страна на абонатите. Намалено водно количество се отчита и при задръстване с механични примеси, което не е рядко явление.

При тази ситуация дружествата полагат усилия за намаляване на загубите от неточно мерене. За целта по предварителен план водомерните работилници осъществяват проверки на инсталираните водомери, като едновременно с това при тях се извършва и ремонт на повредените. В някои ВИК самото дружество осигурява подмяна на амортизирани водомери, които са собственост на съответните клиенти.

Качество на питейната вода

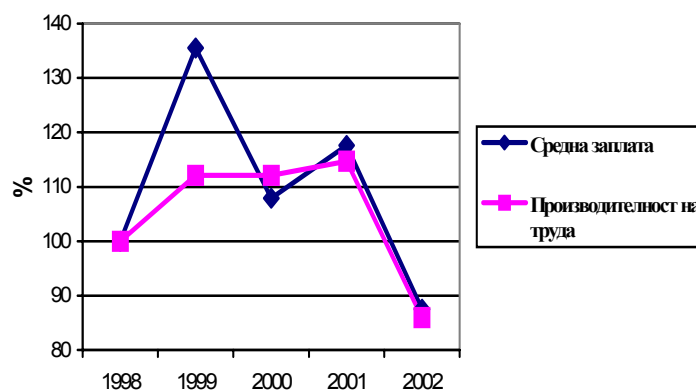
В общия случай качеството на подаваната вода при анализирани ВИК от централното водоснабдяване отговаря на Наредба № 9 от 31.03.2001 г. Всички химически показатели са със стабилни показания с изключение на случаите при силни дъждове и снеготопене, при които се влошава мътността на речните водохващания, а оттам и на подаваната вода. С изключение на ВИК – Ямбол и Кюстендил при другите дружества делът на пробите, които отговарят на изискванията на наредбата, е над 90% (вж. графика 1).

Отклоненията по микробиологични показатели са редки, като констатираните причини са свързани с некачествено обеззаразяване на питейната вода. Около 80% от водоизточниците в наблюдаваните ВИК се хлорират с белина. При контролиране качеството на водата се работи в тясно сътрудничество с районните инспекторати по опазване и контрол на общественото здраве (РИОКОЗ). Във връзка с това са изготвени програми за мониторинг, в които са определени редът и начинът на взимане на пробите, пунктовете за

пробонабиране, показателите, по които се извършва постоянният и периодичният мониторинг.

Графика 1

Качество на питейната вода във ВИК – Пловдив



В повечето наблюдавани ВИК дружества като критичен проблем се очертава опазването на санитарно-охранителни зони. Част от тях са без ограждения поради кражба както на самите мрежи, така и на част от коловете. При тях не се използва постоянна охрана, което ги прави уязвими и за в бъдеще.

В някои ВИК дружества се установиха и проблеми с реагентните им стопанства, чиито съоръжения са ръждясали и са извън употреба. Това налага да се използват реагенти в точно състояние, което е по-скъп вариант.

Налягане в мрежата и режими на подаването на вода

Постоянното налягане във водопроводната мрежа е важна характеристика на услугата по водоснабдяване. Нормалното ѝ налягане е от 6 до 8 атм. С изключение на гр. Смолян и други частни случаи, където поради неправилно зонироване на мрежата има проблеми с налягането, в повечето населени места такива не съществуват.

Един от ефектите на икономичното използване на водата е същественото намаление на броя и продължителността на режима на подаване на вода. Дори в класическия за обществото казус гр. Враца вече не съществува понятието режим на водата.

Прекъсванията на водоснабдяването освен при възникване на авария се получават обикновено в малки населени места през летните месеци. Основната причина е изчерпване на водните запаси във водоемите в резултат на водния цикъл и липсата на резервни ресурси, които да компенсират този временен дефицит.

Когато се извършват планови и други ремонти или се отстраняват аварии, ВИК дружествата предварително уведомяват кметове и населението за времето и продължителността на ремонта. Режимно водоподаване се въвежда само след заповед на кмета, в която се определя периодът на прекъсване на водата в населените места на съответната община. В общия случай тези заповеди се разгласяват предварително чрез местните кабелни телевизии и регионалния печат.

Канализационна мрежа

Изграждането и поддържането на канализационната мрежа в анализираните ВИК дружества е подценена дейност. Дори големи обслужвани градове не са изцяло канализирани (например част от кв. Каргона на гр. Ямбол). Недостатъчна е степента на изграденост на канализационната мрежа в по-малките градове и селата.

Експлоатационните проблеми с канализацията възникват основно от: неправилно оразмерени участъци от канализационната мрежа (с по-малка пропускателна способност), наличие на участъци с обратни наклони, чести запушвания на канализационните отклонения от неправилната експлоатация и лошокачественото строителство. В някои жилищни комплекси има заустени канализационни отклонения (битови води) в дъждовните профили, които заедно с липса на техника за изчистване на наносите наслагвани през годините и честите кражби на капаците на уличните канализационни шахти допълват проблемните области при експлоатация на канализационната мрежа.

Авариите, които възникват в канализационната мрежа, са причинени от запушвания или пропадане (разместване) на тръбите; пропадане на участъци от нея, частично пропадане на ревизионни шахти; кражба на решетки на уличните оттоци и капацы на ревизионните шахти.

Пречистване на отпадъчните води

От разглежданите дружества всички с изключение на ВИК – Кърджали и Ямбол имат по една ПСОВ, а в Пловдив те са две. В най-често срещания случай тези ПСОВ обхващат водите на областния град и на съседните му селища. В населените места извън областния център отпадъчните води не се пречистват и директно се заустват в реки или дерета.

С изключение на съвременните станции в Пловдив състоянието на другите ПСОВ е проблематично. Повечето от тези инсталации имат проблеми с биологичното стъпало на пречистване. Цялостната технология на пречистване на водите е доста остаряла и не отговаря на съвременните изисквания.

Информационни управленски технологии

Дружествата се стремят към поетапно компютъризиране на всички отдели и дейности и свързването им в обща компютърна мрежа, позволяваща връзка и

обмен на информация между всички отдели. В момента най-често със самостоятелни мрежи работят и обслужват дейността си отделите „Инкасо” и „Финансово-счетоводен” в наблюдаваните дружества.

В другите управленски звена като планиране, ценообразуване, техническия отдел и кадастър, ТРЗ и персонал, административния отдел и диспечерските пунктове в централата на дружествата най-често се срещат самостоятелни компютърни работни места.

Неразвитата инфраструктура и комуникации в по-малките населени места затруднява развитието и разширението на компютризацията по селищата и техническите райони.

Обслужване на клиентите

Плащането на сметките от клиенти на дружествата се извършва по банков път – предимно от по-големите предприятия, в специално открити за целта каси, а в селата и по-малките населени места – чрез инкасатори. Тази функция се изпълнява и от персонала на районите.

Сериозен проблем с нарастващо значение за дружествата са несъбраните вземания от техни клиенти. Те се увеличават и са особено характерни след периоди на повишаване на цените на водата. ВИК дружествата се опитват за прилагат различни форми на въздействие за събиране на дължимите си вземания. Например гратисният период за плащане, през който не се начисляват лихви за населението, е 30 дни от датата на възникване на плащането, а за фирми и бюджетни учреждения – 15 дни.

Нито едно от анализираните ВИК дружества няма Интернет-страница. С малки изключения такова е положението в целия сектор. Нито едно от проучваните дружества не е сертифицирано по системи за управление на качеството ISO 9000 и ISO 14000.

В дружествата има опити за прилагане на система за приемане и отговор на жалби. Устните жалби и оплаквания се приемат и регистрират в централата, а писмените жалби се регистрират в специален дневник. Отговорите по всички жалби са в рамките на 30 дни. В дружествата няма създаден и внедрен програмен продукт за работа с жалбите.

Изводи

- ВИК дружествата управляват водопреносна мрежа, която обхваща почти тотално населението на обслужваните райони. Канализационната мрежа е с много по-ниска степен на изграденост. Необходими са специални усилия и ангажираност за изграждане на нови и модернизиране на съществуващите ПСОВ.

- Висок е делът на загуба на вода във всички изследвани дружества. Основният причинител на големите загуби на вода е състоянието на вътрешните водопроводни мрежи, както и кражбите от некоректни потребители. Тези мрежи са изключително износени и за възстановяването им трябва да се насочат солидни инвестиции.
- Многобройни и чести са аварията на водопроводната мрежа, което също е последица от лошото ѝ състояние. ВИК дружествата разполагат с ограничени и износени физически ресурси за справяне с този проблем.
- Качеството на подаваната вода в общи линии отговаря на нормативните изисквания. Констатираните отклонения от нормите са сравнително редки и биха могли допълнително да се понижат чрез закупуване на допълнителни съоръжения за обработка на водата като хлориране и др.
- Много сериозен проблем за дружествата е опазването на санитарно-охранителните зони.
- Дружествата не разполагат с подземен кадастър на изградената инфраструктура (в някои случаи и на ВИК мрежата), което пречи на цялостната експлоатация на съоръженията и ефикасността на аварийните дейности.
- Съществува реална необходимост и предпоставки за оптимизиране на складовото стопанство на дружествата. Модерните и не толкова скъпи системи за управление на складовото стопанство трябва да намерят приложение в ежедневието им дейност.
- Все още ВИК дружествата не присъстват в Интернет-пространството. Въвеждането на Интернет-страници, както и използването на PR и маркетингови кампании ще модернизира предоставянето на услуги от ВИК дружествата, ще създаде по-висока степен на доверие между тях и клиентите и ще изгради по-добър имидж на дружествата от сектора.
- Наложително е да започне въвеждането на системи за управление на качеството ISO 9000 и ISO 14000 във фирмите от сектора.

Оценка на степента на реструктуриране на експлоатационната дейност на предприятията

Анализът и обобщенията, направени в този раздел, водят до оценяване на степента на дефазивно и стратегическо реструктуриране като средна (вж. фиг. 4). Дружествата разполагат със силно развита водоснабдителна мрежа и използваните технологии позволяват да се задоволяват в текущ и бъдещ план нуждите на населението, бизнеса и администрацията с вода, която отговаря на качествените изисквания. Изключително високата степен на амортизация на водопреносната и канализационната мрежа, изоставащото развитие на

последната и пречистването на отпадъчни води са сериозна заплаха за нормалното функциониране на дружествата през следващите години.

Изооставане се отчита и по отношение на въвеждането на информационни управленски системи, системи за управление на качеството, маркетинга и обслужването на клиентите на фирмите.

Фигура 4

Скала за оценяване степента на реструктуриране на експлоатационната дейност на предприятията

Експлоатационна дейност		
Оценка	Реструктуриране	
	Дефазивно	Стратегическо
Средна		

6. Управление на човешките ресурси⁷

По традиция броят на персонала във ВИК дружествата е съобразен с нормативи, използвани за определяне на необходимия щат, утвърдени преди повече от 20 години, когато ВИК фирмите бяха подведомствени на дирекция "Водоснабдяване и канализация" към Министерство на строителството. Те предпоставят броя на персонала да бъде в зависимост от величината на наличните активи на всяко дружество. Въпреки че тези нормативи отдавна не са в сила, те все още служат за ориентир на ВИК дружествата при определяне числеността на персонала им.

Други допълнителни ориентир, които се използват при определяне на щата на дружествата, са степента на компютъризацията във фирмите, техническото обезпечаване на производството, извършването на строителна дейност, увеличаването на обема на ремонтната дейност, приемането на нововодоснабдени селища за експлоатация. Създаването на нови управленски звена във връзка с изпълнение на нови функции е също сред причините за промяна на броя на персонала. Средносписъчният брой на персонала на проучваните дружества се колебае между 350 и над 1200 човека. Общата тенденция е към леко намаляване, въпреки че в отделни ВИК дружества се забелязва дори увеличаване през последните години.

Общата численост на заетите в дружествата може да се определи като висока, а резервите за оптимизиране използването на персонала като големи. Запазването на свръхзаетост в дружествата се дължи основно на две причини. Едната е прекалената социална отговорност и загриженост за персонала, която

⁷ Тук са използвани материали от изследвания на ст.н.с. д-р Георги Шопов.

се очаква по принцип от държавните дружества не само от този сектор. Втората е по-практична и се определя от нуждата от подsigуряване с резервен персонал в условията на нарастващи по честота и обем ремонтни дейности, които изискват повече хора и немеханизиран ръчен труд. Неразвитостта на връзките или липсата на контрагенти за предоставяне на специализирани услуги като техническо и ремонтно обслужване на транспортния парк и другата специализирана техника на дружествата също налага наемане на постоянен щат на персонал, който не може да се използва пълноценно.

В повечето ВИК дружества се забелязва стремеж към реструктуриране на работните места. Освободените поради пенсиониране места се заемат от нови кадри, което се отразява на възрастовата структура на заетите.

Като положителна практика в повечето наблюдавани дружества може да се оцени широко използваното съвместяване на професии. Този дял достига до 20-30% от производствения персонал. Например в много райони се съвместяват дейностите инкасатор – водопроводчик; водопроводчик – помпиер; пазач на помпена станция и помпиер; водопроводчик – шофьор и т.н.

Около 20-30% от зетите лица са жени, които намират реализация най-вече в администрацията. Във ВИК дружествата определено делът на мъжката работна сила преобладава, което изцяло съответства на характера на труда в сектора. Средната възраст на персонала е над 40 години. Определено съществува проблем с привличането на млади специалисти и особено млади ВИК инженери.

Проследяването на тенденциите в промените на числеността, половата и възрастовата структура на персонала насочва към извода, че в средносрочен план дружествата би трябвало да се “отворят” в по-голяма степен към привличане на млада, квалифицирана работна сила и към назначаването на жени на подходящи длъжности. Ситуацията на регионалните пазари на труда дава възможност за извършването на прецизен подбор на нова работна сила във фирмите.

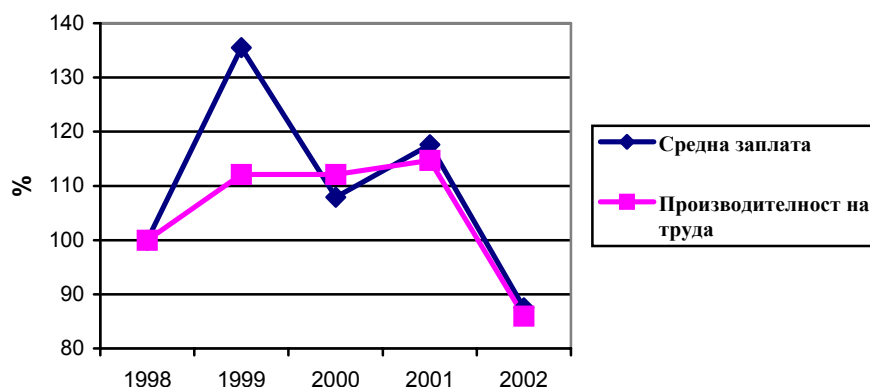
Делът на административния персонал в централните управления през последните години е между 9 и 12%, което може да се оцени като сравнително висока стойност. Една от причините за това е все още ниската степен на компютризация на управленските процеси и тяхната организация.

Изчисленията на приходите на един зет в дружествата през последните години индигират за твърде сериозен спад. При постоянна численост на персонала този спад изцяло е предопределен от намаляващите приходи. Те на свой ред са следствие от намаляващото потребление и от увеличаващите се загуби на вода. Независимо от това средното възнаграждение в анализираниите дружества е по-високо както от средното за сектора, така и от средната заплата за страната за съответните години. Темповете на нарастване на средното заплащане в изследваните дружества са по-високи от динамиката на средната заплата за страната. Този факт прави ВИК дружествата сравнително

привлекателно място за работа и дава възможност на мениджмънта да подбира най-подходящите кандидатури за вакантните работни места.

Ръстът на работната заплата в изследваните дружества, макар и с малко изпреварва този на производителността на труда (вж. графика 2). Това съотношение би трябвало да се отчита при разработване на бъдещата политика по отношение формирането и разпределението на работната заплата.

Графика 2
Динамика на работната заплата и на производителността на труда във ВИК,
Монтана (верижни индекси)



Структурата на персонала според образователното равнище е сравнително благоприятна. Около 15% от заетите лица имат основно образование, а с висше и полувисше са около 14%. Над 60% от персонала са завършили техникум или СПТУ. Тази добри качествени характеристики са важна предпоставка за ефективно функциониране на дружествата.

Прави впечатление, че високата квалификация и образование са концентрирани в централното управление, докато в районите има недостиг на кадри с такива характеристики. Дори образователното равнище на техническите ръководители на районите не отговаря на изискванията. Често поради липса на подходящи кандидатури в малки общини, тази длъжност е заета от хора, неотговарящи на изискванията.

Професионалната квалификация на персонала се нуждае от постоянно поддържане и подобряване. През последните години в дружествата ежегодно се разработва програма за професионално обучение. Това обаче са първи стъпки в това направление.

Сравнението на реалните стойности на показателите за изпълнение в дружеството с "еталонната им стойност" показва следното по отношение числеността на персонала (вж. табл. 3).

Таблица 3

Еталонни показатели за изпълнение

Показатели за изпълнение	Еталонна стойност*
Водоснабдяващ персонал на единица дейност	Зап.Европа: 4-11 Полша: 13-19
Канализационен персонал на единица дейност с ПСОВ	Зап.Европа: 0.29-0.47
Канализационен персонал на единица дейност без ПСОВ	Полша: 0.35-1.22

* Вж. Халкроу, Доклад по проект Регулиране в сектор "Водоснабдяване и канализация", 2002 г.

По първия използван показател "водоснабдяващ персонал на единица дейност" дружествата се колебаят около границите на еталонния интервал, възприет в Полша. Някои от тях са много близо до горните оптимални стойности, характерни за страните от Западна Европа (вж. табл. 3). При показателя "канализационен персонал на единица дейност" обаче дружествата значително изостават и от двата еталонни интервала. Подобряването на тези стойности трябва да се има предвид при извършване на по-дълбоки промени в политиката към персонала на дружествата през следващите години.

Степента на синдикализация в дружествата е висока. Средно около 70-80% от целия персонал на дружествата членуват в браншовия синдикат "Водоснабдител" към КНСБ или в КТ "Подкрепа".

Индустриалните отношения във връзка със заплащането, обезщетенията, работното време, почивките и отпуските, условията на труд, социалното партньорство се регулират от колективни трудови договори (КТД), сключени между синдикатите и ръководството на всяка фирма.

Въведени са редица добри регламенти за осигуряването на безопасни и здравословни условия на труд. Съвместно със синдикатите са учредени комитети по условията на труд. Изготвени са програми за подобряване на тези условия и са определени приоритетните работни места, където да се подобряват условията на труд с оглед намаляването на трудовите злоупотреби. Работодателят е задължен периодично да осигурява профилактична диагностика на здравното състояние на персонала, работещ във вредни условия. При финансови възможности и в зависимост от конкретни случаи съществува практика да се заделят ресурси за задоволяване потребностите от социален характер на работещите в дружествата.

Ръководството и синдикатите поддържат партньорски отношения, които са предпоставка за високопроизводителен труд. Фирмите от сектора не познават синдикални протести и не са изпитвали трусове, породени от остри индустриални конфликти.

Макар да има натрупани добри практики и да са разработени отделни документи, в дружествата няма "писана технология" за управление на персонала. В организационно отношение провеждането на политиката по отношение управлението и развитието на персонала е разделена между

различни структурни звена. Най-често с това се занимават звената “Нормиране и работна заплата” и “Кадрово осигуряване и деловодство”. Главните решения по подбора, назначаването, освобождаването, стимулирането и квалификацията се вземат от управителя на дружеството. Съответните служители в посочените отдели имат главно разработващи и изпълнителски функции.

Изводите от анализа на системата за управление на персонала в наблюдаваните дружества са систематизирани в няколко групи:

Количествени и структурни характеристики на персонала:

- Числеността на персонала през последните години леко намалява. Забелязва се начало на реструктуриране на работните места в дружествата. Все още обаче при определянето им се изхожда от неадекватни ориентири, основани на показатели за големина на управляваните активи, а не се използват показатели за еталонни сравнения, които са базирани на икономически и оперативни резултати.
- Образователната структура на персонала е благоприятна. Тя се характеризира с висок дял на специалистите с високо (висше и средно) образование.
- Неблагоприятните структурни характеристики основно се свеждат до: относително висок дял на административния персонал; недостиг на висшисти в техническите райони; по-висока средна възраст на работниците и служителите.

Политика на фирмата:

- На фирмено равнище няма разработена и одобрена цялостна система за управление на персонала. Разчита се на прилагането на отделни добри практики. В организационно отношение няма специално обособено звено, което да изпълнява функциите по управление на персонала.
- Политиката по отношение на персонала е институционализирана главно в КТД, щатните разписания, длъжностните характеристики и вътрешно-фирмените документи по нормиране на труда.
- Средната работна заплата в изследваните дружества е по-висока от средните стойности за сектора и страната. Тя не съответства на равнището и динамиката на производителността на труда в дружествата. Промените в числеността не кореспондират на измененията в обема и икономическите резултати от дейността на дружествата.

- Сравнението по два от основните еталонни показатели в тази област подсказва за недостатъчно ефективно използване на персонала (главно канализационния).
- Сравнително редовното професионално обучение подпомага поддържането и повишаването на професионалната квалификация и съвместяването на професии.

Оценка на степента на реструктуриране на управлението на човешките ресурси в предприятията

Анализът и обобщенията, направени тук, аргументират средна оценка по отношение на дефазивното и стратегическото реструктуриране на изследваните дружества (вж. фиг. 5). При съществуващото състояние на управление на човешките ресурси дружествата могат да осигурят в общи линии текущо и бъдещо обслужване на системите, а с това и на клиентите си. Въпреки направените промени те не разполагат с модерна система за управление на човешките ресурси, а наличните като обем не съответстват на мащаба на дейност и на икономическите резултати от бизнеса

Фигура 5

Оценка на степента на реструктуриране на управлението на човешките ресурси в предприятията

Управление на човешките ресурси		
Оценка	Реструктуриране	
	Дефазивно	Стратегическо
Средна		

Необходими са много и в друга посока системни усилия за разработването и въвеждането на модерна система за УЧР. Тази реформа трябва да бъде в синхрон с наложителните промени в експлоатационната дейност, организационно-управленската структура и финансовото управление на дружествата.

7. Финанси и финансово управление

Общото финансово състояние на фирмите е сравнително стабилно. През последните наблюдавани 5 финансови години те приключват с малка печалба. Поради ниския размер и високото изземване на нетната печалба под формата на дивидент за държавата реално незначителна част от нея остава на разположение в дружествата. Така на практика те не могат да самофинансират

изпълнението на инвестиционните си програми за рехабилитация на водопреносната и канализационната мрежа.

Няколко дружества са използвали като източник за инвестиции средства от заема, получен от Световната банка, от държавния бюджет и други специализирани източници.

7.1. Вертикален анализ на отчета за приходите и разходите на дружествата

Вертикалният анализ на отчета за приходите и разходите представя дела на всеки негов елемент в общата структура на приходите и разходите. Неговото познавателно предимство е в статика.

Структурата на приходите и разходите на дружествата е много близка. И при двете страни на отчета основният дял се заема от приходите от дейността и разходите за дейността. През анализирания период първите запазват постоянно относително равнище от 1998-2002 г. от около 97-98% от всички приходи. Основно перо в тях заемат приходите от продажби, които са в размер от 92-94%. Приходите от оказвани услуги заемат 2-3% в структурата на всички приходи. Остатъкът до 100% се запълва от финансови и извънредни приходи, които сумарно се колебаят между 2-3%.

Разходите за дейността заемат над 90% от всички разходи на дружествата. Те се състоят от четири основни елемента. Най-съществени са разходите за издръжка на персонала, които през последните години се движат от 28 до 48%. Горната граница представлява твърде голям дял за предприятия от този сектор, още повече като се има предвид вида на извършваната дейност.

Втората по важност група разходи са за материали, като основно тук се включват тези за потребена от дружествата електроенергия. Техният дял постепенно нараства от около 25% през 1998 г. до около 30-34% през 2002 г., което е и в резултат от повишение цените на електроенергията.

През наблюдавания период амортизационните разходи постъпателно нарастват. В началото му те са били на равнища от около 13%, а в края достигат до около 17%. Това се дължи основно на направените инвестиции в дълготрайни активи. Разходите за външни услуги се колебаят в границите от 7-10% и също отбелязват тенденция към растеж.

В общи линии финансовите разходи като дял са съизмерими с финансовите приходи. Дружествата на практика нямат извънредни разходи с изключение на 2002 г. за ВИК – Кюстендил. Делът на брутната печалба в структурата на разходите се колебае между 0.6-2.4%, а нетната печалба има по-ниски стойности – 0.4-1.8%.

7.2. Хоризонтален анализ на отчета за приходите и разходите на дружествата

Хоризонталният анализ на отчета за приходите и разходите помага да се оцени динамиката на развитие на едно дружество спрямо предварително избрана базова година. Той е направен с помощта на базов индекс въз основа на стойностите през 1998 г.

Общият ръст на приходите и разходите е около 1.3-1.5 пъти. Приходите от нетни продажби доминират изцяло динамиката на приходите на дружествата. Докато финансовите приходи, формирани преди това от курсови разлики, се стопяват спрямо 1998 г., то извънредните приходи през анализирания период се колебаят около базовите стойности.

Тревожна е тенденцията разходите за дейността да нарастват с по-високи темпове, отколкото всички разходи на дружествата. Най-висока динамика при тях имат амортизационните разходи, възнагражденията на персонала и разходите за материали. През 2002 г. разходите за осигуровки са по-малко в сравнение с 1998 г., което се дължи на промененото законодателство и споделяне на осигурителната тежест между работодател и зает персонал.

7.3. Вертикален анализ на баланса на дружествата

Основен структуроопределящ елемент на актива на дружествата са дълготрайните материални активи, чийто относителен дял във всички дружества намалява от над 90% през 1998 г. на около 80% през 2002 г. Това се дължи на свиване на дела на машините и оборудването, които са активните за дружествата фондове.

Вторият по големина актив на дружествата са краткосрочните им вземания, които показват тенденция към нарастване от малко под 3% през 1998 г. до над 8-10% от всички активи през 2002 г. Този ръст в структурата се дължи на увеличаване на вземанията от клиенти поради неплащане на задълженията им за потребената от тях вода.

Делът на материалите в общата структура на актива има същото развитие като краткосрочните вземания. Той нараства от около 1% през началната година до 3-5% през 2002 г., което може да се смята за по-адекватна стойност за дружествата от този сектор и им позволява да осигурят нормална експлоатация на поддържаните от тях системи.

Четвъртият елемент от структурата на актива на дружествата са паричните средства, които са в депозити и в брой. Общият им дял е в минималните граници на 1-3% от всички активи с изключение на ВИК – Смолян, където се поддържа доста висок дял на налични парични средства.

Основен дял в пасива на дружествата заема собственият им капитал. Той намалява от 90-96% през 1998 г. на 75-85% през 2002 г. Най-голям дял в

собствения капитал на дружествата имат целевите (общите) резерви. Тяхното намаляване е основна причина за свиване на относителния дял на собствения капитал в пасива на фирмата.

На второто място в структурата на пасива се намират задълженията по дългосрочните заеми, които за повечето дружества нарастват от 0% през 1998 г. до 10-15% през 2002 г. и ще запазят дела си и през следващите години. Тази част от пасива е свързана с погасяване на задълженията на дружествата по заема, получен от Световната банка.

Тенденция към относително увеличаване на мястото им в структурата на пасива се открива при краткосрочните задължения. Те се променят от 3% през 1998 г. на 6% през 2001 г. Делът на краткосрочните задължения е в границите на нормалните стойности. Тяхното нарастване като група се дължи на въведените такси за водоползване, които се отнасят към другите краткосрочни задължения и достигат до 3% от сумата на пасива.

7.4. Хоризонтален анализ на баланса

Хоризонталният анализ на баланса е направен също с помощта на базов индекс на основата на отчетни данни през 1998 г. През анализирания период общият размер на актива и съответно на пасива нараства около 20-25%, което показва известна динамичност в развитието на дружествата. Най-динамичните елементи на актива на баланса са паричните средства в брой.

Другите елементи на актива с по-нисък темп на нарастване са съдебните и присъдените вземания, чийто дял с някои изключения достига до 5-6% през последните две години, и материалите, които нарастват дори по-бавно.

За разлика от актива елементите на пасивната част на баланса на дружествата се променят по-равномерно. Изключение от тази тенденция са другите краткосрочни задължения, които нарастват сериозно при всички дружества. Друг силно динамичен елемент от пасива са дългосрочните задължения, които се увеличават рязко през последните две години поради дължимите погашения по заема на Световната банка.

7.5. Анализ на финансови съотношения

Анализ на съотношенията за рентабилност. През анализирания период фирмите реализират положителен финансов резултат, който обаче е на ниско равнище на база продажби – в границите на 0.4-2.5% през 1998-2002 г. Високите и постоянно нарастващи стойности на рентабилността на капиталова основа се дължат най-вече на постоянството на знаменателя на използваната формула.

Рентабилността на пасивите и реалните активи е доста колеблива величина, чийто динамизиращ фактор са най-вече промените във величината на активите и пасивите, а не толкова динамиката на реализираната печалба.

Анализ на съотношенията за ефективност. Ефективността от дейността на фирмата е измерена чрез съотношенията между продажби и капитал. Общата тенденция към постоянен ръст на продажбите спрямо капитала се дължи на фиксираната стойност на капитала и, разбира се, на динамиката на продажбите. Обратното съотношение, което показва дела на използвания капитал на единица продажби, има ниски стойности, което говори за слабо участие на капитала при формиране на приходите от продажби.

Анализ на съотношенията на ликвидност. С едно изключение ликвидността на дружествата се намира в границите на препоръчителните параметри. Общата ликвидност през 2002 г. достига стойности над препоръчителната граница от 2, което може да се смята за много добро постижение за дружествата. Стойностите през целия анализиран период и на незабавната, бързата и абсолютната ликвидност с едно изключение показват безпроблемната възможност дружествата да обезпечават краткосрочните и текущите си задължения.

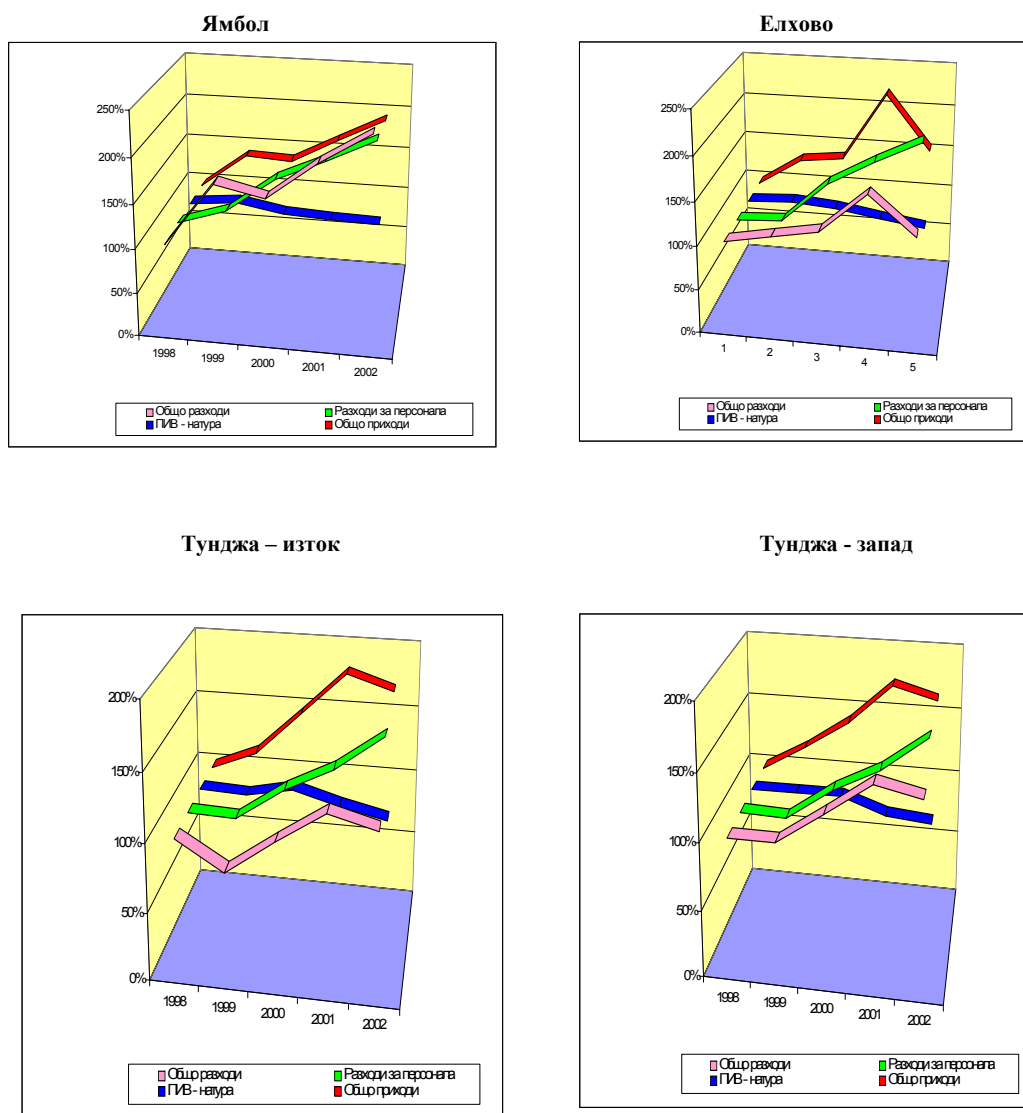
Анализ на съотношенията за обръщаемост на краткотрайните материални активи. Времетраенето на един оборот нараства от около 20 на 40-60 дни, а реципрочният показател отчита броя на оборотите за една година. Те намаляват от около 20 на 7-9 през анализирания период. Тези съотношения показват, че за реализация на продажбите на фирмите са необходими все по-голям дял краткотрайни материални активи. Видът на дейност на дружествата е такъв, че все още тези показатели не представляват сериозен проблем пред финансовото им управление. Те са във връзка с направения извод, че през последните години, фирмите поддържат по-нормално количество на запаси и материали за гарантиране на ритмичност при снабдяване на текущата си дейност.

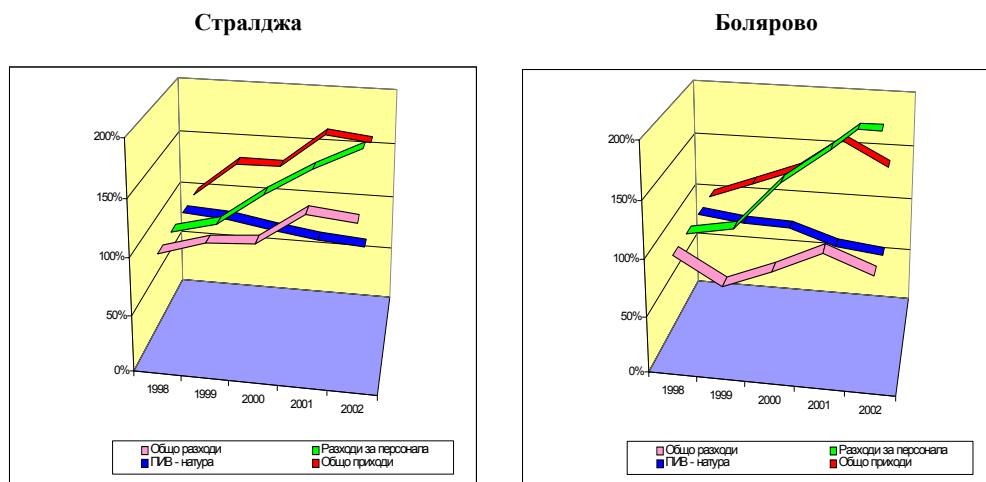
Анализът на съотношенията за финансова автономност на фирмата. Поради обслужване на заема от Световната банка степента на финансова автономност на дружествата намалява от около 0.8-0.9 на 0.5-7% и се увеличава съотношението ѝ на задлъжнялост. Финансовата автономност на фирмите с изключение на едно дружество е над препоръчителните стойности от 0.5. Съотношението между собствения и привлечения капитал, което е изразено чрез показателя за платежоспособност, е достатъчно високо, въпреки че през последните години тенденцията е към намаление.

7.6. Центрове на разходи в дружествата

Експлоатационните райони представляват основните центрове както на приходи, така и на разходи във ВИК дружествата. За да се прецени доколко управлението на дружествата използва тази модерна финансова концепция, е направен специален анализ на финансови показатели на всички експлоатационни райони във ВИК – Ямбол (вж. фиг. 6).

Фигура 6
Основни показатели на експлоатационните райони на ВИК – Ямбол





От представените фигури могат да се изведат следните няколко особености:

- Най-динамичният показател от анализираните е издръжката на персонала. Изключително бързото му развитие във всички експлоатационни райони не се намира в пряка връзка с динамиката на получаваните приходи и екстраполирането на тази тенденция в бъдеще може да доведе до сериозни финансови проблеми пред дружеството.
- Ножицата между спада на полезно използваната вода (ПИБ) и ръста на стойностните показатели е най-широко разтворена в експлоатационния район, който обслужва община Ямбол. При него финансовото управление и дисциплина се намират на най-ниско равнище. Като се има предвид, че това е структуроопределящият район на дружеството, финансовото му управление трябва да концентрира усилията си точно там.
- Динамиката на разходите за персонала не е свързана с тази на приходите в експлоатационния район, който обслужва община Болярово.
- Двата експлоатационни района, обслужващи община Тунджа, имат почти еднаква динамика на развитие на всички изследвани показатели.
- Динамиката на анализираните основни показатели за работа на експлоатационните райони показва, че връзките и зависимостите между тях са слаби, което говори за това, че финансовото управление на централите на разходи на дружеството има нужда от сериозно преосмисляне и изграждане на здрава основа, която да ограничава разходите и да стимулира приходите.

Прилагането на този анализ към другите изследвани дружества потвърждава, че с изключение на ВИК – Пловдив концепцията за управление на центрове на разходи и приходи не е позната и не се използва във финансово-счетоводната практика на дружествата. Повечето основни извода, направени на примера на ВИК – Ямбол, в по-голяма или по-малка степен са характерни и за другите анализирани дружества от сектора.

Изводи от анализа на финансовото състояние на дружествата

От анализа на финансовото състояние на дружествата могат да се направят следните изводи:

- Финансовото им състояние е сравнително стабилно, всички дружества работят на печалба с едно изключение; ВИК дружествата редовно покриват задълженията си, балансовото им число нараства ежегодно.
- В структурата на разходите прави впечатление високият дял на разходите за заплати. Заедно с производните им разходите за осигуряване те достигат до много високи стойности. Това е неоправдано, поради което е необходимо да се въведе строг контрол върху тези разходи и те да се обвържат с крайните резултати и ръста на производителността на труда.
- От анализа на баланса на фирмите прави впечатление, че след 1999 г. те отделят по-голямо внимание на бъдещото си развитие, което се изразява в размера на инвестициите и запасите от страната на актива и дългосрочните задължения от страна на пасива.
- Прилагането на концепцията за разглеждане на експлоатационните райони като центрове на разходи не е постоянен инструмент на управленския арсенал на дружествата. Финансовото управление на дружествата трябва да се промени, така че напълно да отчита промените в основните финансови индикатори по експлоатационни райони.

Оценка на степента на реструктуриране на финансовото управление в предприятията

Анализът и обобщенията, направени в този раздел, позволява да се аргументира средна оценка по отношение на дефазивното реструктуриране и ниска оценка за стратегическото реструктуриране (вж. фиг. 7). Дружествата се характеризират с консервативно управление на финансовите си ресурси, което им позволява да балансират между текущите нужди от финансови ресурси и финансовите им възможности. Тази политика в стратегически план не е приемлива, защото се увеличават нуждата от ресурси, а екстраполацията на сегашния финансов модел ще доведе управлението на дружествата до колапс. Въвеждането на принципите на модерното финансово управление и необходимостта от по-ефикасно разпределение на финансовите ресурси са

постоянно задължение и отговорност пред мениджмънта на компаниите от сектора.

Фигура 7

Оценка на степента на реструктуриране на финансовото управление в предприятията

Финанси и финансово управление		
Оценка	Реструктуриране	
	Дефазивно	Стратегическо
Средна		
Ниска		

8. Обобщаваща оценка на реструктурирането на изследваните дружества

Обобщаващата оценка на степента на реструктуриране черпи ресурси от направените оценки по елементи. Нейното специфично свойство е, че дава възможност да се обхване в едно цяло степента на реструктуриране на предприятията, както и да се сравни степента на реструктуриране между отделните елементи. На тази основа мениджмънтът на фирмите може да разработи програма за продължаващи и по-концентрирани реформи.

Общият извод, който се налага от проследяването на оценките, представени на фиг. 8, е, че предприятията досега са обърнали внимание предимно на дефазивното си реструктуриране. Дори при него не се забелязва поне един елемент, в който то да е завършено. Следователно е необходимо да се положат още усилия за приключване на дефазивния етап от реструктурирането.

В продължение на повече от 15 години от началото на прехода към пазарна икономика реструктурирането на фирмите от сектора се извършва стихийно, на принципа „спри и тръгни“, без ясна и последователна политика и стратегия за развитие. Резултатите от това реструктуриране и запазването в основни линии на типичните за държавните фирми особености на управление не са добри, а тенденцията е към влошаване на състоянието.

На този фон стратегическото реструктуриране е изоставаща задача. Само при два от петте елемента може да се твърди, че е отбелязан напредък. Червените зони индират чувствителните области, на които трябва особено бързо да се обърне внимание и да се заделят ресурси за започване на истинско реструктуриране. Ако се приеме твърдението (формулирано като закон от автора на теорията за исоропологията), че резултатността на една системата се

лимитира от най-слаборазвятия й елемент, то тогава може да се окаже, че без стратегическо реструктуриране на посочените на тъмен фон елементи оперативните и финансовите резултати на изследваните компании ще бъдат силно ограничени и за в бъдеще.

Фигура 8

Обобщаваща оценка на степента на реструктуриране на предприятията

Дефазивно	Стратегическо
Собственост и правна форма на предприятията	Собственост и правна форма на предприятията
Организационно-управленска структура	Организационно-управленска структура
Експлоатационна дейност	Експлоатационна дейност
Управление на човешките ресурси	Управление на човешките ресурси
Финанси и финансово управление	Финанси и финансово управление

II. Политика за реструктуриране на фирмите от сектора

1. Подход към формулиране на политика за реструктуриране

В тон с констатациите и направените изводи от анализа на реструктурирането е безспорно, че е необходимо да се формулира стратегия и политика за преодоляване на проблемите с реструктуриране на ВИК дружествата. На равнище стратегически документи в сектора през 2004 г. беше приета Стратегия за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България. Документът се опитва да предложи решения за проблеми, които по-скоро имат отношение към държавната намеса и регулиране на бизнеса в този сектор. Само индиректно този документ засяга някои от проблемите на реструктуриране на ВИК дружествата.

Същевременно е очевидно, че разработването, приемането и изпълнението на определена политика за реструктуриране на фирмите от сектора има за адресат основно мениджърския състав на фирмите и съответната дирекция на МРРБ, която подпомага министъра при изпълнение на функциите му на принципал на държавното участие в тези фирми, както и при формиране на държавна политика в сектора и ДКЕВР.

За да не се допусне смесване и преплитане между националната стратегия и съвкупността от предлагани промени, тук наричаме последните политики. Очевидно задачата не е да се навлиза в излишна конкретика и да се формулира

политика за реструктуриране на всяко от анализираниите дружества. По-скоро става въпрос за подходи, принципи, модели и механизми за решаване на изведените общи проблеми за държавните фирми от сектора.⁸ Това не означава, че ръководствата на фирмите от сектора могат да свалят отговорността си от подготовката и прилагането на такива политики. Тъкмо напротив, тази задача стои с огромна важност пред тях. Улеснението, което те могат да получат, е, че, съобразявайки се с направените предложения, техните програми могат да станат много по-полезни. Тези управленски програми могат да намерят най-голямо приложение в бизнес-плановите на ВИК дружествата.

Принципите, на чиято основа са изградени направените препоръки към политиката за реструктуриране на дружествата от сектора, се основават на следното:

- Отчитат се двете равнища – фирмено и надфирмено, при поставяне и решаване на проблемите. Не е реалистично да се очаква, че единствено усилията на ръководствата на ВИК фирмите могат да бъдат достатъчни за преодоляване на проблемните области при реструктуриране на фирмите, които те управляват.
- Наличието на Стратегията (при всичките ѝ недостатъци) представлява държавен ангажимент към фирмите и сектора. Затова предложенията трябва не да я дублират, а да се съобразяват с нея.
- Предвид чувствителното изоставане на реструктурирането е направен опит да се приоритизират и координират реформите по елементи.
- При съставяне и формулиране на предложенията е отчетен и е направен опит за интегриране в тях на европейския опит.

2. Реструктуриране на собствеността и правната форма

Реформите в собствеността на ВИК дружествата са ключови по отношение на другите елементи на реструктурирането им. Това е така, защото само чрез промяна в собствеността може да се осигури стабилност на управлението, изграждане на партньорски отношения между водните оператори, общините и държавата.⁹ Ако всички останали елементи бъдат напълно реструктурирани, а проблемът със собствеността не бъде решен, общият ефект от тази дейност ще бъде много малък, а загубата на ресурси – много голяма. Реформите, които

⁸ От нашите наблюдения може да се твърди, че тези проблеми с голяма достоверност се отнасят и за общинските фирми, опериращи в сектора.

⁹ В европейските страни има три различни, но успешно функциониращи модела на управление на сектора според собствеността на капитала на ВИК операторите. В преобладаващия случай тези компании са общинска или държавна собственост с активно използване на възможностите на публично частното партньорство (ПЧП). Вж. Mohajeri, Sh. 2003.

трябва да се предприемат по отношение на собствеността на ВИК дружествата, трябва да следват следните репери:

- Необходимо е да се подготви закон за собствеността на ВИК мрежите, който да регулира собственическите отношения в сектора. С влизането му в сила трябва да се регламентира и организира изваждането на мрежата от капитала на дружествата и предаването ѝ на общините и на държавата. След това тази собственост трябва да се прехвърли за оперативно управление на ВИК операторите.
- Логично е да се следват принципите на прехвърляне на собствеността, предложени в Стратегията.¹⁰ Те предполагат, когато водоснабдителната и/или канализационната система обслужва едно или група населени места на територията на една община, тя да бъде публична общинска собственост. Когато водоснабдителната и/или канализационната система обслужва група населени места, разположени в повече от една община, общите части на тези системи, които имат надобщинско значение, се предвижда да бъдат публична държавна собственост. Останалите части на системата, вкл. водопроводната и канализационната мрежа в населените места, се предлага да бъдат публична общинска собственост.
- В Стратегията уместно е предложено ПСОВ, които обслужват територията на населени места от две общини, да бъдат публична общинска собственост на общината, в която са разположени.
- Необходима е и промяна на Закона за концесиите в частта му за вида собственост, подлежаща на концесия (чл. 4, т. 8). Според съществуващата уредба само водоснабдителни съоръжения и системи, които са публична държавна собственост, могат да бъдат обект на концесиониране. Трябва да се предостави такава възможност и на публичната общинска собственост.

Правната форма на ВИК дружествата трябва също да претърпи промени в следните насоки:

- Всички дружества с държавно участие трябва да се преобразуват в акционерни дружества с едностепенна система на управление. При дружествата с персонал над 1000 човека може да се предвиди и въвеждането на двустепенна система на управление.
- В съветите на директорите трябва да участват представители на държавата власт от централно и регионално ниво, както и на общините при смесените дружества. Не е желателно тези представители да бъдат само държавни служители, а е добре да участват също и представители на академичните и професионалните общности от сектора.

¹⁰ Вж. Стратегия за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България, 2004.

3. Реструктуриране на организационно-управленската структура

Новата организационно-управленска структура на дружествата от сектора трябва да се изгражда при отчитане на няколко основни принципа:

- преодоляване на недостатъците на съществуващата организационна структура;
- съобразяване с организационни структури на водещи в отрасъла дружества от страната и в държави с развита пазарна икономика;
- развиване на нови управленски звена за изпълнение на нови специализирани функции на дружествата, които се налагат от работата им в пазарни условия;
- оформяне на три равнища на управление: висше управленско – управител и заместник-управител; първо управленско – главен инженер и главен счетоводител, и второ управленско – началници на дирекции (отдели);
- прегрупиране и концентриране на звената по линейно-функционален принцип;
- закриване и прехвърляне на несвойствени функции и дейности към външни фирми;
- отчитане на местната специфика, мащаба на дейност и капацитета за адаптация на новата структура от персонала на дружеството.

В сравнение със съществуващите в новопредлаганите структури могат да се направят следните общи промени.¹¹

- ясно обособяване на три специализирани функционални блока, които концентрират основните функции на дружествата и осигуряват обслужването му: експлоатация, развойна дейност и търговско-финансов блок;
- осигуряване основната ангажираност на главния инженер с въпросите на експлоатационната дейност на дружеството;
- за развойната и търговско-финансовата дейност пряко да отговарят управителят и заместник-управителят. Главният инженер и главният счетоводител също ще участват при вземането на стратегически решения по перспективно развитие на дружеството, но няма пряко да се занимават с него;

¹¹ Към тях не се включват промените, които биха произтекли от преобразуване на дружествата в акционерни.

- Под пряката отговорност на главния счетоводител трябва да се концентрира търговската и финансово-икономическата дейност, както и дейностите с административен характер. За по-добро управление на паричните потоци и складовите запаси е логично складовете да преминат към търговската дейност и за тях пряко да отговаря главният счетоводител, който ще се занимава и с дейностите по управление и развитие на персонала.

4. Преструктуриране на експлоатационната дейност

Експлоатационната дейност представлява сърцевината на бизнеса на ВИК дружествата. Затова решаването на проблемите в тази област изисква най-големи инвестиции, време, координиране и ангажираност. Предложенията за промени в тази област са следните:

- Първата и най-важна мярка се отнася до рехабилитация на водопроводната мрежа. Необходимо е да се направят замервания и нейната на основата на статистика на аварията да се подготвят програми за рехабилитация. Втората посока за работа е свързана със зонироването на мрежата. Следваща по важност стъпка предполага проверка и подмяна на неизправните водомери. От изключителна важност е да се предприемат мерки за ограничаване на икономическите загуби на вода. Затова трябва да се организират проверки за установяване на незаконните включвания към мрежата, осъществявани от специално създадена група или от персонала по експлоатационни райони.
- Многобройните и чести аварии са последица от състоянието на ВИК мрежата. Основните решения за подобряване на работата в това отношение трябва да бъдат насочени към подобряване на организацията и осъвременяване на техническото оборудване за отстраняване на аварията. Изграждането на подземен кадастър на ВИК мрежата може съществено да подпомогне и ускори работата по този проблем.
- Изискванията към качеството на подаваната вода трябва да се спазват непрекъснато. Основните направления, в които трябва да се организира работата, са рехабилитация на съществуващите станции за чисти води, закупуване и инсталиране на допълнителни съоръжения за обработка на водата като хлориране, поддържане на постоянно равнище на резервни запаси от оборотни консумативи, използвани за пречистване на водата.
- Необходим атрибут за контрол на качеството на водата са лабораториите, които следят за състоянието на подаваната вода. Те трябва да могат да отговарят на допълнителните нови изисквания, които се поставят в тази област, чрез осигуряване на допълнителни специалисти-микробиолози и чрез закупуване на нова техника за измерване и контрол.

- ВИК дружествата трябва да организират самостоятелно или в сътрудничество с охранителни фирми неприкосновеността на санитарно-охранителните зони.
- ВИК дружествата заедно с общините трябва да положат значителни усилия за разширяване на канализационната мрежа, където се констатира най-голяма изостаналост. Изграждането и рехабилитирането на съществуващата канализационна мрежа е предпоставка за последващото ѝ пречистване.
- Пречистването на отпадъчните води е нерешен проблем в две направления: обхват на пречистената вода и качество на пречистването. Решаването му изисква изграждане на нови ПСОВ и модернизиране на съществуващите станции. За целта могат да се използват предвидените средства по ИСПА, а след присъединяването на страната към ЕС и от Кохезионния фонд.
- За оптимизиране на складовото стопанство на дружествата трябва да се използва специализиран софтуер за неговото управление.
- Особено важна задача е подобряване обслужването на клиентите. Подходящи решения са въвеждането на замерване на дву- или тримесечна база, откриване на центрове за обслужване на клиенти, въвеждане на безкасово плащане.
- Създаването на Интернет-страници за представяне на дружествата, въвеждането на е-услуги, както и използването на PR и маркетингови кампании ще модернизира предоставянето на услуги от ВИК дружествата и ще създаде по-висока степен на доверие между тях и клиентите и по-добър имидж на дружествата от сектора.
- Необходимо е да се предприемат мерки за прилагане на системи за управление на качеството ISO 9000 и ISO 14000 във всички фирми от сектора.

5. Реструктуриране на управлението на човешките ресурси

Основна цел на дружествата в тази област е те да бъдат осигурени с оптимален в количествено и качествено отношение персонал. Оптималността се определя от степента на съответствие между характеристиките на заетите и изискванията на дружествата и извършваните от него дейности и услуги в полза на потребителите. Главното средство за постигането на тази цел е създаването на модерна система за управление на персонала, която включва следните основни елементи:

- планиране, набиране и подбор на персонала;
- назначаване;

- длъжностни характеристики;
- мотивация на персонала;
- квалификация и преквалификация;
- оценка на персонала;
- условия на труд;
- индустриални отношения.

Предвид идентифицираните при анализа проблеми в кадровото осигуряване на дружествата приоритетните насоки за реструктуриране са:

- създаване на благоприятни организационно-управленски предпоставки;
- оптимизиране на броя и структурата на персонала, вкл. чрез поддържане и повишаване на неговата професионална квалификация;
- развитие на система за включване на персонала в подобряване качеството на предоставяните от дружествата услуги.

За изпълнение на първата насока е необходимо в новите организационно-управленски структури да се създаде специално звено “Управление на човешките ресурси”, което да обхваща дейността съществуващите досега отдели “Нормиране и работна заплата”, „Труд и работна заплата” и “Кадрово осигуряване и работна заплата”.

Основна функция на новото звено е да разработва и практически да провежда политиката на дружествата за осигуряване и развитие на персонала. Във връзка с това осигуряването на специално обучение на служителите в тези отдели е важна предпоставка за успешното реализиране и развитие на програмата.

Постигането на втората насока се базира върху следните задачи и дейности:

- оценка и преоценка на числеността на персонала – общо, по райони, по управленски звена и длъжности; привеждане числеността на персонала в съответствие с очакваните промени в обема на дейността; подобряване на еталонните показатели за изпълнение като “водоснабдяващ персонал на единица дейност (водоснабдяващ персонал/ПИБМ³/год.)” и “канализационен персонал на 1000 обслужвани жители”; назначаване на специалисти с висше образование във всички технически райони;
- успоредно с първата стъпка трябва да се извърши актуализиране на щатното разписание и на длъжностните характеристики;

- съпоставяне на изискванията на длъжностните характеристики и професионално-квалификационните качества на назначения персонал, преназначаване, идентифициране на свободните длъжности. Свободните длъжности, които възникват, се диференцират в следните групи: (а) длъжности, заемани чрез конкурс по чл. 90 от Кодекса на труда; (б) длъжности, заемани чрез подбор по документи и интервю;
- извършване на постоянен текущ анализ и съпоставка на промените в характеристиките на наличния персонал и в изискванията към извършваните от него трудови дейности; своевременно предвиждане на кратко- и дългосрочните потребности от кадри чрез отчитане на промените във възрастовата структура, наличието на определени специалисти, тенденции в развитието на дружествата и извършваните от него дейности и услуги;
- подбор на кандидатите чрез обективни критерии за компетентност – равнище на познаване на нормативната база, свързана с изпълнението на трудовите задължения; професионална компетентност; управленски умения; работа с клиенти; комуникации – писмени и устни; умения за работа в екип; справяне с промените.

Създаването на система за повишаване на професионалната квалификация и на индивидуални планове за развитие има самостоятелно значение за постигането на втората насока. Във връзка с това са необходими действия в следните две основни направления:

- установяване на делово сътрудничество с институции, оказващи подходящи квалификационни услуги и подготвящи кадри, съответстващи на потребностите на дружествата;
- инициране на системни професионални контакти с други ВИК дружества чрез споразумения за сътрудничество и обмен на опит и провеждане на периодични тематични работни срещи.

Реализирането на третата насока предполага разработването на система за мотивиране на персонала, която да работи за подобряване качеството на предлаганите от дружествата услуги. Тя трябва да включва механизми, които да стимулират всеки работник или служител, да предлага мерки за подобряване организацията на работа на компанията и на техническите и технологичните начини и параметри на определени дейности и услуги. Системата трябва да се базира на такива форми като: периодична идентификация и обсъждане в основните звена и между различните групи специалисти на съществуващи проблеми и на възможни начини за тяхното решаване; даване на индивидуални писмени предложения до непосредствения ръководител; периодично обсъждане на предложенията в отдела и представяне на резултатите от тези обсъждания пред ръководството на фирмата; въвеждане на материални и нематериални стимули за творчество в работата и в

представянето на предложения за подобряване на услугите и работата с клиентите.

6. Преструктуриране на финансовото управление

Въвеждането на модерни системи за финансово управление е друга предстояща задача пред ВИК дружествата. Този процес може да се осъществи, като се предприемат решения в следните направления:

- Започнатото през последните години бизнес-планиране, вкл. финансово планиране за тригодишен период, трябва да бъде развито. Особено важно е планирането на инвестиционните намерения и въвеждането на еталонни сравнения на основата на стандарти, които да отразяват българската ситуация. Тези стандарти трябва да са свързани с финансовите и икономическите резултати, като по този начин те ще изпълняват ролята на нормативи при финансовото планиране и управление.
- Анализът на финансовото състояние ясно показва невъзможността дружествата самостоятелно да генерират средства за възстановяване на ВИК мрежата и доизграждането ѝ. Повишаването на цените на ВИК услугите също не може да доведе до генериране на необходимите ресурси. За целта е нужна финансова програма, която ясно и предвидимо да планира и ангажира очаквани средства от фондовете на ЕС, държавния бюджет и самите дружества.¹² Възможностите на ПЧП са все още непознати в сектора, с изключение на „Софийска вода”. Те трябва да се преценят внимателно и да се интегрират в националната стратегия и в отделните стратегии и бизнес-планове на ВИК дружествата.
- Необходимо е да се направят подобрения в посока към въвеждане на специализиран софтуер за работа в счетоводството – за подобряване на основата за отчитане на разходите и контрола върху тях. Освен това трябва да бъде подобрена системата за измерване и отчитане на добитата, фактурираната и отпадъчните води, заустени в системата.
- Решаването на проблема със собствеността на мрежите ще позволи ВИК дружествата да концентрират усилията си върху своите активи, както и да могат да планират по-точно инвестициите си. Освен това те ще имат точна база за определяне на амортизационните си отчисления.
- Необходимо е да се въведе сериозен контрол върху разходите за заплати и тяхната динамика да се свърже с ръста на производителността на труда.
- Управлението на запасите в дружествата също трябва да се усъвършенства. Внедряването на информационни системи за управление на запасите, които

¹² Задълбочен анализ на финансовите ресурси и източниците за набавянето им при преструктуриране на сектора е направен в The World Bank Bulgaria: Financing The Water and Wastewater Sector, April 2005.

да включват наличностите във всички складове на дружествата и създаването на специализирани структури, които да се занимават с планиране и управление на запасите са едни от най-важните решения. Управлението на запасите трябва да започне да се разглежда в контекста на управление на краткосрочните активи.

- Използването на концепцията за разглеждане на експлоатационните райони като центровете на разходи трябва да стане постоянен управленски инструмент на ВИК дружествата. Финансовото управление на дружествата, вкл. системата за възнаграждение и премиране, трябва да се промени така, че напълно да отчита промените в основните финансови индикатори по експлоатационни райони.
- Всички ВИК дружества са изправени пред проблема за повишаване на събираемостта на вземанията си. За решаване на този проблем са необходими законодателни промени и организационни решения от страна на ВИК дружествата. Промените в законодателството трябва да регулират подпомагането на социално слабите семейства чрез покриване на сметките им до определено количество вода или въвеждане на субсидирани услуги за тях по подобие на енергийните помощи.

7. Заключение

В хода на изследването бяха подложени на верификация две работни хипотези. Резултатите от проучването аргументирано защитиха хипотезата, която констатира, че реструктурирането на фирмите от сектора се извършва стихийно, на принципа „спри и тръгни“, без ясна и последователна политика и стратегия за развитие. Резултатите от това реструктуриране и запазването в основни линии на типичните за държавните фирми особености на управление не са добри, а тенденцията е към влошаване на състоянието.

Общият извод, който се налага от проследяването на оценките, представени на фиг. 8 са, че досега предприятията са започнали и са обърнали внимание предимно на дефазивното си реструктуриране. Дори и при него обаче не се забелязва поне един елемент, в който то да е завършено. Следователно е необходимо да се положат още усилия за приключване на дефазивния етап от реструктурирането.

На този фон стратегическото реструктуриране е изоставаща задача. Може да се твърди, че само при два от петте елемента е отбелязан напредък. Червените зони индикират особено чувствителните области, на които трябва бързо да се обърне внимание и да се заделят ресурси за започване на истинско реструктуриране. Ако се приеме твърдението, че резултатността на една системата се лимитира от най-слаборазвития ѝ елемент, то тогава може да се окаже, че без стратегическо реструктуриране на посочените на червен фон елементи, оперативните и финансовите резултати на изследваните компании ще бъдат силно ограничени и за в бъдеще.

Занапред е необходимо да се започне дълбоко и системно реструктуриране на фирмите от сектора, което да обхване реформиране на регулативната среда, в която те функционират, реструктуриране на собствеността чрез уреждане на взаимоотношенията между държавата, фирмите и общините, вкл. чрез използване на подходящи форми на ПЧП, реструктуриране на корпоративното управление на тези дружества, сериозно увеличаване на финансирането за сектора чрез привличане на средства от фондове на ЕС, развитие на показатели за еталонно сравнение, съобразени със стартовите български условия.

Литература

- Бърдарска, Г.** Нови предизвикателства при прилагане на Европейската рамкова директива за водите. Директива 2000/60/ЕС на Европейския парламент и на Съвета (извадки): Указания за практическото ѝ прилагане. – Благоевград: ИРАНИК-М, 2002.
- Закон за водите, обн. ДВ. 67/27.07.1999, изм. ДВ 81/6.10.2000, изм. ДВ 34/6.04.2001, изм. ДВ 41/26.04.2001, изм. ДВ 108/14.12.2001, изм. ДВ 47/10.05.2002, изм. ДВ 74/30.07.2002, изм. ДВ 91/25.09.2002, изм. ДВ 42/09.05.2003, изм. ДВ 69/05.08.2003, изм. ДВ 84/23.09.2003.
- Закон за регулирането на водоснабдителните и канализационните услуги, обн. ДВ No. 18/25.02.2005 г.
- Калигоров, Хр.** Равновесие в системите. СУ „Кл. Охридски“, 1983.
- Калинков, П.** Проблеми пред ВИК дружествата в Република България. Публични форми на управление и собственост, доклад представен на конференция: Проблеми пред ВИК дружествата в Република България. Публични форми на управление и собственост. С., 2003.
- Качество на водите. С., МОСВ, 2005.
- Материали от международна конференция „България: Финансиране на сектора водоснабдяване и канализация“, организирана от Световната банка и Американската агенция за международно развитие, 31 май – 1 юни, С., 2004.
- НСИ. Околна среда, различни издания за периода 1998-2005.
- НСИ. Статистически годишник, различни издания за периода 1997-2005.
- Стратегия за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в Република България, МС, 2004.
- Boeri, T.** Labor-Market Reforms in Transition Economies. – *Oxford Review of Economic Policy*, 1997, Vol. 13, N 2, Summer, p. 126-140.
- Dutz, M. A. and M. Vagliasindi. Competition Policy Implementation in Transition Economies: An Empirical Assessment. – *European Economic Review*, 2000, Vol. 44, Nos. 4-6, May, p. 762-772.
- Brada, J. C.** Management 101: Behavior of Firms in Transition Economies. *Working Paper N 133*. Ann Arbor, MI: William Davidson Institute, 1998.
- Brada, J. C. and I. Singh.** Corporate Governance in East Central Europe: Issues and Summary of Case Studies. – In: Brada, J. C. and I. Singh (eds.). *Corporate Governance in Central Eastern Europe: Case Studies of Firms in Transition*, p. 3-39, NY, 1999.
- Bratkowski, A., I. Grosfeld and J. Rostowski.** Investment and Finance in De Novo Private Firms: Empirical Results from the Czech Republic, Hungary, and Poland. – *Economics of Transition*, 2000, Vol. 8, N 1, p. 101-116.
- Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy.
- Djankov, S., P. Murrell.** The Determinant of Enterprise Restructuring in Transition: An Assessment of the Evidence. 2000.
- Djankov, S.** Ownership Structure and Enterprise Restructuring in Six Newly Independent States. – *Comparative Economic Studies*, 1999, Vol. 41, N 1, Spring, p. 75-95.
- Estrin, S., J. C. Brada, A. Gelb and I. Singh.** An Introduction to the Case-Study Project. – In: Estrin, S., J. C. Brada, A. Gelb and I. Singh (eds.). *Restructuring and Privatization in Central Eastern Europe: Case Studies of Firms in Transition*, 1995, pp. xi-xxxiv. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Grosfeld, I. and G. Roland. Defensive and Strategic Restructuring in Central European Enterprises. – *Journal of Transforming Economies and Societies*, 1996, Vol. 3, N 4, p. 21-46.
- Frydman, R., C. W. Gray, M. Hessel and A. Rapaczynski.** When Does Privatization Work? The Impact of Private Ownership on Corporate Performance in the Transition Economies. – *Quarterly Journal of Economics*, November 1999, Vol. 114, N 4, p. 1153-1191.

- Halcrow Group Ltd. Bulgaria – Regulation in Water and Wastewater. Final Report. The Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF) The World Bank. April, 2002.
- Marer, P. and V. Mabert.** GE Acquires and Restructures Tungsram: The First Six Years (1990-1995). – In: Organization for Economic Cooperation and Development, Trends and Policies in Privatization. Paris, 1996, Vol. 3, N 1, p. 149-185.
- Mintzberg, H.** Le management. Voyage au centre des organisations, Paris, 1999.
- Mohajeri, Sh.** (ed.). European Water Management between Regulation and Competition. EC, 2003.
- Morris, G. and A. Kis.** Assessment and Development of Municipal Water and Wastewater Tariffs and Effluent Charges in the Danube River Basin. Vol. 1: An Overview of Tariff and Effluent Charge Reform Issues and Proposals. Danube Regional Project. Vienna, Austria. 2004.
- Morris, G. and A. Kis** (ed.). Assessment and Development of Municipal Water and Wastewater Tariffs and Effluent Charges in the Danube River Basin. Vol. 2: Country-Specific Issues and Proposed Tariff and Charge Reforms. Danube Regional Project. Vienna, Austria. 2004b.
- Official Journal L 327, 22/12/2000 P. 0001 – 0073, Directive 2000/60/EC of the European Parliament and of the Council of 23 October 2000 establishing a framework for Community action in the field of water policy
- PricewaterhouseCoopers, Method of Evaluation of Investment Needs, Financing Strategies and Consequences on Water Pricing. Final Scientific Report. European Commission, August 2004.
- The World Bank Bulgaria: Financing The Water And Wastewater Sector, April 2005.
- The World Bank, Bulgaria: Water Companies Restructuring And Modernization Project. May 5, 1994.
- The World Bank, Bulgaria: Water Companies Restructuring And Modernization Project, Loan 3739-BUL, April 7, 2005.
- Tropchev, D., G. Morris and A. Kis.** Summary of Reform Proposals with a Discussion of Conditions in Bulgaria and the ViK LTD-Pleven Case Study. UNDP/GEF, 2005.
- Vall, M. P.** Waste water in European countries. Eurostat, 2001.
- Wieland, U.** Water use and waste water treatment in the EU and in Candidate Countries. Eurostat, 2003.
- Zingales, L.** Corporate Governance, Working Paper 6309, NBER, 1997. и др.
- Aghion, P., O. Blanchard and R. Burgess.** The Behavior of State Firms in Eastern Europe, Pre-privatization. – *European Economic Review*, June 1994, Vol. 38, N 6, p. 1327-1349.

ПАЗАРНИ ИНСТРУМЕНТИ ЗА ОПАЗВАНЕ НА ВОДНИТЕ РЕСУРСИ В БЪЛГАРИЯ

Оценено е прилагането на пазарните инструменти (ПИ) за опазване на водните ресурси (такси, санкции, някои субсидии и информационни инструменти) в краткосрочен и средносрочен период в контекста на концепцията за тяхното интегрирано управление. Характеризирани са институциите и политиките за опазване на водните ресурси в страната през последните три десетилетия и са очертани особеностите на основните инструменти на тези политики. ПИ са оценени въз основа на подробен анализ на макроравнище, както и на равнище индустриални предприятия чрез специално проучване на фирми-големи замърсители на водите. Очертани са насоки за подобряване прилагането на ПИ за опазване на водните ресурси в България.

JEL: Q53; Q58; H23

1. Въведение

Пазарните инструменти на политиката по опазване на околната среда могат да се дефинират най-общо като инструменти, които насърчават промени в поведението на замърсителите "по-скоро чрез пазарните сигнали, а не чрез определяне на равнища на замърсяване или методи на третиране".² Инструментите включват екологични данъци и такси, търговия с емисии, екологични субсидии, намаляване на субсидиите за неефективни и замърсяващи околната среда дейности, схеми за отговорност за екологични щети, информационни програми (например етикети на продуктите с информация за енергоемкостта им или за вложените суровини; изискване за предоставяне на информация от фирмите), доброволни ангажменти (екомаркировка, сертифициране) и др.

¹ Милкана Мочурова е научен сътрудник в Икономически институт на Българската академия на науките, секция „Регионална и секторна икономика“, тел: 8104035, факс: 9882108, e-mail: m.mochurova@iki.bas.bg.

² Stavins, R., 2003, Experience with market-based environmental policy instruments, in Handbook of Environmental Economics, Vol. I, Edited by K.-G.Maler and J.R. Vincent, Elsevier Science B.V., p. 358-363

Предмет на изследването са таксите, санкциите и глобите³. Освен това са разгледани отчасти разрешителните по Закона за водите (ЗВ), които са командно-контролен инструмент (ККИ) и някои нови инструменти (доброволни ангажименти, информираност на фирмите и участие във вземането на решения), а също субсидиите и управлението на приходите от такси, доколкото те имат връзка и съдействат за успешното прилагане на таксите.

2. Институции, политики и инструменти за опазване на водните ресурси

2.1. Кратък исторически преглед

Преглед на законодателството за контрол на количеството и качеството на водните ресурси е необходим, за да се разбере основата и средата, в която се развиват по-късно съвременните екологични политики.

Таблица 1
Основни дати в развитието на нормативната база за опазване на околната среда

	Прието законодателство за първи път	Приемане стандарти за околната среда	Създаване на национален орган за опазване на околната среда	Институционализиране на оценката въздействието върху околната среда (ОВОС)
България	1963 г.	1969 г.	1974 г.	1988 г.
Япония	1967 г.	1970 г.	1971 г.	1972 г.
Зап. Германия	1969 г.	1974 г.	1974 г.	1974 г.
САЩ	1970 г.	1970 г.	1970 г.	1970 г.

Източник: World Bank, Bulgaria Environmental Strategy Study, Report № 10142, 1992, p. 88.

В България законодателството за опазване на околната среда има дълга история. През 60-те години на XX в. в периода на планова икономика се приемат първите закони от съвременен тип, създават се и съответните държавни органи. През 70-те и 80-те години се усъвършенстват инструкции за пределни концентрации на токсични вещества и санкции за наднормено замърсяване. ККИ получават "силно развитие поне като документи"⁴, но фактически не се е прилагат реално. Например сред посочените страни в табл. 1 България първа приема Закон за защита на околната среда, но последна (след 25 години) въвежда механизма на оценка въздействието върху околната среда – важен инструмент за прилагане на практика на законодателството и интегриране на изискванията за икономическо и екологично развитие.

³ Санкциите за наднормено замърсяване на околната среда и глобите за нарушаване на законодателството са елементи по-скоро на командно-контролните инструменти, но са обект на анализ, понеже те са най-старите финансови екологични инструменти в България, прилагат се съвместно с ПИ и тяхното приложение е показателно и за използването на ПИ.

⁴ Данчев, Ал., Д. Русчева, А. Иванова, Г. Сматракалев. Възможности за прилагане на икономически инструменти на екологичната политика в условията на преходна икономика, научноизследователски проект. Икономически институт на БАН, 1995, с. 19.

Основен инструмент⁵ са стандартите за качество на водите с лимити за 87 параметъра (химически елементи, пестициди, бактериологично състояние и др.). Емисионни ограничения за предприятията са въведени през 1976 г. Много предприятия не са имали пречиствателни съоръжения и са заусвали директно в канализацията на населените места, но е липсвала наредба с изисквания към промишлените отпадъчни води, зауствани в канализацията на селищата. По оценка на Световната банка⁶ по времето на плановата икономика, както и в началото на 90-те години в България липсва ефективна командно-контролна програма за регулиране защитата на околната среда. Въпреки че съгласно законодателството има стриктни стандарти за качество на въздуха и водата, на практика няма средства за контрол дали дадено предприятие спазва стандартите. Няма индивидуални разрешителни, налице е общо задължение за спазване на емисионни ограничения, но липсва краен срок, в който действащите предприятия да изпълнят изискванията. Имало е система от глоби за физически лица и парични санкции за предприятията за нарушаване на законите, но не е действала ефективно. Например в края на 80-те години в регионалните инспекторати са регистрирани около 1500 нарушения годишно, но от тях около 90% са оставали ненаказани по различни причини.

През 1991 г. е приет Закон за опазване на околната среда в новите условия на изграждане на пазарна икономика. За първи път се въвежда принципът "замърсителят плаща"⁷, регулират се и процедурите за събиране и предоставяне на информация за състоянието на околната среда. По оценки на автори, изследвали законодателните мерки в преходния период⁸, въпреки положителното значение на новото законодателство за въвеждането на икономически инструменти, регулирането остава хаотично и комплицирано. Предприятията са принудени да се подчиняват на множество различни разпореждания, наредби, писма, указания. Съществуващата нормативна база не е създавала необходимите предпоставки за ефективно въвеждане на ПИ.

2.2. Нормативна база в началото на членството на България в ЕС

Договорът за създаване на Европейската общност въвежда принципа "замърсителят плаща" като основен принцип на европейската политика за опазване на околната среда, а съгласно Шестата програма за действие на ЕС въвеждането на пазарно-ориентирани инструменти е стратегически подход за прилагане на този принцип. Програмните документи на ЕС дават общи насоки и приоритети, които държавите-членки трябва да вземат предвид при разработване на националните си политики. Не се изисква тези документи да се транспонират в националните законодателства. България се ангажира да прилага

⁵ World Bank, Report No 10142, Bulgaria Environment Strategy Study, 1992, p. ii, v, 42-43

⁶ World Bank, Report No 10142, Bulgaria Environment Strategy Study, 1992, p. 44-46

⁷ Обн. ДВ. бр.86 от 18.10.1991г., изменян и допълван неколкратно до отмяната му през 2002 г. Чл. 3 и чл. 4 регламентират, че лицата, които замърсават в границите на допустимите норми, заплащат такси; а над допустимите норми – санкции.

⁸ Данчев, Ал., Д. Русчева, ..., Цит. съч., с. 20-21.

принципа "замърсителят плаща" в националната политика и може да избере най-подходящите форми и начини за това.

Националната стратегия за околна среда 2005-2014 г. и планът за действие към нея 2005-2009 г. е основният програмен документ, одобрен от правителството на България. В него се анализира състоянието на компонентите на околната среда, факторите, които им въздействат, прилаганите административно-регулаторни и пазарно-ориентирани инструменти, посочени са принципите, върху които се основава управлението ѝ. Дефинирани са основни цели. В плана за действие стратегическите цели са конкретизирани с оперативни цели и задачи, показатели за изпълнение, времеви график, отговорник, финансиране. По отношение на промишлените отпадъчни води са поставени цели и задачи и в предходния (2000 – 2006 г.), и в настоящия план за действие (2005 – 2009 г.):

- В първия план: Осигуряване на пречистването на 95% от промишлени отпадъчни води до 2006 г.⁹
- Във втория план: 100% от индустриалните отпадъчни води да се преработват и да отговарят на националните стандарти през 2007 г.¹⁰

Данните на НСИ показват, че в края на 2005 г. 23% от образуваните отпадъчни води в индустрията се заустват нетретирани. Следователно поставената цел всички води да се заустват след третиране през 2006 г. или 2007 г. е нереална.

Новият Закон за опазване на околната среда (ЗООС) от 2002 г. потвърждава принципа "замърсителят плаща", наред с другите основни принципи на опазване на околната среда: устойчиво развитие; предотвратяване и намаляване на риска за човешкото здраве; предимство на предотвратяването на замърсяване пред последващо отстраняване на вредите, причинени от него; участие на обществеността и прозрачност в процеса на вземане на решения в областта на околната среда; информираност на гражданите за състоянието на околната среда; интегриране на политиката по опазване на околната среда в секторните и регионалните политики за развитие на икономиката и обществените отношения и т.н.

Законът за водите също регламентира принципите, даващи предпоставка за прилагане на ПИ. Поставя се началото и на изграждането на единна система за управление на количеството и качеството на водите на басейнов принцип.¹¹ Законът е в сила от 28 януари 2000 г.¹² В периода 2000 г. - 2001 г. са издадени наредбите към закона. Още през 2005 г. е внесен нов Закон за управление на водите, но той и досега не е приет. Вместо това с изменения в действащия закон

⁹ ЗООС 2000 – 2006 г., с. 36.

¹⁰ ЗООС 2005 – 2014 и НПД 2005 – 2009 г., с. 20 и 99.

¹¹ Съгласно този принцип, територията на страната е разделена на четири района за басейново управление на водите (с центрове Плевен, Варна, Благоевград и Пловдив), формирани на базата на естествените водни басейни.

¹² До средата на 2008 е изменян и допълван над 20 пъти.

са въведени в националното законодателство изискванията на Рамковата директива за водите 2000/60/ЕС (РДВ) и механизмите за прилагане на тези изисквания. Подзаконовите актове, вкл. наредбата за таксите, би трябвало да се актуализират до февруари 2007 г., но това не е направено.

През периода 2004-2006 г. са реализирани дейности за изпълнение на постигнатите договорености при преговорите за присъединяване на страната към ЕС в условията на действащ ЗВ, нехармонизиран напълно с постиженията на Европейското право. През периода, без това да е регламентирано в действащото законодателство, бяха изпълнявани всички дейности предвидени в РДВ¹³ във връзка с подготовката за съставяне планове за управление на речните басейни. Докладите на ЕК¹⁴ показват, че България, още преди да стане член на ЕС, без да е задължена, изпълнява много добре изисквания за докладване по чл. 3 и чл. 5 на РДВ, дори получава по-високи оценки от някои страни-членки на ЕС (особено Италия и Гърция).

Следователно е създадена основата за спазване на сроковете, задължителни за страните-членки на ЕС и приемането на планове по РДВ през 2009 г. Дейността обаче е значително затруднена от недостатъчния административен капацитет и липсата на средства за възлагане на външни услуги. По оценките в доклада на Министерството на околната среда и водите (МОСВ) "наложи се преразпределение на наличния щатен персонал за изпълнението [на дейностите, свързани с РДВ, бел. М.М.], при което остават непокрити други заложи дейности, основно свързани със съставянето на водните баланси и контролната дейност."¹⁵

2.3. Изпълнение на законодателството и работа на администрацията

Бюджетът на МОСВ, респ. цялостната му работа е организирана по програми. Политиката в областта на управлението на водите включва две програми: Оценка и управление на водните ресурси за справедливото им разпределение за населението и икономиката на страната и за предотвратяване или намаляване на вредното въздействие на водите и Опазване и подобряване на състоянието на водите ресурси. Втората програма пряко засяга управлението на отпадъчните води. Изпълнението на програмите за водите започва през 2003 г. с дефинирането им в първия програмнен бюджет на МОСВ, ориентиран към резултата. В програмите са определени ползите за обществото, обхванати са всички дейности, логически групирани от гледна точка на предоставените услуги и във връзка със Стратегията за опазване на околната среда. Повечето

¹³ МОСВ, Доклад относно бюджета на Министерството на околната среда и водите в програмнен формат за 2007 г., с. 87-88.

¹⁴ European Commission, Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council 'Towards Sustainable Water Management in the European Union' First stage in the implementation of the Water Framework Directive 2000/60/EC, [COM(2007) 128 final], [SEC(2007) 363], Brussels, 22.3.2007

¹⁵ МОСВ, Доклад за бюджет 2007 (Доклад от Джемдет Чакъров, министър на околната среда и водите, относно бюджета на МОСВ в програмнен формат), 2006 г., стр. 88

показатели за изпълнението им се отнасят формално до административната дейност (например брой разрешителни, брой наложени санкции). Липсват показатели свързани по същество с качеството на водите (например количество заустени товари (замърсители) от предприятията, намалени товари в повърхностните води). Именно вторият тип индикатори биха показали реалния резултат от политиките по опазване на водите. Единствено по проект на Световната банка „Възстановяване на влажни зони и намаляване на замърсяването”, посочен в цитирания доклад за бюджета на МОСВ (с. 140-141), са дадени подходящи показатели за измерване на резултатите – количество отнети биогенни елементи (азот и фосфор в кг/ год. и кг/ ха).

Одит на Сметната палата¹⁶ изтъква някои слабости на програмите на МОСВ– например басейновите дирекции (БД) не са взели участие при формулирането на показателите и определянето на стойностите им, а са уведомени за тях едва в средата на 2005 г. във връзка с изготвяне на отчет за шестмесечието. В държавния бюджет одобрените общи разходи за министерството са 61% от прогнозните, което е причина за понижаване на целевите стойности на някои от показателите. Данните за изпълнение на показателите също не са достатъчно прецизни. БД нямат информация за реално изетите и ползваните водни количества, тъй като няма монтирани измервателни уреди от всички водоползватели. Това е причина отчетът на програмата за 2005 г. да се представи без данни по показатели за полза/ефект. По повечето показатели има преизпълнение на целевите стойности, което обаче е оказало негативно влияние върху изпълнението на други.

За цялостното изпълнение на програмите отговаря Дирекцията по водите в МОСВ и БД. С измененията на Закона през 2006 г. част от контролната дейност е възложена и на Регионалните инспекции по опазване на околната среда и водите (РИОСВ) и на Дирекциите на националните паркове. Това са само част от институциите, имащи отношение към управлението на отпадъчните води. Пряка или косвена връзка с проблемите имат още седем министерства и общините. Мониторингът на количеството на водите се извършва от НИМХ - БАН, координацията не е на необходимото ниво и липсва достатъчно и навременна хидрометеорологична информация. Липсват и възможности за осигуряване на достатъчно и достоверни данни за прогнози.¹⁷

С измененията от 2006 г. ЗВ по-пълно е хармонизиран с изискванията на РДВ. На четирите БД са възложени редица нови задължения по изпълнение на РДВ. Забавя се обаче приемането на подзаконовите нормативни актове, въпреки че съгласно Закона за водите наредбите трябва да се приведат в съответствие с новите изисквания в срок до 6 месеца от влизането му в сила. Таксата за

¹⁶ Сметна палата, Доклад за резултатите от извършен одит на Програма “Оценка и управление на водите ресурси и справедливото им разпределение за населението и икономиката на страната в МОСВ за периода от 01.01.2005 г. до 31.12.2005 г., приет с решение No 146/ 26.06.2007 г.

¹⁷ МОСВ, Доклад относно бюджета на МОСВ в програмен формат за 2007 г., стр. 100

замърсяване е въведена с измененията на ЗВ от 2006 г., но наредбата за таксите (към ноември 2007 г.) не е актуализирана и тя не се прилага.

Таксите се събират въз основа на издадените разрешителни за водовземане и ползване на воден обект. Проблем при изпълнението на дейността продължава да бъде недостатъчния административен капацитет и недостиг на средства за осъществяване на контролна дейност, предвид определените разходни тавани в бюджета на МОСВ.

В Министерството се поддържат част от необходимите бази данни и регистри, започна съставянето на специализирани карти и таблици към тях в среда ГИС (географски информационни системи). Проблем при изпълнението на дейността е недостатъчното техническо и програмно осигуряване, което води до невъзможност за поддържане на големите масиви от данни. Според доклада за бюджета на МОСВ основни проблеми, които биха могли да попречат на изпълнението са¹⁸ свързани с планирането на комплексните технически и икономически мерки, програмното осигуряване и недостатъчния административен капацитет на БД. Например нежеланието на опитни специалисти по информационни и комуникационни технологии да работят в администрацията. Информацията за по-голяма част от показателите за въвеждане в ГИС се намира в архивите на търговски дружества, които не желаят да я предоставят безвъзмездно, а заплащането ѝ не е възможно, понеже не са предвидени бюджетни средства за това. В много случай не може да се открие информация за съоръжения и системи за управление на водите, тя вероятно е унищожена или загубена при многократните трансформации на собствеността.

В резултат на анализа могат да се направят следните **изводи**:

- България е една от първите страни, въвела екологично законодателство. Нормативна база и институции за опазване на околната среда действат повече от четири десетилетия, но в крайна сметка те не водят до резултат при опазване на водните ресурси и предотвратяване на проблемите в горещите точки в индустриалните центрове в края на 80-те години. В България е установена негативна практика на съществуване на нормативни актове само на книга, на липса на респект към законите, на командно-контролни инструменти, които реално не се прилагат, на нарушаване на законите, което остава ненаказано. Това наследство все още продължава да оказва влияние в определена степен върху политиките и практиките за опазване на водите.
- Във връзка с членството в ЕС са изготвени добри стратегически документи, където са залегнали съвременните принципи и инструменти на опазване на околната среда, вкл. ПИ. Законът за водите, макар и със закъснение е хармонизиран с РДВ. Законодателната рамка в България се променя често, актуализирането на подзаконовите актове изостава, което създава в определени периоди противоречия между нормативните актове. Съществува нестабилност и несигурност в прилагането им и през 2007 г. Предприятията

¹⁸ МОСВ, Доклад относно бюджета на МОСВ в програмен формат за 2007 г., стр. 93

замърсители успяват да се възползват от „вратичките“ в закона по различни начини (водовземане без разрешително, обжалване в съда на наказателните постановления за санкции, неплащане на таксите), което намалява ефекта както на ККИ, така и на ПИ.

- Всички регламентирани дейности по опазване на водите са включени в съответните програми в бюджета на МОСВ и финансовата дисциплина е подобрена. Въпреки това все още има редица слабости, като липса на организирана система за мониторинг и контрол на изпълняваните дейности. Решаването на проблемите е разпокъсано в различни ведомства. Някои незначителни на пръв поглед пропуски и несъответствия затрудняват цялостното изпълнение на програмите на МОСВ и намаляват ефекта от прилагането на инструментите за опазване на водните ресурси.
- Без да е задължена преди членството в ЕС, България изпълнява много успешно административните изисквания на РДВ. Създадена е основата за спазване на сроковете по директивата, задължителни за страните-членки. Обаче това става за сметка на други текущи дейности в МОСВ, например контролната дейност. Трябва да се имат предвид поуките от миналото и опасността изпълнението на РДВ, респективно на хармонизирания ЗВ, да се сведе основно до формалните критерии и до писането на доклади и отчети. Важно е през следващите години да се продължи с изготвянето и изпълнението на плановете за управление на речните басейни и реалното прилагане на мерки за достигане на добър статус на водите.

2.4. Основни инструменти за опазване на водните ресурси

Основните инструменти на политиката по опазване на водите, прилагани в България, са част от цялостната политика в областта на околната среда.

Към края на 2007 г. в България съществуват следните пазарни инструменти, съгласно приетата дефиниция за ПИ:

Основни инструменти: такса за водовземане; такса за ползване на водни обекти; такса за замърсяване; субсидии; санкции при замърсяване на водни обекти; глоби за нарушаване на законите. Санкциите и глобите са квази ПИ, понеже съдържат елементи на ККИ, а също и възможности за гъвкаво прилагане, които евентуално могат да стимулират промяна в предприятията. Субсидиите са свързани с таксите, доколкото приходите от последните постъпват целево в предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) и могат да се използват за финансиране на екологични проекти.

Допълнителни инструменти: административни такси; доброволни ангажименти; информиране; участие във вземането на решения; отговорност за екологични щети.

Основен командно-контролен инструмент са разрешителните за водовземане и

ползване на водни обекти, издавани по реда на Закона за водите (ЗВ). Наред с тях съществуват и инструменти, които са по-скоро *квази ККИ*. Те се отнасят за всички компоненти на околната среда и служат за *интегриране* на държавната политика по опазване на околната среда в секторните политики – транспорт, енергетика, строителство, селско стопанство, туризъм, промишленост и др. Такива инструменти са процедурите за оценка на въздействието върху околната среда, екологична оценка на планове и програми, за издаване на комплексно разрешително (комплексно предотвратяване и контрол на замърсяването), отстраняване на минали екологични щети, система за контрол на големите промишлени аварии с опасни вещества, оценка на риска и разрешителни относно химикали, екологични одити на действащи предприятия.

Отговорност за екологични щети – През 2008 г. е приет закон за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети (ДВ 43/2008г.). Неговата цел е да бъде транспонирана в българското законодателство Директива 2004/35/ЕО, която регламентира екологичната отговорност на промишлените предприятия. Правните аспекти на Директивата и екологичната отговорност са разгледани подробно от Г. Пенчев.¹⁹ Целта на директивата е да бъде мотивиран бизнесът да предприема превантивни действия срещу опасностите от екологични вреди. Финансовите механизми ще влязат в сила от 2010 г. Отговорността за екологични щети е свързана с прилагане на принципа „замърсителят плаща“, но при специфични събития като аварии, причинени екологични щети или непосредствена заплаха за възникване на такива щети. Следователно тя не предлага гъвкавост и избор на предприятията (имайки предвид ограничените типове обезщетения в закона) и ефективност за намаляване на замърсяването като типичните пазарни инструменти.

Доброволни ангажименти на предприятията – Национална схема за управление на околната среда и одитиране (EMAS), Национална схема за екомаркировка, стандарт БДС EN ISO14001. Функционирането им е в начален етап. Към януари 2008 г. все още няма организация в България със сертификат по EMAS. Сертифицираните фирми по ISO 14001 са 150, по ISO 9001 – 3640²⁰, като една част от тях работят в сферата на услугите и публичната администрация, т.е. не генерират отпадъчни води от производствена дейност.

Инструменти на политиката, които се реализират чрез информиране и привличане на обществеността в процеса на вземане на решения, вкл. национална система за мониторинг на околната среда, европейска интеграция, регионално и международно сътрудничество. Те се прилагат в различна степен (формално или реално, активно или пасивно) в България от 90-те години на миналия век. Активна страна най-често са нестопански екологични организации, правозащитни организации, които обаче имат инициативи и развиват дейност главно в столицата и големите градове. Под натиска на Европейския съюз изискването за участие на обществеността е институционализирано – например

¹⁹ Пенчев, Г., Сближаване на българското с европейското право по опазване на околната среда в нейната цялост, НИКЕ-НТ-89, С., 2006, с. 123

²⁰ <http://www.club9000.org> и http://ec.europa.eu/environment/emas/registration/sites_en.htm

при изготвянето на Национална референтна рамка и оперативните програми за използване на средствата от европейските фондове от 2007 г. задължително беше включването на социалните партньори (работодателски организации, синдикати), на екологични организации и т.н. Последните участват в различни консултативни органи на национално и местно ниво. Както беше изтъкнато, принципът на информиране и участие на заинтересуваните страни е един от водещите на РДВ. Към четирите БД функционират обществено консултативни органи – басейнови съвети.

Разрешителният режим по ЗВ и принудителните административни мерки е необходимо да се разгледат по-подробно, защото това са ККИ, които са в пряка връзка с прилагането на ПИ.

Разрешителни за водовземане и за ползване на водни обекти се издават за дейности като водовземане и ползване на язовири, на вътрешните морски води, на териториалното море и на р. Дунав, с изключение за използването им за целите на водния транспорт; прехвърляне на води между речни басейни чрез изградени деривации; заустване на отпадъчни води в повърхностни води или в земните недра и др. Строго е регламентирано замърсяването на водите от точкови източници. Разрешителните съдържат индивидуални емисионни норми за вредни и опасни вещества, зауствани във водните обекти. Определени са емисионни норми за отпадъчните води от някои промишлени сектори. Установени са и норми за заустване на производствени отпадъчни води в канализационните системи на населените места. Точковото замърсяване на подземните води също е регламентирано - осем опасни вещества са забранени за отвеждане, а за други 20 вредни вещества то се извършва след получаване на разрешително.

За разлика от точковото, дифузното замърсяване е по-трудно да се установи и контролира. Съгласно Наредбата за опазване на водите от замърсяване с нитрати от земеделски източници стопаните прилагат доброволно добри земеделски практики, които са задължителни само на териториите на санитарно-охранителните зони на водоизточниците за питейно-битово водоснабдяване и водоизточниците за минерални води. Забранява се съхраняването на органични и минерални торове край водохранилища и реки и изхвърлянето на остатъци от торове и опаковки в повърхностни води, изоставени кладенци и др.

Само предприятията, които имат издадено разрешително, заплащат такса за водовземане и водоползване. По различни причини повече от шест години след въвеждането на разрешителни има предприятия, които ползват пресни води и заустват отпадъчни води нелегално. Например по данни на МОСВ от 29.12.2006 г. проверки на БД в цялата страна установяват, че половината от бетоновите възли в страната работят без разрешителни по ЗВ - от 455 обекта само 255 имат издадени разрешителни за водовземане. Наложени са санкции за близо 84 хил. лв.

Посочените слабости в нормативната уредба и действието на институциите се потвърждават и от практическите проблеми във връзка с издаването на

разрешително. Разрешителното за водоползване на повърхностни води се определя като проблемно от част от респондентите на социологическо изследване на проблемите на бизнеса, произтичащи от прилаганите регулативни режими.²¹ Основните проблеми, пред които се изправят мениджърите на анкетирания предприятия, са твърде продължителната процедура по издаване на административните актове, множеството необходими документи и изискване на документи от страна на различните служби, които вече по един или друг повод са били представени в публичните регистри и биха могли да се получат от тях.

Таблица 2
Отговори на въпроса: „В кои области считате, че има противоречия в нормативните актове”

	%*
контролен режим и санкции	32,3
разрешителен режим	30,8
ценообразуване на ВиК услугите	26,2
мониторинг качеството на водите	26,2
концесионен режим	12,3
управленска структура	12,3

* Сумата от процентите надхвърля 100, тъй като запитаните са давали повече от един отговор.

Според мнението на мениджъри на индустриални предприятия, които са големи водоползватели в България,²² има противоречия в нормативните актове най-вече в сферата на контролния и разрешителния режим (табл. 2). В дискусиите във фокус групите те признаха, че търсят начин да се възползват от „вратичките” в законите и наредбите и да избегнат плащането на дължимите такси и санкции.

Принудителни административни мерки, административно наказателна и наказателна отговорност – в Наказателния кодекс е предвидена наказателна отговорност за престъпления, свързани с околната среда. В редица закони в областта на околната среда са регламентирани принудителни административни мерки, например спиране дейността на стопанските субекти, които не спазват разпоредбите на съответните закони. При констатирани нарушения на законодателството физическото или юридическото лице се наказва с глоба, съответно имуществена санкция, освен ако не подлежи на по-тежко наказание. Конкретните размери на глобите са регламентирани в разпоредбите за административно-наказателна и гражданска отговорност на съответните закони. Регионалните инспекции по околна среда и води и регионалните контролни органи на другите централни администрации (Министерство на земеделието и Министерство на здравеопазването) са обучени и имат опит в извършването на

²¹ Витоша Рисърч, Бизнес и регулативни режими. Проблеми за бизнеса, произтичащи от прилаганите регулативни режими (Анализ на резултатите от социологическо изследване на бизнеса в България), София, 2004, стр. 32-37

²² Проучването е представено по-подробно в следващите точки, тук във връзка с анализа на разрешителния режим цитираме само отговорилите на въпросите, свързани с прилагането на нормативната база.

проверки и налагането на глоби. За разлика от тях само в по-големите общини има инспекторат, който контролира спазването на общинските екологични наредби.²³ При принудителните мерки също възникват проблеми с несъгласуваност между различните нормативни актове или с практическото прилагане на процедурите (вземане на проби, изследване в лаборатории и т.н.), което дава основание на засегнатите предприятия да обжалват в съда наказателните актове.

В резултат на анализа на прилаганите инструменти, могат да се направят следните изводи:

- ОВОС на инвестиционни предложения, екологична оценка на планове и програми, система за контрол на големите промишлени аварии, разрешителни за химикали, за водоползване, комплексни разрешителни, респ. административните такси за издаването им, отговорност за екологични щети, се отнасят към превантивните инструменти. Доколкото повечето от тях са свързани с определени процедури и издаване на административни актове, те могат да се класифицират като *командно-контролни инструменти* заедно с принудителните административни и наказателни мерки и екологичните одити на действащи предприятия. Отговорността за екологични щети, както е планирана в проектозакона в момента с ограничените възможности за вида на обезщетението и липсата на избор пред предприятията, не би могла да има предимствата, типични за ПИ.
- Таксите за водовземане, ползване на водни обекти и заустване, зелените субсидии, както и доброволните ангажменти на предприятия са *пазарно-ориентирани инструменти*. Доброволните ангажменти не засягат пряко финансови приходи и разходи, а организационния капацитет на предприятия и други организации за управление на околната среда и ангажменти, свързани с начина на производство и произвежданите продукти. Тези инструменти разчитат както на поведението на производителите, така и на потребителите, което е един от начините пазарът да разпредели отговорността за опазването на околната среда.
- В България е създадена законова рамка, която регламентира широк набор от санкциониращи мерки и разрешителни режими, т.е. ККИ. Има натрупан сравнително голям опит при практическото прилагане на командно-контролния инструмент ОВОС за инвестиционни предложения и известен опит при екологичната оценка на планове и програми. От скоро са въведени комплексните разрешителни и те са нов за българската практика ККИ. По отношение на действащите ККИ все още съществуват проблеми с нормативната уредба, броят и капацитетът на експертите, прилагащи някои от контролните инструменти не е достатъчен, общините не разполагат с нужните инспектори. Следователно е необходимо подобряване прилагането на действащите ККИ, особено на местно ниво, за да може те ефективно да се

²³ МОСВ, НСОСПД 2005-2014 г., раздел IV Институт капацитет и инструменти на политиката

допълват с ПИ и да допринасят за опазване на водните ресурси.

- Основните ПИ (таксите и доброволните ангажменти) са въведени сравнително отскоро. Таксите са непосредствено обвързани с разрешителните по ЗВ. Следователно недостатъците в прилагането на ККИ автоматично се отразяват на прилагането на таксите като ПИ. В практиката като най-важен проблем се очертава събираемостта на таксите, санкциите и глобите. Предприятията успешно се възползват от несъвършенствата в нормативната уредба. Част от тези проблеми би трябвало да бъдат преодолени с промените в ЗВ. В условията на недобре функциониращи пазар, данъчна и съдебна системи и неизяснени права на собственост ПИ не изпълняват ролята, предвидена в икономическата теория.
- В големите градове има натрупан известен опит в търсенето и предоставянето на информация и участието на обществеността във вземането на решения и управлението на околната среда, в частност на водите. Малко са предприятията със сертифицирани системи за управление на околната среда. Информирането и участието на обществеността и доброволните ангажменти са важно допълнение и са необходими за успешното прилагане на таксите.

3. Оценка на прилаганите пазарни инструменти за опазване на водните ресурси в България

3.1. Обща характеристика (анализ на макроравнище)

Към края на 2007 г. в България съществуват следните инструменти: такса за водовземане, за ползване на водни обекти, за замърсяване, концесионни възнаграждения²⁴, субсидии, административни такси, санкции при замърсяване на водни обекти, глоби за нарушаване на законите. Както беше изтъкнато, първите пет инструмента могат да се определят като финансови ПИ, санкциите, глобите са по-скоро част от ККИ, или квази ККИ, понеже съдържат и някои гъвкави подходи, които евентуално могат да стимулират промяна в предприятията чрез пазарните механизми. Прилагането на санкциите и глобите е пряко обвързано с прилагането на ПИ. Субсидиите също са свързани с таксите, доколкото приходите от тях постъпват целево в предприятието за управление на дейностите по опазване на околната среда (ПУДООС) и могат да се използват за финансиране на екологични проекти. При другите пазарноориентирани инструменти (сертифициране, информиране, участие във вземането на решения) няма движение на финансови потоци, т.е. те не са финансови ПИ, но допълват действието на последните.

²⁴ Концесиите са свързани с управлението на минералните води и не засягат пряко опазването на водните ресурси от замърсяване, затова по-нататък не се анализират подорбно.

Глобите и имуществените санкции се налагат на лица, които нарушават разпоредбите на ЗВ. При увреждане или замърсяване на околната среда над допустимите норми и при неспазване на определените в разрешителните емисионни норми и ограничения на юридическите лица и едноличните търговци се налагат *санкции* по реда на съответната наредба. Конкретизирани са единичните размери на санкциите при замърсяване на водни обекти и формулите за определянето им. В ЗООС (приет през 2002 г.) е предвидено редуциране на наложените санкции в размер на 10% от дължимия размер, ако санкционираните лица предприемат действия за постигане на установените норми в съответствие с одобрени от МОСВ инвестиционни програми. В ПУДООС постъпват 20% от санкциите за замърсяване на околната среда над допустимите норми. Останалата част постъпва в общините, на чиято територия се намира санкционирания обект.

Глобите и санкциите са най-старите и едни от широко използваните инструменти за налагане изискванията на политиката за опазване на околната среда. В България от 1978 г. се прилага Наредба за имуществени санкции при замърсяване на въздуха, водите и почвата.²⁵ Следователно в периода на планова икономика и преход към пазарно стопанство (до 2001 г.) санкциите са единственото средство за оказване на икономическо въздействие върху стопанските субекти. Наложените санкции се изплащат за сметка на печалбата на стопанските организации и са били елемент на механизма на стопански взаимоотношения в плановата икономика, но при условие на държавна собственост е трудно да се говори за реално въздействие върху интересите на предприятието и стимулиране промяна на поведението.

Наследената от централно-планираната икономика система на глоби и санкции се прилага и през 90-те години. Изследване на Световната банка²⁶ потвърждава проблемите с глобите и че системата не е подходяща за България – глобите за замърсяването на водите, въздуха и почвите нямат връзка с увреждането на околната среда и разходите за намаляване на вредното въздействие. Не съществуват и не се измерват стойностите на вредността на различните замърсители за здравето, селското стопанство, туризма и т.н. Глобите са много по-ниски от разходите за намаляване на замърсяването, не се индексират според инфлацията, което насърчава закъснение на плащанията.²⁷ Слабата възможност на властите да прилагат закона също ограничава ролята на тези инструменти. Изчисленията на Световната банка показват, че събираемостта е била около 50%.

В началото на 90-те години средно годишно са налагани 150-170 санкции, като всяка година най-голям е дялът на тези за замърсяване на водата – 60-70%.

²⁵ Вж. подр. в годишните издания Зелена книга 1989- 2003 г., раздели Икономически санкции.

²⁶ Световна банка, Изследване върху стратегията за околна среда на България. Актуализиране и следващи действия, доклад No 13493 BUL, 1994, с. 23.

²⁷ Едва през м. септември 2003 г. са въведени лихви при невнасяне в срок на санкциите с новата наредба за санкциите при увреждане или замърсяване на околната среда (ДВ 63/ 5.08.2003 г.).

Значителна част от санкциите са прекратени поради закриване на производства, ликвидация на фирми, временно спиране на производствени мощности за ремонти или поради липса на пазари за реализация на продукцията. Наредбата за санкциите и съответно размерите им са променяни многократно, но относителният годишен ръст на постъпленията от санкции изостава от темповете на инфлацията (табл. 3). Например за периода 1990-1994 г. сумарното увеличение на средства от наложени санкции е 220,9% при кумулативна инфлация от над 700%. Следователно в условията на икономическа рецесия прилагането на този инструмент има ограничено въздействие поради инфлационните процеси и икономическата нестабилност на предприятията, които са причина за нерегулярното изплащане на дължимите суми по наложени санкции; събираемостта е около 70%.²⁸

Таблица 3

Относително годишно нарастване на санкциите за замърсяване на околната среда (в процент спрямо предходната година)

Наложени санкции за	1990/ 1989	1991/ 1990	1992/ 1991	1993/ 1992	1994/ 1993	1995/ 1994	1996/ 1995
Замърсяване на въздуха	44,4	-50,3	407,5	172,5	-13,4	14,4	40,0
Замърсяване на водите	-15,5	-30,5	59,4	104,9	-2,7	16,5	45,1
Замърсяване на почвите	-21,5	11,3	258,9	-7,2	83,9	-30,2	-22,5
Общо	-10,5	-27,5	141,5	99,8	7,1	3,7	31,5
Инфлация през съотв. година		473,7 (1991г.)	79,5 (1992г.)	63,9 (1993г.)	121,9 (1994г.)	32,9 (1995г.)	410,8 (1996г.)

Източник: МОСВ, Издания Зелена книга 1994, 1995, 1996 г.

Освен обезценяването на санкциите, друг основен проблем през този период е липсата на наказателни мерки при неиздължаване (напр. наказателни лихви), което създава условия за произволно отсрочване на плащанията по наложени санкции или въвличане на компетентните органи в съдебни процедури, през което време инфлацията обезценява дължимите вземания.²⁹ Едва с новия ЗООС се регламентира, че невнесените в срок такси, глоби и санкции се събират заедно с лихвите върху данъци, такси и други подобни държавни вземания по реда на Данъчния процесуален кодекс. Това дава първоначално значителен резултат и през 2001 г. са събрани общо 8 450 хил. лв., от който 60% от Агенцията за държавни вземания.³⁰

През следващите две години от разглеждания период (2002 – 2003 г.) приходите рязко намаляват - около осем пъти (Фигура 1). Промяната не се дължи на изменение в размера на санкциите. Едва в края на периода (септември 2003 г.) влиза в сила нова наредба за санкциите, с която се завишава размерът им. Следователно намалението може да се дължи на промяна в поведението на засегнатите стопански субекти в резултат на строгото прилагане на законодателство през 2001 г. и предприемане на действия за намаляване на замърсяването с цел избягване на санкциите. Проблемът със събираемостта на

²⁸ МОСВ, Зелена книга 1995 г. с. 86.

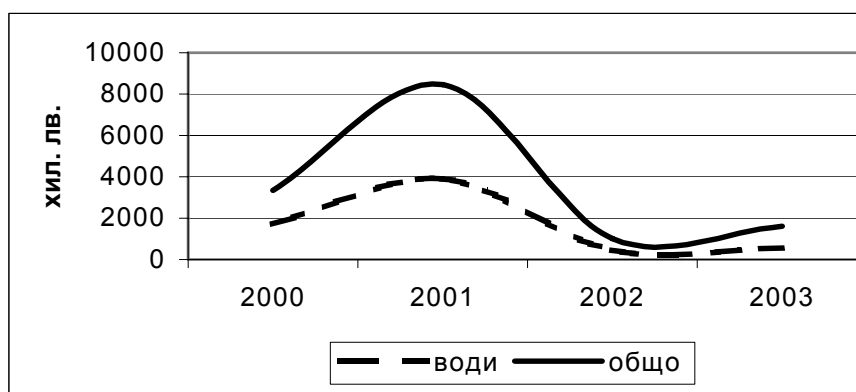
²⁹ МОСВ, Зелена книга 1994 г. с. 57.

³⁰ МОСВ, Зелена книга 2001.

санкциите обаче остава. През 2004 г. отчетените просрочени вземания от наложени санкции са нараснали спрямо 2003 г. и са в размер на 3 075 хил. лв.³¹ През следващите години постъпленията от санкции за наднормено замърсяване нарастват, макар и неравномерно. Проблем е високият дял на обжалвани санкции – около 5% от броя на всички заповеди, но 37% от общата сума и за глобите съответно 12% от броя наказателни постановления и 44% дължимата сума (2005г.).

Фигура 1

Санкции съгласно Наредбата за реда за определяне и налагане на санкции при увреждане или замърсяване на околната среда (хил. лв.)



Източник: МОСВ, Зелена книга 2001 - 2003 г.

Следователно през разглеждания период големите длъжници и съответно предприятията-замърсители се възползват от пропуските в законодателството и евентуални формални пропуски на служителите на МОСВ при съставянето на заповедите за санкции и наказателните постановления и обжалват в съда санкциите, а поради слабостите в съдебната система юридическите процедури продължават извънредно дълго. В документите на МОСВ се отчита, че обикновено наложените санкции се обжалват на всички съдебни инстанции и през съответната година на налагането им няма излезли решения на съда. Освен това е значителен дялът на необжалваните, но и неплатените санкции. Същото се отнася и за глобите. Размерът на платените глоби през 2004-2006 г. се движи в рамките на 10-30% от наложените (табл. 4).

Вероятно обяснение за слабата събираемост можем да търсим и във факта, че санкциите се събират от МОСВ, а 80% от тях постъпват в бюджета на общината, на чиято територия е санкционираният обект. Общините са най-заинтересувани от приходите от санкции, а не участват по никакъв начин в събирането и контролирането им. Министерството получава малък дял от приходите, а поема всички разходи по събирането, вкл. понася проблемите с неизправните

³¹ Сметна палата, Доклад за резултатите от извършения одит на финансовото управление на бюджета и имуществото за 2004 г. на Министерството на околната среда и водите, С., 2005.

длъжници. Следователно неговите органи са слабо заинтересувани да увеличат събираемостта.

Таблица 4

Санкции и глоби в периода 2004-2006 г.

Показател		2004	2005	2006
<i>Санкции за наднормено замърсяване на околната среда (по чл. 69 ЗООС)</i>				
Издадени заповеди за налагане или промяна на санкции	бр.	402	470	444
Размер на наложените санкции	лв.	1435231	1236320	835860
Обжалвани санкции	бр.	22	23	n.a.
% от броя наложени санкции	%	5,5	4,9	
Обжалвани санкции	лв.	244303	461231	n.a.
% от сумата налож. санкции	%	17,0	37,3	
Постъпления през годината (вкл. дължими от предх. години)	лв.	4419211	3724400	7240641
<i>Глоби за нарушаване на ЗООС и секторните закони</i>				
Издадени наказателни постановления (НП)	бр.	993	851	1 195
Размер на наложените глоби	лв.	540857	502800	1392738
Обжалвани НП	бр.	111	103	50
% от издадените НП	%	11,1	12,1	4,1
Обжалвани НП	лв.	212085	222130	483612
% от сумата на издадените НП	%	39,2	44,2	34,7
Изплатени НП	бр.	265	323	598
Размер на изплатените глоби	лв.	54438	122387	455035
% от наложените глоби	%	10,1	24,3	32,7

Източник: МОСВ, Отчети за глобите и санкциите през съответните години

МОСВ прави опит да отстрани тези слабости. В програмния бюджет за 2007 г. подробно са разписани услугите и процедурите, които трябва да изпълняват служителите по повод:

- контролна дейност във връзка с издаването на индивидуални административни актове и за изпълнение на условията в издадени административни актове за ползване на водите и за опазване на водите
- определяне и принудителни събиране на дължимите такси за водовземане, ползване на водни обекти и за замърсяване на водите.

Поставени са и конкретни цели за намаляване процента на обжалваните наказателни постановления и увеличаване процента на потвърдени от съда такива. Основен фактор, който пречи за постигането на ефекта, е недостатъчният административен капацитет за извършване на дейностите по контрол и принудително събиране на сумите и недостиг на средства за контрол върху отчитане на иззетите или заустени водни количества, липса на измервателни уреди и др.

Въз основа на анализа може да се направи **извода**, че и през трите разглеждани периода (планова, преходна и пазарна икономика) санкциите и глобите не са действали като стимул върху нарушителите на екологичното законодателство и

не са оказвали ефект върху поведението на замърсителите, т.е. практически не са действали ефективно като инструмент на екологичната политика и не са изпълнявали принципа „замърсителя плаща“. Събраните суми са незначителни на фона на големите инвестиционни нужди във водния сектор, респ. тези инструменти не изпълняват и функцията на приходоизточник.

Таксите за водите са въведени за първи път със ЗВ. Тарифата за таксите за водоползване и/или разрешено ползване на воден обект³², която е в сила от 2001 г., регламентира конкретния размер на таксите, начина на изчисление и внасяне. Действителното заплащане започва през 2002 г. Определени са два вида такси:

- За правото на водоползване, която е диференцирана в зависимост от целта на ползването: за питейно-битови нужди, напояване, животновъдство, риборазвъждане, за охлаждане, за отдых и воден спорт, за промишлени цели, за други цели. „Водоползването/водовземането“³³ обхваща всички дейности, свързани с отнемане на води от водните обекти.
- За разрешено ползване на воден обект. Ползването на обекта е всяка дейност в него, която, без да е свързана с отнемане на водите му, притежава потенциал за въздействие върху режима на водите – заустване на отпадъчни води, отдых и воден спорт, риборазвъждане, добив на пясък, баластра и др.

Таксите са годишни, единни за цялата страна (не са диференцирани по речни басейни) и се заплащат от титулярите на разрешителни за водоползване и/или ползване на воден обект. Размерът им се определя по формула, която отчита годишния обем ползвана вода, целта на водоползването и корекционни коефициенти. Единичният размер на таксата варира от 0,0001 до 0,02 лв. за 1 куб. м. вода. Коригиращият коефициент отчита категорията на водите във водния обект, от който се иземва водата (I, II или III-та). Таксата за водоползване на минерални води, изключителна държавна собственост (извън случаите на предоставяне на концесия) се определя по аналогичен начин. Годишният размер на дължимите такси за ползване на воден обект се определят по аналогична формула, която отчита обема на зауствените води или разрешената за ползване площ на водния обект, целта на ползването и корекционни коефициенти. Единичният размер на таксата варира от 0,005 до 0,10 лв. за кв. м. площ в зависимост от целта на ползването или от 0,003 до 0,01 лв. на куб. м. за изпускани отпадъчни води в зависимост от категорията на водоприемника. От 2001 г. размерът на таксите за заустване на отпадъчни води не е променян.

Приходите от таксите постъпват в ПУДООС и се разходват за финансиране на проекти в областта на водите. До 2006 г. не са създадени условия за своевременно установяване на неизправни длъжници и за предприемането на

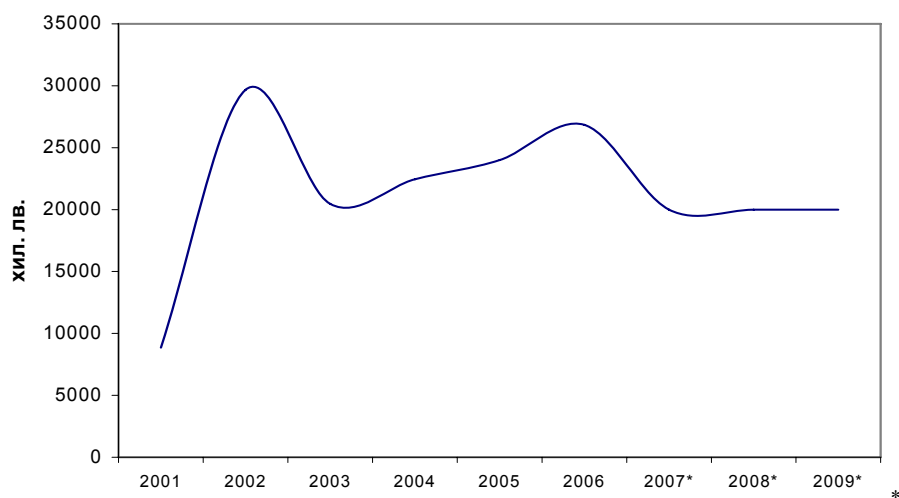
³² Приета с ПМС No 154 от 2000 г.; обн. ДВ бр.65 от 8 август 2000 г.; изм. и доп., бр.97 от 2001 г., бр.11 от 10 февруари 2004 г.

³³ С измененията в закона от 2006 г. терминът водоползване се заменя с водовземане, но наредбата още не е актуализирана и там фигурира терминът водоползване, двата термина са еквивалентни.

мерки по ЗВ.³⁴ През 2005 г. между БД и ПУДООС е осъществяван само неформален обмен на информация. В БД не е постъпвала информация за неплатените такси, които се водят в ПУДООС като вземания и за заведените съдебни иски. Не са определени нормативно редът и сроковете за представяне на регулярна информация за внесените такси от титулярите на разрешителни, както и за доброволно внесените и принудително събраните суми по наложени санкции. През 2007 г. този недостатък в нормативната база е коригиран. БД изчисляват и събират таксите и ги прехвърлят по сметката на ПУДООС.

Фигура 2

Приходи в ПУДООС по Закона за водите през периода 2001 – 2009 г. в хил. лв.



Прогнозни данни съгласно програмния бюджет на МОСВ за 2007 г.

Източник: Отчети на ПУДООС; МОСВ, Доклад за бюджет 2007, стр. 113

Внасянето на годишните такси за водовземане и ползване на воден обект и тяхното удостоверяване през органа, който е издал разрешителното, до 2006 г. не са изрично посочени в разпоредбите на ЗВ (чл. 56, ал. 1), с които се определят условията на разрешителните. Във връзка с това не е използвана възможността органът, издал разрешителното, да прилага санкциите от ЗВ (чл. 79, ал. 3, т. 3) – да ограничава правото на водовземане/ водоползване при системно или съществено нарушаване на условията на разрешителното. Тези пропуски са коригирани с поправките в ЗВ от 2006 г., т.е. шест години след началото на прилагането на таксите. Събираемостта на таксите е затруднена доскоро и от действащия до края на 2005 г. Данъчно процесуален кодекс, според който тези по ЗВ не можеха да бъдат определени като публично държавно вземане.

³⁴ Сметна палата. Доклад за резултатите от извършения одит на финансовото управление и на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити на МОСВ – басейнови дирекции “Източнобеломорски район” Пловдив, “Дунавски район” Плевен и “Западнобеломорски район” Благоевград, за периода 1.01.2005 г. – 31.12.2005 г.

Проблемът е решен с новия Данъчно-осигурителен процесуален кодекс³⁵. Вече е поставена основата за принудително събиране на таксите за водите и създадени условия за повишаване на събираемостта.

Постъпленията от такси в ПУДООС не се следят диференцирано по видове и отрасли водоползватели³⁶, което прави невъзможни по-задълбочени анализи на приходите и ефективността от прилагането на тези ПИ. След първоначалното увеличение до почти 30 млн. лв. през 2002 г., постъпленията намаляват през 2003 г. и след това плавно нарастват и достигат почти 27 млн. лв. (фиг. 2).

Таблица 5

Източници на финансиране

(а) на консолидираните разходи на МОСВ за периода 2006 – 2009 г. в хил. лв.

Перо	2006	2007	2008	2009
Общо разходи	198 225	509 752	944 979	835 045
Общо финансиране	198 255	509 752	944 979	835 045
Собствени приходи*	201	301	201	201
Субсидия от републиканския бюджет	5 704	16 663	28 823	30 168
Целеви субсидии	33 250	27 000	117 000	128 000
Преприсъединителни фондове на ЕС	124 545	212 392	209 635	63 986
Структурни фондове и Кохезионен фонд на ЕС		221 656	561 817	589 170
Заеми				
Безвъзмездни помощи	10 245			
ПУДООС**	24 280	23 610	23 520	23 520

Източник: МОСВ, Доклад за бюджет 2007 г., с. 83

* Включват различни административни такси, такси за издаване на разрешително, които постъпват пряко в бюджета на МОСВ

** Основен източник в приходите на ПУДООС са таксите за водовземане и ползване на водни обекти. По данни от отчета на ПУДООС за 2006 г. таксите по ЗВ са 49.8% от всички приходи (приходите съгласно различните закони).

Таблица 5

Източници на финансиране

(б) на инвестиционните разходи, необходими за изпълнение на изискванията на Директива 91/271/ЕО за периода 2007-2013 г.

Общ размер на необходимите инвестиции за периода 2007-2013 г.	Източници				
	ОП "Околна среда 2007-2013 г."	Държавен бюджет	ПУДООС	Частни средства	Недостиг
1 667 млн. €	1 267 млн. €* 76.0%	18 млн. € 1.1%	19 млн. € 1.1%	11 млн. € 0.7%	352 млн. € 21.1%

Източник: Програма за прилагане на Директива 91/271/ЕО

Цит. в ОП "Околна среда 2007-2013 г.", с. 83, с.123

* От които 80% от Кохезионния фонд и 20% национално съфинансиране по приоритетна ос 1. Общо по тази ос са предвидени 1284,2 млн. евро, от тях 17.4 млн. евро за изпълнение на РДВ.

³⁵ МОСВ, Доклад за бюджета 2007 г., с. 87.

³⁶ София Консултинг Груп, Икономически институт на БАН, Доклади "Икономически анализи на водоползването", раздел "Анализ на текущото състояние", 2005.

Прави впечатление, че планираните от МОСВ приходи за периода 2007-2009 г. са по 20 млн. лв. на година и намаляват спрямо реалните постъпления от 2006 г., което е необяснимо на фона на предвиденото увеличение на броя на издадените разрешителни и на очакваната подобрена събираемост на таксите. Вероятно министерството действа предпазливо или не разчита особено на приходите от такси по ЗВ. През 2006 г. приходите от ПУДООС са 12% от общите консолидирани разходи (табл. 5а). Дори те да се увеличат в известна степен, ще останат незначителни по отношение на разходите на министерството и на инвестиционните нужди, и то няма стимул да влага усилия за повишаване на постъпленията. Освен това са незначителни възможностите на ПУДООС да финансира с приходите от такси инвестициите за изпълнение на поетите ангажименти по Директива за градските пречиствателни станции за отпадъчни води. В ОП „Околна среда” се планира ПУДООС да финансира 1% от общите инвестиции (табл. 5б).

Събираемостта на таксите е около 70%. Длъжници са основно фирми ВиК от цялата страна³⁷. Отношение към проблема имат МРРБ и общините, които като собственици на капитала на ВиК операторите не са предприели законоустановените действия за регламентиране на водовземането.³⁸ Проблеми съществуват и при частните предприятия – някои от тях нямат измервателни уреди за ползваните водни количества или, както вече беше изтъкнато, нямат дори разрешителни за водоползване.

Икономическото влияние на таксите за замърсяване е трудно да се оцени пряко. Известна представа за това влияние може да се получи чрез *сравнителен* анализ. Избран е пример, предложен в доклад, изготвен по поръчка на Европейския парламент, с три текстилни фабрики на различно технологично равнище и съответно различна степен на третиране на отпадъчни води, тъй като текстилни предприятия има във всички европейски страни.³⁹ Въведените такси за замърсяване на водите с измененията на ЗВ през 2006 г. не се прилагат на практика у нас. Затова анализът за България е само на база таксата за заустване. Разликите в таксите за трите фабрики А, В и С в една страна дават представа за стимулите за намаляване на замърсяването, а сравнението между отделните страни – за възможното влияние на таксите върху конкурентоспособността на предприятията. Следващите таблици дават параметрите на всяка фабрика и годишната сума, която дължат трите в различните страни, участвали в изследването. В табл. 7б са направени изчисления за България въз основа на действащата такса за ползване на воден обект (заустване).

Като се разглеждат поотделно А, В и С, таксите са сходни в почти всички страни (с изключение на Великобритания и район Брюксел за В и С и между Валония и Холандия за А). В България към момента подобни предприятия ще плащат само

³⁷ София Консултинг Груп, Икономически институт на БАН, Доклади "Икономически анализи на водоползването", раздел "Анализ на текущото състояние", 2005.

³⁸ МОСВ, Доклад за бюджета 2007 г., с. 113.

³⁹ European Parliament, DG for Research, Effluent Charging Systems in the EU Member States, ENVI 104 EN, Luxembourg, 2001.

такса за ползване на водните обекти (за заустване), която зависи от категорията на заустваната вода (I, II, III) и категорията на приемника, където се зауства (I, II, III). Повърхностните води се категоризират съгласно Наредба № 7 от 1986 г. за показатели и норми за определяне на тяхното качество. В България съгласно тарифата за таксите категориите на заустваните в повърхностен воден обект води се определят според показателите по Наредбата за допустимата степен на замърсяване на различните категории повърхностни течащи води – неразтворени вещества, БПК и ХПК (последните две колони на табл. 6).

Таблица 6

Количество замърсители зауствани от фабриките

Параметри Вид третиране на отпадъчните води	Фабрика А Най-добри налични технологии	Фабрика В Частично третиране	Фабрика С Без третиране	Норми в България съгласно Наредба 7/ 1986 *	
				II категория	III категория
Количество отпадъчни води	2 000 m ³ / ден	2 200 m ³ / ден	2 500 m ³ / ден		
Норма на отпадъчните води (m ³ на тон продукция)	140 m ³ / t	180 m ³ / t	210 m ³ / t		
Температура	26 °C	32 °C	50 °C		
Активна реакция (pH)	7,2	7,5	10,5		
ХПК	90 mg/ l	280 mg/ l	2 400 mg/ l	70 mg/ l	100 mg/ l
БПК ₅	9 mg/ l	40 mg/ l	700 mg/ l	15 mg/ l	25 mg/ l
Общ органичен въглерод	30 mg/ l	90 mg/ l	780 mg/ l		
Неразтворени вещества	20 mg/ l	40 mg/ l	80 mg/ l	50 mg/ l	100 mg/ l
Въглеродороди	< 0,5 mg/ l	0,7 mg/ l	7 mg/ l		
Азот (амониев)	< 0,5 mg/ l	1,5 mg/ l	12 mg/ l		
Въглеродороди (халогенни)	0,1 mg/ l	0,15 mg/ l	1,3 mg/ l		
Активен хлор	не се открива	не се открива	0,3 mg/ l		
Цинк	0,02 mg/ l	0,5 mg/ l	0,7 mg/ l		
Мед	< 0,05 mg/ l	0,2 mg/ l	0,8 mg/ l		
Хром	< 0,05 mg/ l	< 0,05 mg/ l	< 0,05 mg/ l		

Източник: European parliament, 2001, p. 77

* Данните за България са попълнени от автора въз основа на Наредба 7/ 1986 г. и само за тези замърсители, които се вземат предвид при определяне категорията на водите, респ. на коефициентите за изчисляване на таксата за ползване на воден обект (заустване).

Категориите са както следва: Фабрика А – трета, В – извън трета, С – не отговаря на пределните норми за текстилни предприятия (Наредба 6/ 2000, Прил. 5 към чл. 16, ал. 1) и не би трябвало да получи разрешително за заустване, но за сравнение в табл. 7б е изчислена дължимата такса, ако се абстрахираме от лимита БПК₅ = 50 mg/ l. Годишната такса е изчислена въз основа на дневното количество вода и 365 дни в годината, ако приемем, че предприятията работят на непрекъснат режим. Размерът на таксата в България зависи основно от количеството зауствени води, а не от количеството замърсители.

Сравнението с таксите в другите страни показва, че у нас таксите са между 10 и 20 пъти по-ниски. Следователно те не засягат конкурентоспособността на предприятията. Последните три колони от табл. 7 показват стимулиращата функция на таксите за прилагане на по-чисти технологии. В България разликите между В и А са 3000 евро и са незначителни в сравнение с другите европейски страни, където те са от няколко десетки хиляди евро до над милион.

Следователно нашите таксите не стимулират предприятията да преминат към по-чисти технологии.

Таблица 7

Дължими годишни такси от фабриките

а) за замърсяване на водите в Белгия, Дания, Германия, Холандия, Великобритания

	Фабрика А	Фабрика В	Фабрика С	Фабрика С -> В	Фабрика С -> А	Фабрика В -> А
Такса отпадъчни води	€/ год.	€/ год.	€/ год.	разлика в €/година	разлика в €/година	разлика в €/година
Белгия						
Валония	9840	33428	278525	245097	268685	23588
Брюксел						
по оценки	1457358	1603094	1821697	218603	364339	145736
по измервания	18632	6589234	7487766	898532	7469134	6570602
Фландрия	15126	91063	585982	494865	570802	75937
Дания	19860	87420	1513066	1425646	1493206	67560
Германия	14459	103820	1002657	898837	988198	89316
Холандия	40527	153774	1383316	1229542	1229542	1342789
Великобритания						
Англия и Уелс	20916	20916	20916	0	0	0
Шотландия	28500 – 42800	28500 – 42800	28500 – 42800	0	0	0

Източник: European Parliament, 2001, p. 79.

Таблица 7

Дължими годишни такси от фабриките

б) за замърсяване на водите в България

	Фабрика А	Фабрика В	Фабрика С	Фабрика С -> В	Фабрика С -> А	Фабрика В -> А
Такса за заустване отпадъчни води	2 190 лв. 1 120 €	8 030 лв. 4 106 €	9 125 лв. 4 666 €	1 095 лв. 560 €	6 935 лв. 3546 €	5 840 лв. 2 986 €

Източник: Изчисления на автора.

Административните такси се събират от МОСВ за услуги, свързани с издаването на решения, разрешителни, становища, лицензии и регистриране; определят се въз основа на приблизителни усреднени разходи на администрацията за издаване на съответните документи и нямат връзка с количеството и качеството на водните ресурси. Например за издаване на разрешително за водоползване или заустване таксата е 117 лв. Регламентирани са в тарифа за таксите, които се събират в системата на МОСВ. Таксите са единни за цялата страна и не са диференцирани по речни басейни. Събираемостта на приходите от тях е 100%, тъй като се заплащат при предявяване на искането за предоставяне на услугата. При прекратяване на започнала процедура внесената такса не се възстановява.

Приходите от такси за издаване на разрешително постъпват в бюджета на МОСВ. Те не се следят диференцирано в ПУДООС по видове услуги и по басейнови дирекции, поради което липсва информация за постъпленията през годините. Експертната оценка⁴⁰, въз основата на броя на издадените

⁴⁰ София Консултинг Груп, Икономически институт на БАН, Доклади "Икономически анализи на водоползването", раздел "Анализ на текущото състояние", 2005.

разрешителни (4384) за периода от влизането в сила на Закона за водите (2000-2004 г.) е, че приходите за цялата страна са в размер на около 430 хил. лева. В бюджета на МОСВ за 2007 г. и тригодишната бюджета прогноза са планирани по 200 хил. лв. приходи на година от тези такси.

Принципът "замърсителят плаща" предполага държавата да определи някакви целеви показатели за намаляване на замърсяването и замърсителите да постигнат тези изискуемите цели за своя сметка. При идеалния вариант на прилагане на принципа се залага на пълна компенсация на всички щети, което е непостижимо дори в развитите икономики. В страните с преходни икономики се наблюдава въвеждането на многобройни и строги нереални стандарти, независимо от административния капацитет, който може да ги приложи, и приходите, които се изискват от замърсителите.⁴¹ G. Peszko обобщава, че в тези случаи държавата претендира, че е строга при опазването на околната среда, а замърсителите се преструват, че изпълняват законите и искат субсидии, за да финансират изпълнението на ограниченията. Така не се постигат целите за намаляване на замърсяването и демонстрирането на усилия става по-важно от постигането на ефект. Принципът "Замърсителят плаща" става равностойен на разбирането, че замърсителят трябва да плати някаква такса за замърсяването и да я получи обратно като субсидия. Подобен проблем с неправилното тълкуване на принципа като субсидиране се наблюдава през 90-те години в и България, когато се субсидират големите замърсители. Вече беше изтъкната ниската събираемост на приходите от санкции и такси, а отделянето на целеви подфондове в рамките на екофонда (за водата, въздуха и т.н.) означава, че замърсителите в даден сектор на околната среда плащат такси и след това фондът ги субсидира да намаляват замърсяването на околната среда в сектора. Това пречи на ефективното разпределение на ресурсите и насочването им към приоритетни проекти.

Ролята на субсидиите би трябвало да бъде в повишаване обема на екологичните инвестиции до социално ефективното равнище. G. Peszko и T. Zylisz⁴² отбелязват опасността чрез субсидирането на проекти да се получи „избухващ ефект“ върху пазарното предлагане на капитал и да се намалят частните инвестиции. Те препоръчват да се субсидират само проекти, които имат вътрешна норма на възвръщаемост, по-ниска от пазарния лихвен процент и изтъкват, че това е трудно да се осъществи на практика, но изисква най-малкото промяна в процедурите за отпускане на субсидии, задълбочен анализ на проектите, както и на финансовите пазари, а също и дали има възможност тези проекти да се финансират от други източници (банкови кредити, рисков капитал, лизинг и т.н.).

⁴¹ Peszko, G., Innovative Mechanisms to Manage Public Environmental Expenditures in Countries Undergoing Transition to Market Economy (CEE, NIS, China), OECD, 2002.

⁴² Peszko, G., T. Zylisz, Environmental Financing in European Economies in Transition, Environmental and Resource Economics 11 (3-4), 1998, p. 521-538.

Отчитайки че равнището на инвестиции за опазване на околната среда в ЕС не е достатъчно, в началото на 2008 г. Европейската комисия⁴³ приема нови правила за *държавните помощи*, насочени към насърчаване на фирмите да променят поведението си, да въведат екологосъобразни процеси или да инвестират в зелени технологии.

Следователно в периода на изпълнение на екологичните изисквания на ЕС не е възможно прилагане на принципа "Замърсителят плаща" в чист вид и се налага субсидиране, но това трябва да става като се следват добрите практики за управление на публични разходи за околна среда.

Въз основа на анализа на прилаганите в България инструменти за опазване на водните ресурси могат да се направят следните **по-важни изводи**:

- До 2001 г. (т.е. в периода на планова икономика и преход към пазарно стопанство) санкциите са единственото средство за икономическо въздействие върху стопанските субекти. В условията на висока инфлация и неразвита пазарна среда те нито играят роля на приходаизточник, нито оказват съществено влияние върху поведението на предприятията - замърсители.
- След 2001 г. финансовите инструменти също не играят роля на приходаизточник. Приходите от такси имат незначителен дял в общия бюджет на министерството. Таксата за заустване няма и стимулираща роля – не мотивира предприятията да преминат към по-чисти технологии. В момента за тях е по-изгодно да плащат такса, вместо да намалят заустваните количества или да пречистват в по-голяма степен водите преди заустване.
- Сравнението с други европейски страни показва, че таксите не влияят отрицателно на конкурентноспособността на предприятията. Следователно има възможност размерът на таксите да се увеличи сериозно и най-скоро трябва да се въведе таксата за замърсяване.
- Събираемостта на таксите за водоползване, санкции за замърсяване над ПДК е незадоволителна. През последната година се увеличава размера на просрочените вземания от стопански субекти. Това допълнително намалява ефективността на ПИ както по отношение на влиянието им върху поведението на замърсителите, така и като приходаизточник за финансиране на екологичната политика. Следователно тези инструменти не служат за ефективно изпълнение целите на политиката по опазване на околната среда.
- Системата на субсидиране е добре развита чрез републиканския бюджет, ПУДООС и общините. В определени случаи в ПУДООС чрез субсидирането неправилно се прилага принципа "Замърсителят плаща". Това пречи на оптималното разпределение на ресурсите, насочването им към приоритетни

⁴³ http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/reform/reform.cfm
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/08/31> (23.01.2008)

проекти и действителното компенсиране на ощетените от замърсяването на околната среда. Предвид ниското технологично равнище основен приоритет на субсидиите за предприятията трябва да бъде въвеждането на нови технологии.

- Бюджетът на ПУДООС може да покрие малка част от разходите на МОСВ и незначителен дял от инвестиционните нужди за изпълнение на екологичното законодателство на ЕС. Необходимо е определяне на конкретни приоритети и използване на ограничените ресурси на фонда главно за подпомагане внедряването на екотехнологии, разработване на нови технологии, допълване на финансирането на предприятията от други източници. Субсидии трябва да се отпускат след анализ на проектите и оценка дали има възможност те да се финансират от други източници.

3.2. Микроаспекти на равнище индустриални предприятия

През периода август 2005 – януари 2006 г. се проведе анкетно проучване на предприятия. Анкетата беше изпратена до 180 предприятия⁴⁴, които са големи замърсители на водите в България. Попълнени анкети върнаха 92 предприятия. Въпросниците са попълнени от мениджъри и еколози. Освен това се организираха дискусии във фокус групи, интервюта и обучения на предприятия⁴⁵ в Пловдив и Варна през май, септември и ноември 2005 г. През януари, март и ноември 2006 г. резултатите от проучването и конкретно анализите на ПИ бяха представени на семинари с участието на служители от басейновите дирекции от цялата страна, общини, фирми и нестопански организации в Силистра, Плевен и В. Търново. Изводите за информираността и нагласите на предприятията се базират както на количествените резултати от анкетите, така и на резултатите от дискусиите по време на фокус групите и обученията на фирмите и обратната връзка, получена на семинарите. По този начин резултатите се потвърждават от няколко източника и се преодоляват известни ограничения по отношение представителността на анкетата. Статистическият анализ е извършен със SPSS 11.5.

⁴⁴ По информация на ИАОС през 2005 г. обектите, формиращи отпадъчни води, заустващи във водни обекти, и включени в Контролно-информационната система за състоянието на отпадъчните води са 463, като сред тях има редица обекти (поделения), собственост на едни и същи фирми. От всички обекти около 170 принадлежат на ВиК фирми.

⁴⁵ Дискусиите, обученията и по-голяма част от анкетите са проведени в рамките на проект „Повишаване на обществената информираност и подобряване прилагането на правото на ЕС в областта на опазването на водите” по програма ФАР Развитие на гражданското общество, изпълняван от Центъра за сравнителни изследвания през 2005 г. Анкетното проучване се извърши и със съдействието на Икономическия институт на БАН, както и на четирите басейнови дирекции в страната. Подробните резултати от проучването могат да бъдат намерени в Мочурова, М. Пазарни инструменти за екологосъобразно използване на водните ресурси в България (научно-изследователски проект). С., Икономически институт на БАН, 2008.

Всички анкетираните ползват вода за технологични нужди. Повече от половината са големи предприятия с над 250 души персонал (58%), частни български фирми (55%) от преработващата промишленост (64%) и са големи водоползватели с над 100 хил. м³ вода годишно (50%). Сред останалите респонденти има малки и средни фирми. В 70% от предприятията е въведена система за управление на качеството ISO 9001, в някои има две или повече системи, вкл. за управление на околната среда ISO 14001.

Анкетираните предприятия се снабдяват предимно от собствени източници от подземни води (32%) или смесено (37% – вкл. от повърхностни води, от ВиК системата и др.). Прави впечатление, че предприятията обикновено не разчитат на общественото водоснабдяване и канализация и подсикуряват водните си ресурси от два или повече различни източника.⁴⁶ Това показва, че цената на водата, предлагана от ВиК дружествата, не може да е основен механизъм на влияние върху индустрията, която е съществен потребител и замърсител на водите в България. Следователно ПИ, с които може да се провежда политика за опазване на водните ресурси в предприятията, са именно таксите за водоползване и за замърсяване.

Таблица 8

Разпределение на отговорите на респондентите за степента на въздействие на икономическите инструменти върху дейността на предприятията (в %)

Инструмент	Мн. слаба	Слаба	Силна	Мн. силна	Общо
Глоби за неизпълнение на Закона за околната среда и Закона за водите	7,6	22,8	43,0	26,6	100
Такси за използване на води и водни обекти по ЗВ	6,1	24,4	47,5	22,0	100
Такси за заустване на отпадъчни води	6,7	29,3	42,7	21,3	100
Концесионни такси за минерални води*	60,0	25,7	5,7	8,6	100
Санкции за замърсяване над ПДК	5,7	15,7	41,5	37,1	100
Цена на ВиК услуги	13,8	15,4	44,6	26,2	100
Данъчни облекчения	35,1	15,8	31,6	17,5	100
Субсидии и заеми при облекчени условия от ПУДОС	38,6	15,8	26,3	19,3	100

* Концесиите не са обекта на изследване, но в таблиците са дадени резултатите от проучването и за концесиите, за да има възможност да се съпоставят с другите ПИ.

Източник: Изчисления на автора

В проучването е изследвана степента на въздействие на основните ПИ върху дейността на предприятията. Въздействието е определено според субективната оценка на анкетираните, като силното въздействие (отговорите „силно” и „много силно”) не е непременно свързано с реална промяна в производството и намаляване на замърсяването. То може да засяга както търсене на средства за намаляване на емисиите, респ. опазване на водните ресурси, така и с усилия за заобикаляне на законите от страна на предприятията и избягване плащането на такси и санкции. Както беше изтъкнато, нормативната уредба до 2007 г. предлага доста удобни начини за това. Приема се, че колкото по-силно е въздействието според оценката на респондентите, толкова по-голяма е

⁴⁶ Този извод се потвърждава и от данните за използваната вода от индустрията в цялата страна през 2005 г.: използваната вода, доставена от общественото водоснабдяване е едва 65 млн. м³, а от собствено водоснабдяване е 4 711 млн. м³ (НСИ, Околна среда 2005, с. 29).

вероятността съответният инструмент да стимулира промяна в предприятията (намаляване на замърсяването чрез пречистване на водите, намаляване на водопотреблението и др.).⁴⁷ Не е възможно да се получат надеждни данни за платените такси от отделните фирми, какъв дял са те от общите производствени разходи, какви са разходите за намаляване замърсяването в едно предприятие, понеже подобна информация е търговска тайна. Затова отговорите на посочения въпрос са използвани като начин косвено да се оцени потенциала за въздействие на ПИ.

Резултатите от анкетата (табл. 8 и табл. 9) показват, че според преценката на фирмите различните видове санкции, глоби, цени и такси оказват силно влияние върху предприятията (от 4,1 до 3,8), като най-силно е това на санкциите за наднормено замърсяване на околната среда. Разсейването на отговорите около средните оценки е малко (коефициентът на вариация е между 21-25%, т.е. значително под 50%), т.е. повечето предприятия са единодушни в преценката си, че тези механизми са от най-голямо значение за дейността им. Двата стимулиращи ПИ (субсидии и други облекчения) влияят значително по-слабо върху дейността на фирмите (средно 3,3).

Таблица 9

Средна оценка на за степента на въздействие на икономическите инструменти

Инструмент	Средна оценка*	Стандартно отклонение	Коефициент на вариация %
Санкции за замърсяване над ПДК	4,10	0,87	21,2
Глоби за неизпълнение на Закона за околната среда и Закона за водите	3,88	0,90	23,1
Цена на ВиК услуги	3,86	0,96	24,8
Такси за използване на води и водни обекти по ЗВ	3,85	0,83	21,6
Такси за заустване на отпадъчни води	3,79	0,86	22,7
Данъчни облекчения	3,34	1,13	33,9
Субсидии и заеми при облекчени условия от ПУДООС	3,29	1,17	35,6
Концесионни такси за минерални води	2,63	0,94	35,8

* Скалата на оценката варира от 2 "много слабо" до 5 "много силно".

Източник: Изчисления на автора.

Направен е анализ на двумерните разпределения на всяка от осемте променливи за ПИ с другите променливи от проучването на предприятията⁴⁸. Чрез χ^2 тест е проверено дали има зависимости на променливите (на номинални или ординарни скали) в редовете и колоните на крос-таблиците чрез тестване на нулевата хипотеза, че променливите са независими помежду си. Ако се отхвърли нулевата хипотеза, се приема алтернативната, а именно че зависимостите, които се наблюдават между променливите, не са случайни, а закономерни и статистически значими. Установените статистически значими

⁴⁷ Тези действия е вероятно да се предприемат след като се изчерпят възможностите за легално заобикаляне на законите от страна на фирмите.

⁴⁸ Чрез χ^2 тест са тествани всички възможни комбинации, в табл. 12 са дадени само резултатите от тестовете, при който е отхвърлена нулевата хипотеза (H_0), при останалите е потвърдена H_0 , т.е. няма значима зависимост между изследваните променливи.

връзки между пазарните инструменти и другите променливи, характеризиращи предприятията, са представени в табл. 10.

Таблица 10

Резултати от тестването на хипотези

Променливи	Отрасъл	Речен басейн	Собственост ¹	Пречистване на водите ²	Участие в БС	Обучение на персонала	Брой персонал ³	Информираност ⁴		
								I	II	III
Такса водоползване			* държ./ част.	**			** ПЗ, П1			
Такса заустване	*			** *** Вид			*** ПЗ ** П1			
Санкции	**			*				**	**	
Глоби							** ПЗ	**		
Данъчни облекчения			** бълг./ чужд.		*	*	** ПЗ			**
Субсидии	**									*
Цена ВиК	*	**					*	**		**
Концесии	***						** П2		**	

Източник: Изчисления на автора

Нивото на статистическа значимост е както следва:

*** $\alpha < 0.01$; ** $\alpha < 0.05$; * $\alpha < 0.10$

Бележки:

1. Тествани са всички показатели за собственост. Там, където е установена значима зависимост, това е посочено в съответната клетка на таблицата, както и с коя точно променлива е зависимостта.
2. Тествани са показателите наличие на собствено пречистване на водите и вида на това пречистване. Там, където е установена значима зависимост, това е посочено в съответната клетка на таблицата и с променлива, характеризираща пречистването на отпадъчните води.
3. Тествани са показателите с различно групиране на показателите за брой на персонала: П1 – брой на персонала в 5 групи (до 10 души, 10-49 души, 50-99 души, 100-250 души и над 250 души); брой на персонала в две групи П2 – до и над 250 души; ПЗ – до и над 100 души. В таблицата е показано с коя променлива е установена значима зависимост.
4. Показателят за нивото на информираност е представен от три променливи, доколко респондентът знае, че 1. българското законодателство е хармонизирано с това на ЕС; 2. познава РДВ по принцип и 3. знае, че предстои разработването на планове за управление на речните басейни.

Зависимостта между отрасъла на анкетираните фирми и силата на въздействие върху дейността им на таксите за заустване, санкциите, концесиите, субсидиите и цената е статистически значима. Следователно въздействието се определя от особеностите на отрасъла по отношение най-вече количеството и качеството на изпусканите отпадъчни води, а не толкова на водите, постъпващи за използване в производството. Концесии и субсидии има само в определени отрасли, което обяснява статистическата зависимост, наблюдавана между променливите „концесии” и „отрасъл”.

Значими разлики между влиянието на инструментите по речни басейни има само при цената на ВиК услугите, което е логично, понеже само тя е различна за отделните ВиК дружества, а размерът на всички останали такси е еднакъв за цялата страната и няма диференциация. По аналогичен начин може да се обясни и наблюдаваната зависимост на променливите такси водоползване, такси

заустване и санкции с променливата "собствено пречистване на отпадъчните води" и а също и "вид на пречистването". Може да се направи изводът, че диференциацията по отрасли и басейни и по вид на замърсяването спомага за засилване влиянието на инструментите.

Прави впечатление зависимостта между почти всички променливи за ПИ и броя на персонала на анкетираните фирми, т.е. с големината на предприятието. Не се наблюдава зависимост с приходите от продажби, което означава, че респондентите или съзнателно не са посочили вярно в кой диапазон са приходите или не са информирани за цялата дейност на фирмата и не ги знаят колко са те в действителност. Затова броят на работниците се оказва по-точен показател за мащаба на дейността на предприятията, респективно за степента на влияние на различните ПИ за опазване на водните ресурси. При предприятия с персонал над 100 души таксите за водоползване, заустване, глобите и ценовите механизми влияят по-силно върху дейността им в сравнение с по-малките предприятия. При концесиите се наблюдава особено силно влияние върху предприятията с над 250 работници. При данъчните облекчения има обратната зависимост – при средните фирми има по-силно влияние отколкото при поголемите.

Особеност при тези инструменти е, че значимо влияние имат и променливите, свързани с участието в басейнов съвет, а също и показателите, свързани с информираността на фирмата. Следователно можем да предположим, че анкетираните предприятия, които пряко участват в управлението на водите, обучавали са служителите си, имат по-голям достъп до информация, по-квалифициран персонал и така по-добре успяват да се възползват от насърчителните ПИ. По същия начин влияе и по-добрата информираност на фирмата за европейското законодателство; познаването на РДВ е свързано с по-силно влияние на повечето други изследвани инструменти. Едно от възможните обяснения е, че по-добрата информираност за политиките на ЕС е свързана и с познаване на механизмите на действие на ПИ и по-вярна преценка за силата на действието им.

Собствеността на фирмата има връзка, макар и слаба, с инструментите само в два случая. Собствеността може да се сменя, но това обикновено не е свързано с промяна на отношението към ПИ. Впечатление прави, че анкетираните фирми с преобладаваща чуждестранна собственост заявяват, че субсидиите им влияят по-силно, отколкото на тези с български собственици, т.е. вероятно техните мениджъри са по-гъвкави и отворени за различни възможности за финансиране и успяват да привлекат повече субсидии или заеми при облекчени условия.

Анализът на едномерните разпределения (табл. 9) показва, че изследваните инструменти получават близка средна оценка. Пет инструмента са със силно влияние (оценка между 3,8-4,1), а останалите три – със средно (оценка между 2,6-3,3). Следователно, от една страна, показателят за средната оценка не дава достатъчно информация да се разграничи значението на отделните инструменти за предприятия-замърсители. От друга страна, променливите, с които се описват ПИ са качествени променливи на ординални скали и възможностите за

статистически анализ са ограничени в сравнение с количествени променливи на интервални скали. Затова е направено допълнително статистическо изследване на осемте променливи чрез прилагане клъстерен и факторен анализ.

Целта на клъстерния анализ е да се групират предприятията според оценките, които дават за влиянието на следните ПИ – такси, цени, санкциониращи и стимулиращи инструменти. Тъй като по-малко от половината фирми са дали отговор за концесиите, този инструмент не е включен в анализа.

Първо, без да е уточнен предварително точния брой на клъстерите, е приложена йерархична клъстеризация с процедурата Hierarchical Cluster на SPSS.⁴⁹ Тъй като някои от анкетираните предприятия не са дали оценка на всички ПИ, изброени във въпросника, съответните променливи са без стойност и са обектите (предприятията), подлежащи на групиране, са отхвърлени при този вид клъстерен анализ. Дендрограмата показва, че като се вземе предвид разстоянието между обектите на скалата в интервала 5-10 стандартизирани единици, фирмите, включени в анализа могат да се обособят в три клъстера. Това е именно оптималният брой, тъй като преди тази граница клъстерите са прекалено много на брой, а след тази граница, ако се приеме, че те са два, обектите във всяка група са доста отдалечени един от друг.

Тъй като при йерархичния метод на групиране от анализа се отхвърлят доста на брой фирми поради липсваща стойност на някоя от променливите, се прилага и другия вид анализ, където дори да липсва стойност за някоя променлива, фирмата се групира съобразно стойностите на другите променливи, а не се изключва напълно от анализа. Прилага се процедурата K-Means Cluster в SPSS. Въз основа на резултата от предходната клъстеризация, при която се получиха три клъстера, в процедурата предварително се задава именно този брой на клъстерите. Изследвани са различните опции и в табл. 11 е представен резултатът, при който се получават най-добре отграничени клъстери, т.е. при които има най-голямо разстояние между центровете на клъстерите.

Таблица 11

Финални центрове* на клъстерите и брой фирми

Променливи	Клъстер		
	I	II	III
Глоби	4	3	5
Такса водоползване	4	3	5
Такса заустване	4	3	4
Санкции ПДК	4	3	5
Цена ВиК	4	3	4
Дан. облекчения	4	3	2
Субсидии и заеми	5	3	2
Брой фирми в клъстера	34	29	25

* Скалата на оценка на ПИ варира от 2 "много слабо" до 5 "много силно"

Източник: Изчисления на автора

⁴⁹ Вж. подр. Гоев, В. Статистическа обработка и анализ на информация от социологически, маркетингови и политически изследвания с SPSS, УИ „Стопанство”, С., 1996, с. 176-208 и Манов, А., Многомерни статистически методи със SPSS, УИ „Стопанство”, С, 2002, с. 201-223.

Въз основа на клъстерния анализ може да се направи извода, че според въздействието на ПИ анкетираните предприятия могат да се разделят на три типа.

1. *Фирми, при които ПИ влияят силно*, а особено голямо е въздействието на стимулиращите инструменти като субсидии. В клъстер № 1 попадат 34 фирми. Те са дали оценка „силно 4” на повечето инструменти и „много силно 5” на субсидии и заеми. Можем да предположим, че тези предприятия са проявили инициативност и гъвкавост и са успели да се възползват в дейността си от стимулиращите инструменти за екологични инвестиции. Както видяхме в анализа на двумерните разпределения (крос-таблиците), това са относително по-големи предприятия, които са по-добре информирани, участват в басейнови съвети. Фактът, че преценяват влиянието на таксите за водата и ВиК цените върху дейността им като силно, но не и много силно, вероятно можем да обясним, от една страна, с факта, че предвид по-мощната им дейност и оборот разходите за такси за води и ВиК са относително малък дял от производствените им разходи. От друга страна, те не пренебрегват и не игнорират този екологичен разход и вероятно полагат усилия да го намалят (чрез инвестиции за подобряване на технологиите на производство, а най-вероятно и чрез използване на легалните средства за заобикаляне на законите).
2. *Втората група са фирми, при които ПИ оказват слабо действие*. Това е клъстер №2 с 29 фирми, които оценяват влиянието на всички инструменти като „слабо 3”. Тези предприятия вероятно се снабдяват предимно от собствени източници и нямат отношения с ВиК дружества, а производствената им дейност е такава, че не замърсява значително водите. Следователно по различни причини не плащат такси и санкции или плащат незначителни суми. А може да се предположи, че те най-успешно са се възползвали от празнотите в законодателството и затова игнорират влиянието на екологичните такси и санкции, на фона на други икономически проблеми, пред които са изправени.
3. *При третата група фирми таксите и санкциониращите механизми имат силно и много силно влияние*, а стимулиращите инструменти – много слабо влияние. В клъстер №3 попадат 25 фирми, които дават оценка 4 и 5 на повечето инструменти и 2 – на облекченията и субсидиите. Следователно при тях положението е точно обратното на първия клъстер. Явно те имат сериозни проблеми с количеството и качеството на водата вероятно поради остарели технологии. Принудени са да плащат глоби и санкции. По различни причини нямат достъп до данъчни облекчения или субсидии и не успяват да се възползват от програми за насърчаване на иновациите.

За определяне на типовете ПИ, влияещи върху предприятията, се прилага факторен анализ в SPSS чрез метода на главните компоненти и варимаксна

трансформация.⁵⁰ Табл. 12 показва факторната матрица след трансформацията. Определени са три фактора, които изчерпват 85% от общото разсейване. Добавянето на още един фактор не подобрява съществено описанието на данните. В таблицата с по-тъмен шрифт са дадени големите факторни тегла (над 0,6). Така получените фактори могат да се интерпретират по следния начин:

Таблица 12

Факторна матрица

Променливи	Компонент (фактор)		
	1	2	3
Такса водоползване	0,89		0,19
Такса заустване	0,85		0,29
Цена ВиК услуги	0,63	0,19	0,38
Субсидии		0,97	
Данъчни облекчения		0,96	0,10
Санкции ПДК	0,27	0,12	0,91
Глоби	0,38		0,87

Забележка: В клетките са показани факторните тегла. Празните клетки показват факторни тегла със стойност по-малка от 0,1.

Източник: Изчисления на автора

Три основни фактора описват мнението (представата) на анкетираниите предприятия относно пазарните механизми, прилагани за управление на водните ресурси.

Първият е свързан главно с таксите водовземане и ползване на воден обект (заустване) и в по-малка степен с цената на услугите на ВиК операторите. Можем да го наречем *ценови фактор*. Прави впечатление, че таксата за заустване на отпадъчни води не се възприема като типична екологична такса, каквато е същността ѝ, а като част от общия ценови механизъм в сферата на водните ресурси, вероятно защото тя зависи основно от количеството на отпадъчните води, а не от качеството. Това потвърждава, че тази такса в сегашния се вид не изпълнява функцията си да стимулира намаляване на замърсяването и потенциалът ѝ действително не са използва напълно.

Вторият обединява субсидиите, заемите при облекчени условия и данъчните облекчения, т.е. това е *стимулиращ пазарен фактор*. Прави впечатление, че той е относително независим и няма корелация с другите два фактора; действа относително самостоятелно върху дейността на анкетираниите фирми.

Третият фактор е свързан в еднакво силна степен със санкциите за замърсяване на водите над пределно допустимите концентрации (ПДК) и с глобите за нарушаване на законодателството. Това е именно *санкциониращият фактор* и анкетираниите предприятия ясно го отграничават от другите. Ценовият фактор е свързан със заплащане за определен ресурс, необходим в производството, а плащането на санкциите може да се избегне чрез спазване на съответните норми. Наблюдава се все пак известна връзка между първия и

⁵⁰ Вж. подр. Въндев, Д., П. Матеев, Статистика с Правец 82, С, 1988, стр. 41- 49 и Манов, А., Многомерни статистически методи със SPSS, УИ „Стопанство”, С, 2002, с. 173-200.

третия фактор. ВиК цената е умерено корелирана със третия фактор „санкционирация”, а глобите – с „ценовия фактор”.

Въз основа на изследването на индустриалните предприятия могат да се направят следните **изводи**:

- Според анкетираните предприятия санкциониращите инструменти влияят най-силно върху дейността им. Таксите и стимулиращите механизми имат по-слабо въздействие. ВиК цените са второстепенен инструмент, понеже фирмите имат няколко водоизточника и не зависят много от услугите на ВиК операторите. Диференциацията на ПИ по отрасли, речни басейни и вид на замърсяването засилва влиянието на инструментите.
- По-добрата информираност на големите фирми е свързана и с по-силно влияние на различните ПИ. Това означава, че предприятията трябва да се насърчават да участват в обучения, да се включат в консултативни органи за управление на водните ресурси, в съвместни проекти. Подобни дейности могат да започнат пилотно с по-големите фирми (над 100 души персонал). Обученията трябва да са съобразени с нуждите на фирмите и проблемите, които те имат с прилагането на ПИ и въвеждането на нови технологии. Те могат да се разделят най-малко в три групи, подобни на идентифицираните клъстери.
- Анализът на факторите предполага възможности за комбинирано въздействие върху поведението на предприятия-замърсители чрез ценови и санкциониращи инструменти. Същевременно прилагането на стимулиращите инструменти не е във връзка с другите типове инструменти и вероятно не се използва докрай потенциала им за въздействие върху поведението на фирмите. Както беше изтъкнато при клъстерния анализ, има група предприятия, които са силно притеснени от таксите и санкциите, но нямат достъп до възможности за финансиране на екологични инвестиции.

4. Подобряване прилагането на ПИ

Усъвършенстване на ПИ може да се търси в няколко основни насоки.

Определяне на ясни екологични цели и правна рамка, конкретни оперативни задачи за подобряване качеството на водните ресурси и подходящи индикатори за измерване на реалните промени в състоянието на водните ресурси. Изключително важно е в България да се преодолее негативната традиция от 70-те години на миналия век, свързана с изготвяне на добри стратегически документи, които остават нереализирани. Необходимо е да се осигури последователност и съгласуваност на различните стратегически документи, нормативни актове, правомощия на институциите. Дори след промените в ЗВ от 2006 г. твърде много институции се занимават под една или друга форма с проблема за отпадъчните води, което отново поставя под съмнение ефективното правоприлагане и особено

контрола върху замърсителите. Освен това е много важно да има стабилност и предвидимост на нормативната уредба.

Трябва да се повиши капацитета на фирмите по отношение на иновациите и прилагането на ПИ – чрез организиране на обучения, обмен на информация за ресурсоспестяващи технологии, технологии за пречистване на отпадъчни води, възможности за финансиране на иновативни проекти и партньорства, икономически анализи на решенията колко да се произвежда и замърсява, да се подкрепят предприятията при въвеждане на сертифицирани системи за управление на околната среда и доброволни ангажменти. ПУДООС може да субсидира обучения и технологично обновление на фирмите в рамките на прозрачни процедури и така да намали съпротивата срещу таксите. Въвеждането на нови технологии ще осигури гъвкавост и възможности за избор на предприятията, особено в процеса на адаптиране към новата такса за замърсяване.

Анализите показаха, че към момента таксите не влияят отрицателно на конкурентоспособността на фирмите. Същевременно това влияние периодично трябва да се преоценява; ставките да се завишат и да се индексират спрямо инфлацията, за да въздействат на поведението на фирмите. Основната функция на таксите трябва да бъде стимулиране на промяна, а не осигуряване на приходи. Промяната на поведението и намаляването на замърсяването (респ. на основата за начисляване на таксата) ще доведе дори до съкращаване на приходите, но точно това ще бъде показател за ефекта на този ПИ. Може да се препоръча реструктуриране на таксите, засягащи отпадъчните води. Вместо две отделни такси за водоползване и за замърсяване, както е сега по закона и от които втората такса не действа, може да се въведе една такса за заустване, която да се изчислява на база (1) зауствено количество отпадъчни води и (2) количество замърсители (напр. БПК, азот и фосфор). Ставката трябва да съдържа фиксирани и променливи коефициенти, като се предвиди механизъм левовата стойност да се индексират с инфлацията. Необходимо е таксата да е пряко обвързана със замърсяването и да се изчислява така, че дължимият размерът да е пропорционален на причиненото замърсяване. Въвеждане на нови технологии ще осигури гъвкавост на реакцията на предприятията и възможности за избор, особено в процеса на адаптиране към новата такса, както и към Закона за отговорността за предотвратяване и отстраняване на екологични щети. Възможно е диференциране на таксите по речни басейни и обвързване на размера им с решаване на конкретни екологични проблеми.

За решаване проблемите на предприятията, засягащи остарелите технологии и прилагането на най-опростени методи на пречистване на отпадъчните води, трябва да се използват доказаните възможности на ПИ да стимулират иновациите. Тъй като финансирането от ПУДООС покрива незначителна част от инвестиционните нужди за водите в ОП „Околна среда” тези средства (приходите от такси за водите) могат да се пренасочат от ОП „Околна среда” към субсидиране на проекти за нови технологии за предприятия. Съфинансирането в ОП „Околна среда” от страна на държавата може да се осигурява само пряко от държавния бюджет, а не от ПУДООС. Приоритет при субсидирането следва да имат инвестициите в обратно водоснабдяване и интегрирани технологии, вместо в

специализирани съоръжения за пречистване на водите, като обаче ПУДООС трябва да покрива само част от необходимите инвестиции. По този начин приходите от такси могат да се превърнат в катализатор за технологично обновление, а субсидирането няма да противоречи на принципа „замърсителят плаща“ и на правилата за държавни помощи.

*

В България ПИ нито играят роля на приходаизточник, нито оказват съществено влияние върху поведението на предприятията – замърсители. Стимулиращата им функция по отношение на фирмите се затруднява от нехомогенната нормативната уредба, противоречията в правомощията и недостатъчен капацитет на съответните държавни и местни органи, а също и на самите предприятия.

Налице е значителен потенциал за активизиране ролята на действащите ПИ както по отношение стимулиране промяна в поведението на икономическите субекти, така и във връзка със значението им на приходаизточник за провеждане на екологичната политика.

Опитът с прилагането на такси ще е много полезен и при изпълнението на РДВ и разработване на плановете за управление на речните басейни през следващите години в България. Чрез таксите може се да осигури ефективно включване на външните разходи и изпълнение на принципа „замърсителят плаща“. Прилагането по възможно най-добрия начин на таксите за заустване и за замърсяване ще създаде и положителни ефекти по отношение на изграждане на административен капацитет, подобряване на информацията за замърсителите на вода, а също и иновациите и дифузията на пречиствателни технологии.

В краткосрочен и средносрочен период има ограничени предпоставки за въвеждане на нови пазарни инструменти за опазване на водните ресурси. Следователно усилията на държавата и частния сектор трябва да се насочат към подобряване прилагането на съществуващите ПИ и най-вече бързо актуализиране на наредбите по Закона за водите, прилагане за таксата за замърсяване, която да облага цялото количество на основни емисии–замърсители, както и към отстраняване на слабостите при субсидирането от ПУДООС и при използване на средствата от фондовете на ЕС. В дългосрочен план могат да се търсят възможности за провеждане на екологична (зелена) данъчна реформа в унисон с усилията на други страни от ЕС.

Evgeni Evgeniev¹
Gary Gereffi²

TEXTILE AND APPAREL FIRMS IN TURKEY AND BULGARIA: EXPORTS, LOCAL UPGRADING AND DEPENDENCY

How should we study and how should we explain industrial and firm upgrading in the host economy? This article builds on these questions by focusing on the textile and apparel industry and firms in Turkey and Bulgaria between 1991 and 2005, and it relies on interviews; quantitative analysis of value added of exports; and results from a survey of 106 firms, complemented by Global Value Chain (GVC) analysis, and secondary research. The authors find that Turkey retains higher value added for the local economy compared to Bulgaria at the end period, although the exports of these two neighboring economies were predominantly concentrated in down-market niches at the beginning of the research period. The firm-level analysis, which is based on evaluation of a set of dependency and upgrading indicators, demonstrates that firms in Turkey are in a better position compared to firms in Bulgaria. The results show higher upgrading of the former compared to the latter at the product, process, functional and organizational level. Moreover, firms in Bulgaria are far more dependent on foreign buyers, concentration in the top export market, foreign supplies and trade agents, than firms in Turkey. The authors conclude that internationalization affects negatively firms in Turkey and Bulgaria, which are in a position of lock-in into low-value added segments of the GVC, and lock-out is difficult unless state and business actors have a shared interest in helping the local firms. Further research is recommended on the institutional component of the GVC's analytical framework that could be employed in other countries, sectors and market regions, using a complementary methodology—application of quantitative and qualitative tools to study local upgrading.

JEL: L67

¹ Dr. Evgeni Evgeniev works at the Private and Financial Sector Department, Europe and Central Asia region, The World Bank. Previously, he taught at Central European University (Budapest, Hungary) and worked as private sector consultant on developing the national strategy for the Bulgarian apparel industry, and later, the Bulgarian textile industry; address: Bulgaria, Sofia 1057, Interpret, World Trade Center, 36, Dragan Tzankov blvd., tel. +359 (2) 9697.228, fax: +359 (2) 971.2045, e-mail: eevgeniev@worldbank.org.

² Gary Gereffi is a professor in Sociology at Duke University (US) and also Director of the Centre on Globalization, Governance & Competitiveness; address: Duke University, Department of Sociology, Durham, NC 27708-0088, Phone: (919) 660-5611; 660-5614; Fax: (919) 660-5623, e-mail: ggere@soc.duke.edu.

What do we actually mean when we argue that a firm is upgrading by moving to a higher market segment or when the industry is moving to a higher value added export role? ³ This is one of the core questions discussed by Global Value Chain (GVC) scholars, who are interested in how value is conceptualized and measured (Gereffi, *et al.* 2001). The GVC scholars put forward three proposals for studying value added. The first one is to analyze the distribution of *profits*, which is used as a primary indicator of global income shares in commodity chains, although it is often difficult to get data on the profit rates of firms. The second proposal is to study *price markups*. This indicator suggests that the higher the margin on sales, the higher the share of value-chain rents, but the difficulty in obtaining this information remains. The third proposal is to study *value added*.

The value added approach has two dimensions. The first one is to study the distribution of value added along the chain, which is likely to be hard to trace since it depends on the analysis of all firms that link to each other in the value chain. Failure to assess correctly the value added would undermine the whole analysis. Still, if this type of measurement of value added is possible, then it would tell us which firms have power in the chain and how this power helps them to upgrade. As such, the measurement of value added has many more advantages than the measurement of profits or price markups. The second dimension is to study value added of exports to a certain market. This is a possibility that this article considers.

Industrial and firm upgrading are relevant concepts in this study. Under *industrial upgrading*, we understand commodities that are exported to a certain market and classified as high, medium or low value added. When discussing *firm upgrading*, we refer to product, process, functional (also called intra-sectoral upgrading) and organizational (also called managerial upgrading), which are generally accepted among GVC scholars (Giuliani, *et al.* 2005; Yoruk 2001).

Why study value added, and why in the cases of Turkey and Bulgaria? The application of Unit Value Analysis (UVA) to study value added at the country level is a type of analysis, important in itself. It gives a chance to analyze product upgrading of certain countries that export to one and the same regional market—the European Union (EU) market in this study—in a certain period of time within a certain context of international and regional trade policy. Thus, the analysis throws significant light on the possibilities for particular countries to upgrade and climb the industrial ladder of export roles.⁴ The product quality analysis refers to the concept

³ Parts of this article have been discussed in Evgeniev, E. (2006). Industrial and Firm Upgrading in the European Periphery: Textile and Apparel Industry in Turkey and Bulgaria. PhD thesis, CEU: Budapest. Some results of the analysis have been presented at conferences in The Hague, Washington DC and Trier (see Reference list).

² Unit values are second-best proxies for the price and quality component in international trade, as opposed to the actual market prices. There might be different unit values for different years because of trade protection measures. In addition, discrimination might exist among particular EU countries regarding imports under EU quota regulations. However, we have tried to control for these impacts in our UVA application by selecting particular years for the study and controlling for some products.

of competitiveness, since Graziani (2002) suggests upgrading does not necessarily mean increased competitiveness and vice versa.

The UVA application joins the scholarly debate on how to study local upgrading in developing and third world economies. A collection of papers, edited by Baldone, Sdogati and Tajoli (2002) that studied product quality through UVA, and an article by Schott (2004), who used UVA methodology to study product-level US trade data at the low, medium and high value level, demonstrated the usefulness of this methodological tool.

This article contrasts the value added of textile and apparel exports from Turkey and Bulgaria to the EU-15 market between 1991 and 2005.⁵ The authors also present a GVC analysis, complemented by discussion of results from a survey of 106 Bulgarian and Turkish textile and apparel firms that was conducted in 2002 and 2003.

We study both sectors because the impact of internationalization on the textile and clothing manufacturers can be quite different. The textile sector is capital-intensive, whereas the clothing sector is labor-intensive. They are linked vertically into one industry, and often they are studied separately. However, the article builds on analysis of the textile and apparel industry, as a whole, in order to convey understanding how the two sectors develop when, combined, they become a leading export industry and leading employer of the economy over certain period of time.

In 2005, 31% of Bulgarian exports (National Statistical Institute 2006; Bulgarian National Bank 2006) and 28% of Turkish exports are generated by this industry (Undersecretariat of Treasury 2006). Moreover, about 10% of the industrial labor is concentrated in the two industries under focus. Furthermore, the similarity between the two cases is that the major export market of both countries is that of the EU-15, which took between 65% and 80% of total textile and apparel export for the research period of analysis. In addition, Turkey is the 2nd EU-25 apparel and textile supplier, while Bulgaria occupied 10th position as EU-25 apparel supplier in 2005 (Eurostat 2006).

Although, this industry is a major employer and a successful export earner in Turkey and Bulgaria, the former exports higher value added goods compared to the latter. Moreover, Bulgarian firms have difficulties in upgrading by being consistently *caught up in the trap* of doing subcontracting for EU firms, thus retaining low value added for the local economy, while Turkey exports full-package products, which yields high value added for the local economy. How can we study and how can we explain this divergence?

⁵ In 1991, the EU market included 12 members of the European Union before the fourth enlargement (Belgium, Denmark, France, Germany, Greece, Italy, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain and UK), whereas the study of unit values of exports for 1995 included also Austria, Denmark and Finland, who joined the EU the same year.

Some studies have closely observed dependency and opportunities for upgrading of firms from the European periphery in a comparative enterprise. This article draws on them, thus contributing to the literature that studies the ability of firms to change positions in the GVC (Gereffi and Korzeniewicz, eds. 1994, Bair and Gereffi 2001, Bair 2002, Giuliani, *et al.* 2005, Neidik and Gereffi 2006, Evgeniev 2006a, Pickles, *et al.* 2007, Evgeniev and Roukova 2007). Moreover, the authors join the scholarly debate on how to study upgrading also by implicitly referring to a central issue of development: it is not important how much you export, but what you actually export.

The structure of the article is the following: firstly, the authors emphasize on the methodological steps of the research, followed by a discussion of the empirical findings from the UVA, GVC analysis and the survey of firms. Then, the article offers possible explanations, whereas finally it concludes and puts forward recommendations for future research.

Research methodology

There are at least two distinct ways to apply the UVA methodology. The first one is used by Graziani (2002), which is similar to the one employed by Freudenberg and Lemoine (1999), who consider the quality differences between the unit value of the imports of a certain number of countries into the EU in comparison with the unit value of the same products/product groups of the average intra-EU import (the average UV of the exports of EU member states between each other). The other way, applied by Fontagne, *et al.* (1997) and Landesmann and Burgstaller (1997), is to calculate the unit values of the trade flows referring to the average of extra-EU flows (the average UV of the exports of all other countries to the EU market). There is a specific difference in both approaches. In the first case, the focus of the analysis is on whether there is a process of catching up in terms of upgrading between outside EU countries and the EU average level. In the second case, the UVA rather compares quality differences of the EU importers.

Since the target is to compare upgrading of export structures of countries that export to the EU, we utilize the second type of UVA methodology. Thus, we calculate the values of trade flows in relation to the average of similar flows. More particularly, we estimate the differences of the unit values (value/volume) of the product/product groups of two countries to the European Communities (EC) vis-à-vis the average unit values of the product/product groups of the imports to the European Communities from all suppliers to the EU market (average unit value of extra-EC imports). Thus, we identify at what quality level we find the countries' exports to the EC compared to extra-Communitarian imports in distinct periods. The possibilities are the following:

- Up-Market (UpM) – high value added exports, if the unit value of Bulgaria's and Turkey's products is >15% from the average unit value of Extra-EC imports of the same products.

- Middle-Market (MM) – medium value added if the unit values are $\pm 15\%$ of the average UV;
- Down-market (DM) – $< 15\%$.⁶

China's entry to the World Trade Organization (WTO) and the liberalization of trade in textiles since 2005 necessitated that we raise the level for evaluating product quality from $\geq \pm 15$ per cent to $\geq \pm 20$ per cent for evaluation of the distribution of value added in 2003 and 2005, as it regards the textile and apparel exports. Throughout the UVA research we use 6-digit disaggregated product data of the Harmonized System (HS) for textile and apparel products (articles 50-63) from Eurostat's COMEXT databases. As far as the dataset is unified, we believe that homogeneous products are compared.⁷

Several data sources are used to generate a sample for our questionnaire, which was specifically designed for this study.⁸ This is the Bulgarian Catalogue of Textile and Clothing firms (2002) and the catalogues of the nationally represented Istanbul-based Turkish Textile Employers' Association (TTEA) and Turkish Clothing Manufacturer's Association (TCMA). Most of the interviewees, who have responded to the face-to-face survey, were high profile managers (export management and chief accountants). Upper management (executive directors) and owners have also been among the interviewees. One sample of 100 firms for Turkey and one sample of 100 firms for Bulgaria, which were randomly selected, was constructed. After contacting the firms for interviews, the response rate was 44% for the case of Turkey and 62% for the case of Bulgaria. Therefore, a total of 106 firms were surveyed.

The sampling method was modified for four stratification purposes. The first criterion is *geographic stratification*. Bulgarian firms from large production regions, like Blagoevgrad, Bourgas, Dobrich, Plovdiv, Rousse, Sliven, Sofia, Varna and Vidin, entered the sample. Similarly, the Turkish sample consisted of firms from large textile and clothing production centres, like Bursa, Denizli, Gaziantep, Istanbul, Izmir, Kayseri and Tekirdag. The second criterion is *firm-size stratification*—mainly Small-and-Medium-sized Enterprises (SMEs) were selected, since they comprise the bulk of the sector. The third criterion is *subsector stratification*—prevalence in the sample was given to labor-intensive (apparel) firms, rather than capital-intensive (textile) firms. The fourth criterion is *market stratification* – the firms that entered the sample are mainly exporting to the EU

⁶ Both types of the UVA methods agree on the percentage ranges of product quality levels.

⁷ The UVA methodology is applied in the following manner. We take, for instance, article 62 (articles of apparel and clothing, not knitted or crocheted) and we analyze unit values of all 120 product groups (6-digit disaggregated level) from this article for one particular year in the database. Then, we form a cluster of 6-digit product groups, which represent highly reliable level, above 80% of article 62. Then, we calculate all products within the representative sample and put them in the three categories: down-market, middle market and up-market.

⁸ The questionnaire addresses the following sections: 1) General information about the firm and the interviewee; 2) information about the products; 3) markets; 4) clients; 5) suppliers; and 6) incentives.

market. Based on these stratifications and on the general characteristics of firms in the survey, it is concluded that the Turkish and Bulgarian samples of firms in the survey are comparable (see Appendix A).

Empirical evidence

This section firstly discusses the findings of the application of the unit value analysis, and then presents the GVC analysis for the cases of Turkey and Bulgaria, followed by analysis of the variance between local firms in terms of upgrading and dependency based on a set of indicators.

Table 1
UVA of textile and apparel exports of Turkey and Bulgaria to the EU market (in %)

Market segments	1991		1995		2001		2003			2005		
	A	B	A	B	A	B	A	B	C	A	B	C
Bulgaria												
DM	52	83	34	80	30	46	9	23	40	7	29	47
MM	37	11	52	16	65	50	40	34	47	22	20	24
UPM	11	6	14	4	5	4	51	43	13	71	51	29
Turkey												
DM	20	30	12	23	22	35	11	34	34	10	37	35
MM	45	45	32	32	35	35	21	16	24	13	14	17
UPM	35	25	56	45	43	30	68	50	42	77	49	48

Source: EUROSTAT, COMEXT databases, Extra-EC imports; the authors' calculation covers 637 product groups (6-digit disaggregated level) from categories 50-63. The observations cover over 90% of total textile and apparel export (in value) from Turkey and Bulgaria to the core EU market between 1991 and 2005. Note: The calculations for 2003 and 2005 involve only the EU-15 market.

Value added distribution is shown by *Section A*, while *Section B* gives the actual data by controlling for two criteria. The first one is related to the products exported under the Outward Processing Trade (OPT) regime,⁹ whereas the second criterion is related to studying a concentration of exports in product groups which are biased to be low value added. Such low value added products could be T-shirts and vests of cotton, found in product groups 610910 and 610990, whereas OPT apparel exports are important for our analysis and they are found in category 61 (articles of apparel and clothing accessories) and category 62 (apparel articles not knitted and crocheted).

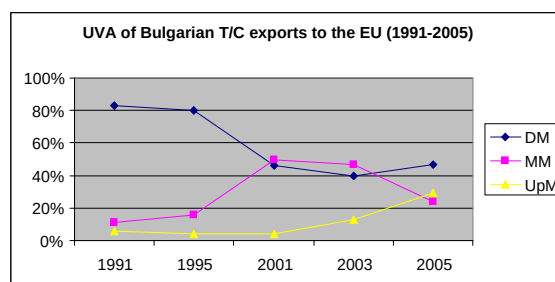
Although OPT export might indicate up-market or middle-market value added of the exports, automatically they shall be considered down-market. This is the case since

⁹ Outward Processing is an EU customs duty relief scheme provided for under Council Regulation (EEC) No.2913/92 and implementing Commission Regulation 2454/93 (amended). It allows Community goods to be temporarily exported from the customs territory of the Community in order to undergo processing operations or repair, and the products which result from these operations can be released for free circulation in the Community territory with a total or partial relief from import duties.

exports under OPT (called also international subcontracting) yield low value added for the domestic textile and apparel industry. More particularly, the local apparel firms, which perform assembly operations and export under OPT, retain only a slight share from the value of the product for the labor-intensive operation which they perform. The value added of OPT exports is biased to be high and medium-market because of the essence of the competitive advantage from this kind of partnership between the foreign and the local firm, for the benefit of the former.¹⁰

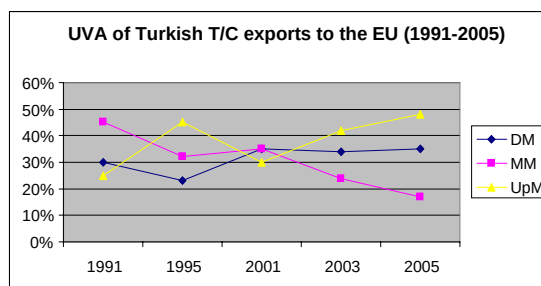
A third adjustment of the UVA methodology was needed, which necessitates the inclusion of *Section C*. It applies two additional corrections which reflect contemporary developments of international and regional trade in textile and apparel goods. The first one is related to OPT EC imports/exports. It takes account of exports of apparel materials from EU countries to Turkey and Bulgaria, which are registered for assembly under OPT, but are not reported as OPT exports from these two peripheral countries back to the EU market. The case of Bulgaria proves to have been influenced by this criterion, which is not relevant in the case of Turkey. The second correction adjusted the lath for qualification of unit values into the three dimensional scale: >20 % (Up-market); ± 20 % (Middle-market) and <20 % (Down-market).

Figure 1



Source: Eurostat

Figure 2



Source: Eurostat

¹⁰ The EU buyer imports expensive and qualitative textile or apparel materials, supplied from an EU textile producer in order to use only the labor-intensive operation at the host country. This increases significantly the unit value of the final product produced in the host country.

In the early 1990s, the breakup of the Council for Mutual Economic Assistance (COMECON) has been an important factor which affected both countries. Bulgaria was hit more strongly because of the fact that this market absorbed about 75% of its textile and apparel exports. Therefore, Bulgarian enterprises had to reorient totally their exports to the EU-12 or the North-American market. In fact, they managed to do so. The Bulgarian exports doubled in 1991 compared to 1988 (ECU 113 million¹¹ of textile and apparel exports) due to the EU-12 exports of mostly apparel products (90% of total export). As we observe from FIG.1, the textile and apparel exports from Bulgaria to the EC market have a very high DM concentration (83%) after we have corrected for the OPT exports (see Section B from Table 1, and see Appendix B).

In 1991, Turkey increased its exports to the EU-12 market by a spectacular 37% (ECU 3 billion) compared to 1988. Similarly to the Bulgarian case, most of the Turkish exports (75%) were in apparel articles. OPT exports in the Turkish case were insignificant (see Appendix B), but there was concentration in product groups 610910 and 610990 (see Appendix C), which was not observable in the case of Bulgaria. Thus, Turkey exported low value added (30%) and medium-value added (45%) textile and apparel goods to the EU-12 market.

In 1995, Turkey took a different path compared to Bulgaria. The highest concentration of the Turkish textile and apparel exports to the EU-15 market was in the up-market segment. In fact, it doubled its share compared to 1995. The down-market segment represented 23 % of total exports. Bulgaria tripled its export to the EC market (ECU 317 million) and Bulgarian mid-market exports gained only 16% compared to 11% in 1991. In general, Bulgaria had a much higher DM concentration (80%) compared to Turkey (23%).

In the post-2000 period, competition increased substantially in an environment of more liberalized trade in the global textile and apparel market. The Agreement on Textile and Clothing (ATC) entered into force in 1995 and since then, for a period of one decade, countries began to lift their textile quotas progressively. Turkey and Bulgaria both managed to increase substantially their textile and apparel exports. In fact, Turkey doubled the value of its exports in the period between 1995 and 2001. However, the up-market exports decreased in comparison to 1995. At the same time, DM-products increased, which was a direct result of the high competition from Asian countries. In 2003, Turkey reached €9.5 b. of exports and registered a further 10% increase in 2005 (€10.5 billion). It preserved the share of DM exports, but managed to increase its up-Market exports to the EU-15, as seen from FIG 2.

The high concentration of OPT exports in Bulgaria slowed down between 1995 and 2005 (see Appendix B). This influenced the product quality exports of Bulgaria. Yet, the concentration on DM exports has been preserved, but opposite to the Turkish case, the Up-market products did not represent the majority of the exports.

¹¹ The European Currency Unit (ECU) was introduced by the Council of Ministers in 1978 as the currency of the European Community. On January 1, 1999, it was replaced by the Euro.

The OPT export shares came down in Bulgaria between 1998 and 2005. The Customs office could not compile statistics for the total export of OPT products. After 1998, there was no incentive for the EU buyers or the Bulgarian firms to register officially their OPT exports. But, due to the requirement of the EU's FTA, there was a need for the Bulgarian exports to comply with the EU's rules of origin, which were hard for domestic firms to meet.¹² Thus, Bulgarian firms continued to export under OPT and register their exports under OPT (the rules of origin did not have to be applied because the textile materials have EU origin). However, other Bulgarian enterprises, which found it acceptable to export without registering their export as OPT, continued to work under international subcontracting with EU buyers. That is why there were still OPT exports in 2001 (see Appendix B), which substantially decreased in 2003 and 2005, presumably because they could not be registered by the statistics office. That could be part of the explanation why Bulgarian apparel exports to the EU-15 market suddenly grew to 29% up-market, although still lower compared to the Turkish case, where there is a concentration of 48% in up-market products.

It is important to notice that OPT exports tend to be taking higher value added market niches compared to non-OPT exports of the same products (see Appendix D). The reason for that is the importation of expensive textile inputs from the EU, which are simply assembled in Bulgaria to be re-imported to the EU again. Another observation to be made is that when we compared non-OPT Bulgarian exports to non-OPT Turkish exports in three product groups (611030, 620520 and 620640),¹³ we found the former have higher unit values compared to the latter for all relative years for analysis between 1991 and 2005 (see Appendix C).

Another factor, which impacted the sudden spectacular growth of the share of up-market products in the case of Bulgaria, but also in the case of Turkey (see Table 1) is the quota-free EU-15 imports of Chinese apparel, which decreased the EU extra-average import price of the apparel products.¹⁴

GVCs analysis: Turkey

The information derived from firm interviews, and interviews with state officials, business associations, labor unions, consultants and experts, underscores that about

¹² In this respect, there was an obligation to fill hundreds of pages of EU customs documentation in order to prove the rules of origin. This was coupled with problems at the EU border to prove the origin, which resulted in non-EU entry of the Bulgarian production.

¹³ Product group 611030 includes 25% of total 61 EC import of Bulgaria and 12% of Turkey; product group 620520 includes 15% of total 62 EC import of Bulgaria and 6% in Turkey; product group 620640 includes 11% of total 62 EC import of Bulgaria and 5% in Turkey (see Appendix D).

¹⁴ In 2005, China's exports of jersey, pullovers and cardigans (product groups 611020 and 611030) have taken 18% and 23% of total EU-15 imports of the same product groups, respectively. Compared to Bulgaria's and Turkey's exports, China registered a decrease of 30% in category 611020 and around 33% in category 611030 in terms of unit values between 2003 and 2005 (EUROSTAT 2006).

5% of Turkish textile and apparel exporters perform Original Design and Original Brand-name Manufacturing (ODM and OBM), while around 60% of the manufacturers fall in the category of Original Equipment Manufacturing (OEM), thus being able to organize the supply of textile inputs, manufacturing and distribution. Export Processing Manufacturing (EPM) is conducted by 30% of the firms, while another 5% are exporters of primary textile commodities. This distribution requires further explanation of the characteristics of local Turkish manufacturers that enter the global apparel value chain (see Appendix E).

The raw material suppliers take the first segment of the apparel GVC. In Turkey, these are mainly local producers that supply exclusively the domestic textile industry. However, the increased capacity of local wool and cotton textile producers necessitated increased imports of foreign inputs. The major raw material supplies are of wool and cotton origin. In 2003, Turkey was the fifth world producer of wool and the fourth world wool consumer because of the high capacity of the domestic wool-textile industry (Cotton and Wool Yearbook 2003).

Cotton is the dominant raw material input used by Turkish apparel manufacturers. This explains why Turkey developed a comparative advantage in low value added cotton products. The value of cotton exports increased almost tenfold—ECU 127 million (1988) and €1.6 billion (2003). This came as a result of Turkey's substantial increase of cotton-textile production as a result of augmented demand by local apparel manufacturers. In 1988, Turkey produced 3 million bales of cotton, while in 2003 it produced 4.2 million bales, thus becoming the 6th cotton producer in the world. In 1988, Turkey consumed 2.7 million bales, while in 2003 it consumed 6.1 million bales, thus becoming the 5th global consumer of cotton after China, India, Pakistan and the US (Cotton and Wool Yearbook, 2003).

The Turkish intermediary and final textile producers are well equipped with first-hand machinery, new technologies and quality certificates, and they completely satisfy not only the local market but also the export market as Turkey became the 10th global supplier of textile goods.

The **textile producers**, working for export, can be divided into three categories: progressive, stagnant and declining.

Progressive textile firms: These are the majority of the firms in the textile sector. These firms used state incentives to import new textile machinery since the early 1990s in the spinning, weaving, knitting, and finishing subsectors, and began to introduce new technologies that enabled quality of production to be increased. The development of these progressive firms began somewhere in the 1960s and the early 1970s. The quality of dyeing and printing increases the value added of the final product. Therefore, the position of these firms in the local production chain is vital for upgrading of the local textile industry.

One Turkish owner of dying and printing firm, an example of a progressive firm, was interviewed.¹⁵ He explained that his father created the company in 1941, but he was the one to expand the manufacturing activities when the firm began work with foreign companies that operated on the local market and exported to France in the mid-1970s. At that time, 230 employees produced 3 tones per day, while in 2003 the firm employed 148 workers and produced 12 tones per day. The change was due to the regular investment of the local dying and printing firm, which increased substantially in the early 1990s with the prospects of Turkey's Customs Union with the EU and the low interest rate credit policy when purchasing textile machinery from abroad, the owner clarified. Currently, the firm operates with 50 clients (local apparel firms), which export 95% of their products. The owner said: "The majority of the products that I dye and print are exported to the EU market, which tells also about the quality of my work".

Apparently, the destination of the exports defines the market segment for which a firm is working – once you are a Turkish firm and you export to the EU, your products are of high quality, by default. The owner of the Turkish dyeing factory explained that the intense competition in the dyeing and printing subsector increased through the 1990s. It became clear that when the company was created in the 1970s, it had only six competitors, while at present the local competitors increased to 500 in the domestic market. "The high competition," underscored the owner of the dyeing firm, "is good for the business, but the quality is not endless." That is why firms did not invest anymore because they reached the necessary technology and know-how capacity.

Stagnant textile firms: These are firms that do not possess ISO certificates or buyer's audits and have not been able to establish effective local networks to vertically close the production cycle and manage their links with raw material suppliers. In addition, they have not invested in marketing; neither have they improved distribution channels at home or abroad. These factors impede their work and they are likely to decrease their production and exports due to the high international competition after the liberalization of the global trade regime in textiles.

Declining textile firms: Firms from this segment are characterized by obsolete machinery, lack of capital for investment, and decreasing production and employment through the 1990s. These firms are the first ones to go bankrupt after the liberalization of global trade or shift their market from export to domestic supplies. Intra-industry vertical integration of domestic firms creates comparative advantage since the production cycle is totally controlled by the firm itself and it does not depend on other firms in terms of supplies, quality control of manufacturing and delivery on time. As a result, Turkish textile firms have started to integrate clothing in their system of production. Furthermore, local textile firms rarely use intermediary agents when they work with local clothing manufacturers. The linkage between local textile and local clothing firms is very strong and long-standing.

¹⁵ Interview with textile firm owner and Board member of the Turkish Textile Employer's Association, TTEA headquarters, Istanbul, October 16, 2003.

The **clothing producers** target three market segments: a) high value added companies; b) medium value added value companies; c) low value added companies.

High value added clothing firms: This segment is represented by one-fifth of the clothing firms in Turkey. Turkish companies, like Vakko, Beymen, Mithat, Altinyildiz and Öztay, are usually large and medium-sized firms that made a success in the domestic market and recently entered very aggressively into international markets (Western Europe, North America, and Central and Eastern Europe) through international marketing strategies, originality of design, quality of textile inputs and skilled labour. In addition, the firms from this group pursue retail strategies to reach the final customer through opening chain stores in Western Europe (Germany, Italy and Spain), the United States (New York and San Francisco), and Central Europe (Prague, Budapest, Warsaw) and Russia (Moscow). In fact, the Turkish Clothing Manufacturers' Association (TCMA) estimated that around 30% of their members (400+ firms, which represent 70% of the Turkish exports) have their own designs and brands for their products offered in the European and US markets. To register a brand is one thing, while to establish the brand is a totally different issue. It is a process, which most of the Turkish manufacturers have started to explore only after 2000 (Interview, Esin Benöz, CEO of TGSD, October 9, 2003).

Medium value added clothing firms: Majority of the clothing firms in Turkey are in this segment. These firms offer full-package production and some of them have just started to learn how to design and market their own brands. Local companies, like APS, Zeynep, Gals Textil, started as non-branded fashion firms or retailers, which came into existence in the late 1970s as domestic producers, but grew substantially in mid-1980s when the country began to market one of its most valuable assets: skilled, cheap labour. Today, Turkey still manufactures garments bearing the labels of Tommy Hilfiger, Liz Claiborne and dozens of other internationally recognized companies.

To improve their competitiveness Turkish producers use special computerized technologies, like Computer Aided Design (CAD), Computer Aided Manufacture (CAM) and Computer Integrated Manufacture (CIM). These innovations allow reduction of costs per piece, and development of new strategies, such as quick response or just-in-time. The peculiarity of this group is that they can organize the whole network of activities from the cotton field, manufacturing and transportation of the final product, which is directly exported. However, they have a limited knowledge of how to do marketing and establish their own brands and shops to reach the end-customer.

Low value added clothing manufacturers: About one-fifth of the clothing firms fall in this category. They focus on low-end products (T-shirts, uniforms, simple dresses, towels) which yield low value added to the local economy. GISAD, which is a trade company that has a network of 200 local firms that export together, is a typical representative of this category. Denizli, one of the major textile centres in Turkey, is well known as a specialized producer of cheap towels for the Western European market and the United States. Within this group, one would also find other firms,

which produce and export fake brands. The EU, US and the Eastern market (Russia and other Central and Eastern European markets) have a high demand for cheap products and price competitiveness is what allows these low value added exporters to operate. This is coupled with the growth of Istanbul as a major textile market of low-cost garments since late 1980s when Eastern Europeans and later Russians started to practice the so-called “suitcase trade,” which made the large Saturday markets in Istanbul (e.g., LALELI market) very famous in Southeast Europe and Russia.

The local clothing manufacturers perform mainly full-package production but they have a network of 8 to 12 local subcontractors, on average, which play the role of buffers. These local subcontractors are usually small (up to 50 employees) or medium-sized firms (50-250 employees), which do not export but work solely for local exporters. Most of the local subcontractors operate in the grey economy and they are highly dependent on the orders of local clothing manufacturers, which export the ready made garments. The local subcontractors cannot export because first they have to find a stable buyer; second, they have to become legal; and third, there is an entry barrier for the local firms to start to export because they have to be issued export certificates by organizations, like ITKIB, which incurs costs.¹⁶ Furthermore, intense competition in the local market and the high pressure of the local exporters to bring the prices for manufacturing further down makes the local subcontractors more and more dependent on the local exporters. That is why local subcontractors themselves frequently use local *ateliers*, which to a great extent perform unregistered work with 10, but sometimes 30 employees. The *ateliers* use migrant labor (women and men from the Anatolia region), but also child labor, which is illegal in Turkey.

Sometimes there are trade agents who directly link with local subcontractors to perform a certain order. Later on they establish a permanent network of local subcontractors. This is the case since the local trade agent has found a foreign buyer; hence market for the local goods. The role of international distributors is very limited in the case of Turkey since lead firms usually operate directly with large Turkish clothing manufacturers, called by experts the *marketing face* of the local business.

All lead buyers that operate on the global market are present in Turkey, such as Benetton, Max Mara, Marzotto, Armani, Diesel (Italy); Adidas, Puma, Hugo Boss, Quelle, C&A (Germany); Mango and Zara (Spain); Nike, Reebok, Kappa, Liz Claiborne, Banana Republic, Tommy Hilfiger, Express, and May Department Stores (US). Lead firms do order full-package products from the Turkish manufacturers and international subcontracting is highly limited, whereas local subcontracting is well spread.

¹⁶ The Turkish firms have to pay to ITKIB between 0.5 and 1 % of the value of each export deal.

GVC analysis: Bulgaria

A very small number of firms (less than 1 %) perform ODM and OBM, while between 9% and 19% are in OEM, thus able to organize the supply of textile inputs or raw materials, manufacturing and distribution. Export processing manufacturing (subcontracting) is done by large majority of the firms in Bulgaria, while the rest are exporters of primary commodities. This distribution requires further explanation of the characteristics of local Bulgarian manufacturers that enter the global apparel value chain (see Appendix F).

The raw materials (cotton, silk, wool, linen and hemp) are supplied from abroad, which makes it difficult for the Bulgarian textile producers to organize the import and pay in hard currency. That is why, frequently, the textile firms look for local or foreign trade agents to help them link with foreign suppliers and organize the import. The increasing import of raw materials, as a result of the substantial decrease of domestic supplies since early 1990s and the commissions paid to the agents has raised the price of the Bulgarian textile goods.¹⁷

Before the 1990s, Bulgaria did not have cotton fields and the local supply of wool was limited too, hence the registered textile imports were predominantly in raw material supplies (cotton and wool). Bulgaria used to import in 1980s about 70,000 tones of cotton and 1,150 tones of wool per year. The most important cotton importer has been the Soviet Union with 75% and Egypt with 5% share from total cotton imports, while Australia and Mongolia have been the most important wool importers of between 60%-80% share for the first and 5%-30% share for the second one, depending on the year (NSI 1990). In fact, Russia has been an important cotton importer since the 1970s when Bulgaria has struck a barter deal for exports of textile and clothing in exchange of imports of petrol and cotton (Interviews with Aleksieva, April 23, 2003, Sofia; Vlachov, May 20, 2003, Sofia; Yanev, April 23, 2003, Sofia). The situation of raw material supplies exacerbated during the 1990s because there was no large state trade agent, like Industrialimport, which used to organize large orders of raw material supplies before 1990 (Interview with Yanev, April 13, 2003, Sofia). Therefore, the demand of local apparel producers decreased substantially by the end of 1990s. As a result, local textile firms could not compete on the local market, but started to look for buyers abroad. The Bulgarian textile industry has become heavily detached from the Bulgarian clothing industry, especially after 1997. The concentration of majority of Bulgarian clothing manufacturers on doing OPT with EU and full-or semi-subcontracting with US buyers has contributed to that. At present, it is common, if there is an interest for trade between local textile and local apparel firm, then there is a trade agent to facilitate their business contact.

The Bulgarian *textile producers* working for export can be divided into three categories (prospective, stagnant and declining) similar to the Turkish case.

¹⁷ A group of Bulgarian professors, an executive director of a textile enterprise and a branch association expert confirm in a report delivered to the Ministry of Economy (April 2005) that the domestic supply of wool used to satisfy the local textile production as 36,158 tones of wool have been supplied in 1984 compared to 6,000 tones in 2003.

Prospective textile firms: About one-fifth of the companies are in this segment. These are mainly former State-Owned-Enterprises (SOEs) that have received a substantial investment injection by foreign firms, which enabled outdated machinery (spinning, weaving, finishing) to be replaced, new technologies to be introduced and quality of production to be increased (Interview, Bulgarian Association of Exporters of Textile and Apparel, April 20, 2002, Sofia). Miroglio Bulgaria AD is such an example. This is the Bulgarian subsidiary of Miroglio SpA Italy, one of the largest textile groups in Europe with 7,000 direct employees and €750 million annual revenues.¹⁸ Miroglio started in 1998 an intensive program of investments in Bulgaria for a vertically integrated production. By 2003, Miroglio has invested USD 153 million in five production units: a) dyeing-printing factory in Elin Pelin (Sofia region) for production of printed fabrics in viscose, cotton and polyester; b) Wool factory in Sliven for spinning, weaving, dyeing and finishing of wool and wool blends fabrics; c) Weaving factory in Sliven of viscose and polyester fabrics; d) Spinning-twisting factory in Nova Zagora and e) Factory for production of knitting yarn ("Raumer Bulgaria"), in Joint Venture with "Raumer Italia". The five units, fully owned by foreign capital, currently employ about 1,700 people (7% of total textile employment of Bulgaria). Another example is COATS Bulgaria, Sofia, which is the Bulgarian subsidiary of COATS PLC—London, UK, the largest manufacturer and distributor of sewing and embroidery threads (industrial and home use), hand-knitting and consumer craft products and second largest producer of zip fasteners. Firstly, COATS Bulgaria was established in 1993 as a distribution centre and its wait-and-see policy came to an end in 2002, when the company started local production. In October 2003, it made a Green Field Investment in a new production facility for USD 3 million. It has only 69 employees and the annual turnover for 2003 has been estimated at €4.4 million. The company has a development strategy, which aims at expanding current capacity with investment in new machinery.

Not only large companies, but also smaller knitting companies have invested in Bulgaria. For instance, Greek-American investor came in Bulgaria in 1992 to create Pangaea, a company with own production facility in Sofia, when investment in the textile and apparel industry was non-existent at that time. Over the next decade and so, it has become one of the major exporters of knitwear to Europe and to the US. Moreover, knitwear produced by Pangaea with the "Made in Bulgaria" can be found in many retail catalogues, like Express, Karstadt, Quelle, Neckermann, C&A, which are among the top European retail firms.

Stagnant textile firms: About one-fifth of the firms fall into this category. These are primarily all those former SOEs, which were transferred into private hands in the 1990s and could not manage to improve their position on the market. After loosing the Soviet Union market, these firms have managed to replace it with the Western markets, but was very difficult for them to improve their position without foreign investment. Vratitza Ltd, one of the largest Bulgarian cotton textile companies has benefited for its survival in the 1990s from the vertically integrated production cycle of the firm, inherited from the socialist past. Spinning, weaving, finishing, printing and sewing close the technological cycle, which has also been coupled with

¹⁸ This company has been announced "Exporter for 2002" by the Ministry of Economy.

purchase of ISO certificate, usually a requirement by European foreign buyers. However, Vratitza Ltd, as well as other similar Bulgarian textile producers can not meet their production capacity and cannot easily address the new market situation.

Declining textile firms: These are majority of the textile firms in Bulgaria. Such examples are Maritzatex and Galatex, which are both large formerly cotton textile SOEs. They inherited obsolete machinery, did not have capital to reinvest after the privatization of the firms and the new owners (Management-Buy-Outs - MBOs in the case of Maritza and restitution in the case of Galatex) had to substantially decrease production and employment.

The **clothing producers**, as in the case of Turkey, are found as: a) High added value companies; b) Medium added value companies; a) Low added value companies.

High value added clothing firms: An insignificant percentage of the companies fall into this category. These are Fashion Houses which design and prepare small collections that are presented for the Spring-Summer and Autumn-Winter season (e.g. Jeni Style, Fashion House “Tani”) or firms, like Rila Style, well known fashion house in the socialist period, which nowadays, thanks also to foreign investment from France, designs its own collections with their own brand names, partially manufactures its own products (mostly subcontracts to other local firms) and presents its collections on international podiums (e.g. Prêt à Porter Paris), while on national podiums it receives national Fashion prizes.

Medium value added clothing firms: About a quarter of the clothing companies in Bulgaria fall in this segment. These firms offer organization of full-package production (OEM), but frequently receive subcontracting orders for assembly production from big buyers, like Zara (SPA), Benetton (IT), Quelle (GE), C&A (GE), Max Mara (IT), Puma (GE), Mango (SPA), etc., which are among the top European apparel firms. Some of the firms from this segment (e.g. Albena Style, Ruen, Ropotamo), are formerly SOEs, which were privatized in mid-1990s and transformed into private firms through MBOs or the mass privatization scheme. These firms rely on their old management staff, which had established contacts with Western European firms already in late 1970s and the good reputation on the European market which the firms have managed to establish in the 1980s. Other firms with local capital (Alfa 71, Brilliant Invest) and foreign capital (USD 19 million German investments by Rollmann in Pirin Tex) have managed to grow out in the 1990s and become one of the leading exporters, working for the big European buyers. The typical characteristics for these medium value added companies is that they have the capacity to offer design, help with the marketing and offer their own brand and logistics, but they are often pressured by the big buyers to focus on assembly production. In addition, they are asked to provide bigger capacity on lower prices, which the local firms could offer only by subcontracting their work to other small Bulgarian companies.

Low value added clothing firms: This is a characteristic of large majority of the clothing companies in Bulgaria. These other small companies, sometimes 15-20 firms are clustered around the medium value-added company, but sometimes are

working alone for trade agents. They are exclusively focused on assembly production and their upgrading reaches only the standard of quality production that is required. Activities, like design, marketing, brand, sophisticated technology (CAD, CAM systems) are totally missing. The organization of production, hence labour productivity in these enterprises, which usually employ 30-99 employees, is very low.

The foreign buyers and trade agents in Bulgaria play a role. Sometimes, the foreign buyers arrange the textile input from local textile producers for the local clothing firm from which they order OPT assembly of apparel goods. Thus, the foreign firm has substituted the direct contact between local textile and local clothing firms. In other cases, it is the Bulgarian trade agent which arranges subcontracting for other local clothing firms because of big orders from foreign buyers. Many clothing SMEs, or large firms (1000+ workers), like Vida Style, Albena Style, Druzba Style work as subcontractors and when the volume of the order is high or there is a need for flexible operation (small series of production), the large firm again subcontracts work to a satellite of small firms. Interestingly enough, many of these subcontractors are actually operating illegally in order to keep up with competitive prices, similarly to the case of Turkey. That is why large clothing manufacturers prefer to keep a permanent linkage with a satellite of 20-30 small firms and supervise their work on a daily basis. It is not only ready-wear firms, but also trade agents (mostly foreign trade agents) that work directly with legal or illegal small subcontractors. Ready-wear firms are contacted by trade agents, distributors or directly by lead firms. Lead firms come from Italy (Benetton, Max Mara, Marzotto, Armani and Diesel), Germany (Adidas, Puma, Hugo Boss, Quelle and C&A), Spain (Mango, Zara), US (Nike, Reebok, Kappa, Liz Claiborne), etc. The common feature of lead firms (retailers, branded apparel manufacturers or marketers) in Bulgaria is that they possess the control of the value chain in their own hands. The power of Bulgarian clothing firms is very limited since there is very high local competition. Moreover, local firms have limited knowledge of how to perform full-package production, do the designs and present their own brand to the domestic and the foreign market. The power of local clothing manufacturers is also undermined by the operation of trade agents and distributors, who hold the contacts with foreign retailers and marketers. The Bulgarian clothing firms hardly have direct contact with lead firms.

Upgrading and Dependency of local firms

The survey analysis traced upgrading and dependency of firms in Turkey and Bulgaria. Four upgrading indicators were studied and the results of the current state of the firms are summarized in table 2.

The results show higher upgrading of Turkish firms compared to Bulgarian firms in all upgrading indicators. Especially high discrepancy is observed at the organizational and product upgrading. In addition, dependency, discussed below, is also an important indicator to trace since it shows how far the Bulgarian and Turkish firms are distancing from each other. A local firm from the periphery is able to upgrade, *ceteris paribus*, once its dependency on foreign buyers, suppliers and trade

agents is lower. Thus, it gains opportunity for learning how to upgrade and effectively embarks on the trajectory of upgrading at the product, process, functional and organizational level.

Table 2

Comparison of local upgrading (in %)

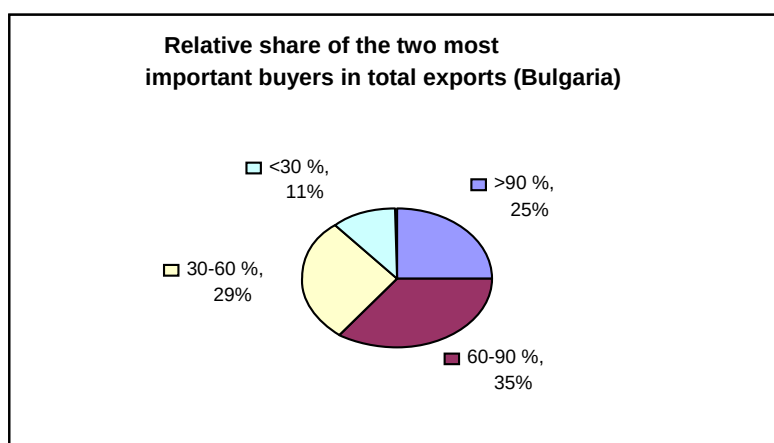
Index	Turkey	Bulgaria
Product upgrading	93	58
Process upgrading		
- rank of investment (very high/high)	49	31
Functional		
- brand/s ownership	76	56
- own shops	50	39
- shops abroad	22	9
- availability of marketing/design departments	60	37
Organizational/managerial		
- ISO certificate or buyer's audit	62	34

Source: own survey

Dependency from foreign buyers

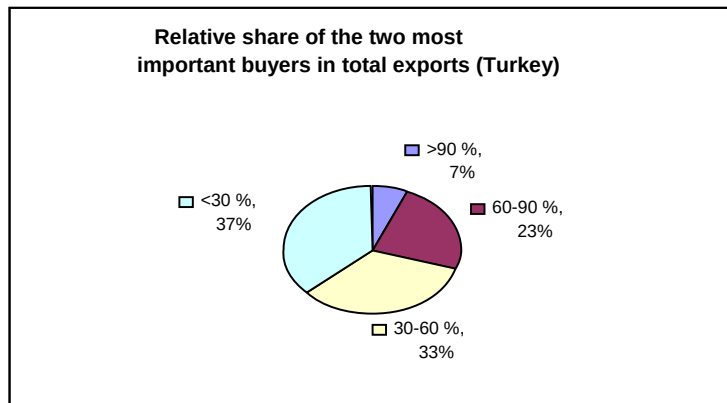
The high dependency of foreign buyers corresponds with the share of export which it has from total exports of the local firm. Dependency is generated since the two major foreign buyers suddenly decide to discontinue work with the local firm. Hence, the local firm loses important markets immediately and this might lead to the firm's bankruptcy.

Figure 3



Source: own survey

Figure 4

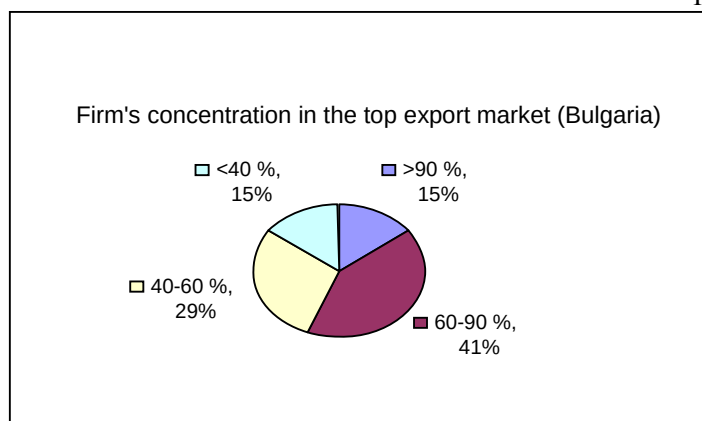


Source: own survey

In Bulgaria, 60% of the respondents indicated high dependency in terms of share of the two most important buyers. The two buyers take >60% of the firm's total export share. Moreover, every 1 out of 4 Bulgarian firms is highly dependent (>90% of its exports are concentrated in two buyers). The situation is quite different in the case of Turkey because only 30% of the respondents indicated high dependency, whereas every 1 out of 14 firms are highly dependent. This sub-indicator also shows that over 1/3 of the Turkish firms have a diversified portfolio of clients, since the share of the two most important buyers from total firm's export is less than 30%, while this is valid for every 1 out of 10 Bulgarian firms.

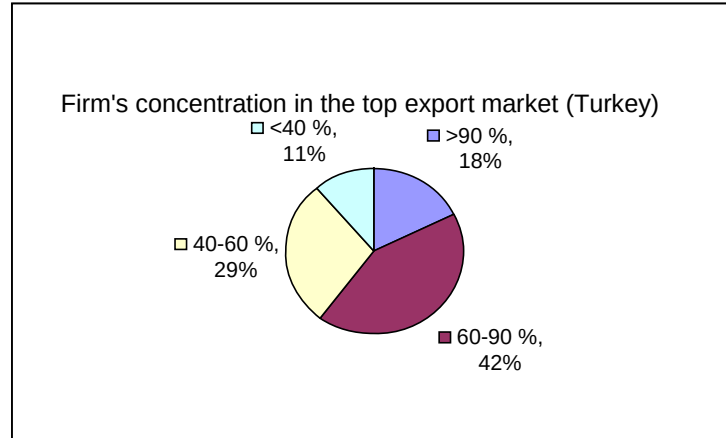
The largest export markets of the Bulgarian and Turkish firms are those of EU countries, like Germany, France, Italy and Spain. However, the US market comes at the second position for the Turkish firms.

Figure 5



Source: own survey

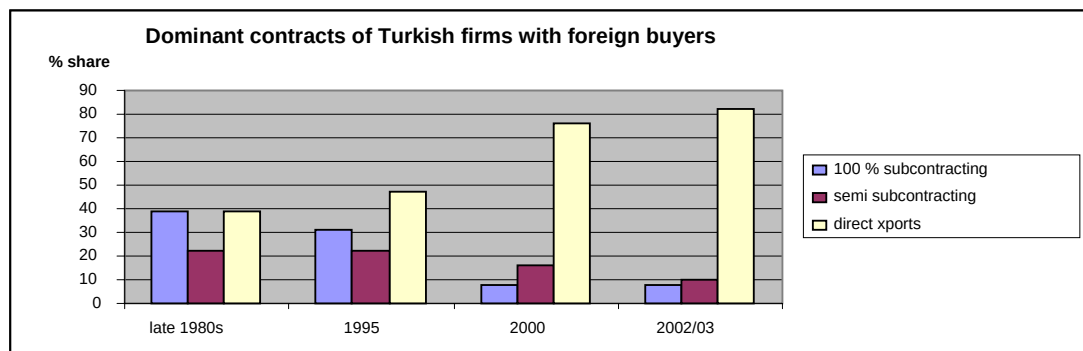
Figure 6



Source: own survey

We observe high concentration of the firm's export into the main export market, as 56 % of the firms in the case of Bulgaria and 60% of the firms in the case of Turkey have a concentration in the top export market beyond 60% of total export share. If we add also the group of firms which have concentration in the top export market between 40% and 60%, it turns out that every 8 out of 10 firms from both countries has a high concentration in the top export market (e.g. Germany, Italy or France). This concentration is valid for all local firms from peripheral countries, which find it difficult to diversify the portfolio of their clients because of intense international competition. Furthermore, a drastically diverging position between the two countries is found if we look at the dominant contracts of firms. The assumption is that the more the firm is concentrated on 100% subcontracting or semi-subcontracting, the lower the chance for industrial upgrading, hence dependency because of limited opportunities for learning.

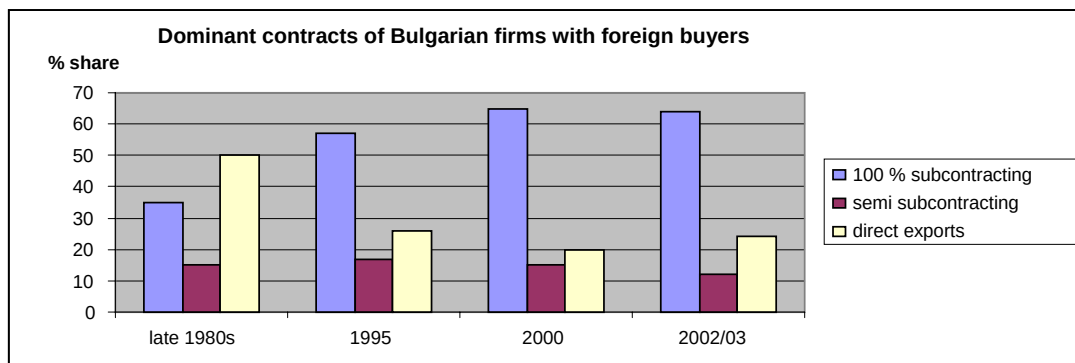
Figure 7



Source: own survey

As we see from the graph, Turkish firms have been able to lower the concentration on 100% subcontracting and semi-subcontracting from late 1980s to mid 1990s. Moreover, there is an observable shift towards direct exports in 2000 and 2002/3, which carries more value added for the local firm. The case of Bulgaria is totally different.

Figure 8



Source: own survey

The Bulgarian firms were performing mainly direct exports in late 1980s, although full subcontracting and semi-subcontracting was also present. However, there is a sudden shift through the 1990s towards 100% subcontracting as the percentage share rises in the three following periods, while the semi-subcontracting contracts keep the same levels throughout the whole period. Hence, Bulgarian firms are far more dependent on foreign buyers compared to Turkish firms based on the research results derived from the four sub-indicators.

Dependency from suppliers

This type of dependency involves two sub-indicators, namely dependency on the two most important suppliers and place of origin of the raw materials. The first one is of minor importance because it exemplifies the concentration of orders from particular suppliers, which is rarely the case since suppliers (textile materials for clothing firms and raw materials for textile firms) are in high competition, hence such dependency should not be expected. The second sub-indicator is of major importance since it identifies the place of origin of the raw materials. On the one hand, it signals that local firms are dependent on inputs from abroad. On the other hand, it alerts that the local textile industry is losing local clients, since clothing firms do not use local textile inputs.

The research results meet the expectations of the authors as regards the first sub-indicator. No high concentration on the two most important suppliers is observed in both cases. Every 7 out of 10 firms in the two samples have low (less than 60%) concentration of the orders from the two most important suppliers. However, as we

turn to the second sub-indicator, we notice a significant divergence. In the case of Bulgaria, 53% of the inputs are from the EU. These are coupled with the 17% share of the inputs coming from Turkey (they have EU origin too), which means that every 7 out of 10 Bulgarian firms use inputs from the EU area. This corresponds well with the presence of high share of 100% subcontracting contracts of Bulgarian firms with EU firms. The case of Turkey is different because only 2 out of 10 firms use local inputs.

Therefore, we conclude that Bulgarian firms have comparatively higher dependency on supplies from abroad compared to the Turkish firms. This corresponds with the high share of 100% subcontracting in the Bulgarian case vis-à-vis the high share of direct exports in the case of Turkey.

Dependency from trade agents

Less dependency for the local firm is in the case when the firm is able to directly contact (without agents) suppliers and clients because it evades granting commission and creates a possibility for direct backward and forward linkages. The comparison of the Bulgarian and the Turkish case again yields divergent positions. Large percentage (66%) of the Bulgarian firms use agents to contact them with foreign buyers, while the same is true only for 30% of the Turkish firms. In addition, 30% of the Turkish firms use trade agents for contacts with raw material suppliers, while the same is valid for slightly more (40%) of the Bulgarian firms. Hence, the analysis shows that in terms of dependency on trade agents, the Turkish firms outperform the Bulgarian firms.

Two diverging positions: Explanation

What caused the divergence in industrial and firm upgrading in Turkey and Bulgaria? Evgeniev (2006a) applied multivariate statistical analysis of the same sample of 106 firms to study upgrading of textile and apparel Bulgarian and Turkish firms by testing the influence of seven variables. The major finding was that a combined variable of *branch and state support* was validated in terms of being the most influential factor for firm upgrading. Firm size and firm nationality (especially for the case of Bulgaria) were validated as well, which was also true for firm ranking index that combined investment and turnover. The regression models did not score high in terms of relationship between type of exports (subcontracting or direct exports) and firm upgrading. Two hypotheses related to dependency index that combined three variables (buyers, suppliers and concentration on top export market) and the trade agent index that combined two variables (trade agent for buyers and trade agent for suppliers), were not validated either. The policy implication of that study for other countries was that branch and state actors have to extend their functions in their pursuit to help local textile and apparel firms in the periphery to upgrade.

In an earlier study, Evgeniev (2004a) traced the impact of transnationalization in the Bulgarian textile and apparel sector. The research question directed attention to whether there is a pattern of economic peripheralization of Eastern Europe in the new configuration of the EU. The answer to this was positive as the emphasis on meso and micro-level research showed negative impact of OPT and high dependency rates of local firms. Although, the textile and apparel industry came out as a leading export sector of the economy in Bulgaria, it was the transnational companies, predominantly from Western European origin, which had the upper hand in controlling the global apparel value chain. Evgeniev (2006b) further elaborated on the explanation through a focus on the role of state and sectoral actors in the context of textile and apparel industry, in general, in order to emphasize on their importance for industrial and firm development in semi-peripheral and peripheral economies. Drawing on governmental reports, international institutions' analyses, interviews and secondary literature, major industries of the European core (EU-15), as well as Central Europe (Poland, Hungary and the Czech Republic) and Southeast Europe (Romania, Bulgaria and Turkey) were analysed. It was concluded that Central Europe once served as important EU supplier of textile and apparel goods to be transformed today as a main market for EU goods in an environment of declining prospects for the domestic textile and apparel activities, whereas Southeast European countries including Bulgaria became major EU suppliers.

In the case of Turkey, Neidik and Gereffi (2006) discussed the climbing up of the Turkish apparel industry as full-package supplier. The article argues that the organizational changes of global textile and apparel trade created opportunities for Turkey in the 1980s, coupled with Turkey's status as a preferential supplier to the EU in the 1990s facilitated Turkish firms to "forge links with a variety of lead firms that demanded full-package production in the global apparel value chain". These lead firms have devised strategies in a particular national context in which key institutional actors (business associations) have further shaped the competitiveness of Turkey's full-package model. But, the authors also argued that the role of the Turkish state was controversial, as some policies have had a positive implication on the industry in the long-run, but other policies continue to pose obstacles.

The major implication of these studies is that more attention should be given on the collaboration between state and sectoral actors when success and failure of industrial restructuring is discussed in the context of the EU Enlargement process. Indeed, Turkey developed as a full-package supplier and successful exporter due to the cooperation between state and business actors. In fact, in the post-2005, various initiatives are underway in Turkey, aiming at introducing additional non-tariff barriers or market safe-guards to Chinese exports based on customer's demands and standardization schemes, undertaken by Turkish business associations and the Government which act hand in hand. Moreover, Turkish leading textile and apparel trade groups, together with US trade groups, became initiators of the Global Alliance for Fair Textile Trade (the so-called *Istanbul Declaration*), signed on March 3, 2005. This global initiative attracted over 120 representatives from different countries. It organized several campaigns to lobby the WTO to take effective measures. Although it did not reach its goal, the initiative revealed a new arena of future contest in global trade—international pressure on WTO free trade

measures. It also demonstrated that Turkey, as opposed to Bulgaria (the local business associations signed the declaration), was not only a signatory and observer, but a major organizer and international lobbyist for protectionist measures against Chinese exports.

The Turkish textile and apparel industry reached USD 20 billion worth of exports, taking 23% share of total exports in 2006. Although, it slowed down its pace in 2006 because of the quota liberalization to the EU market for third countries, in the first months of 2007 the exports continued to grow compared to the previous year due to the introduction of additional textile quotas for Chinese imports to the EU market, as reported by the Turkish Undersecretariat of Foreign Trade. Moreover, the Turkish Government introduced recently a program, called “Turquality”, which is the first major Government-supported brand development project in the industry. This shows a clear perspective for Turkey to shift to brand-manufacturing export role in the near future.

As far as Bulgaria is concerned, the trade liberalization activated the state to redirect its attention towards its leading export sector. In 2004, the state entered into partnership, through the Ministry of Economy, with the Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). This cooperation gave birth to two national strategies—Clothing industry (December 2005) and Textile industry (December 2006). These strategies involved sectoral actors and public officials, national and international experts, foreign and local entrepreneurs into a series of discussions and put forward concrete recommendations to the state and business associations on how to support local upgrading.

The observation of the authors about the impact of these two strategic documents are not that optimistic because it seems that the state *came too late* in its attempts to support the local textile and apparel industry. It is thought so because the Bulgarian textile and apparel manufacturers are already facing more difficulties in coping with the international competitors because of the liberalization of trade. The position of Bulgarian producers is further exacerbated due to the membership of the country in the EU club since January 1, 2007 which introduced intensified competition and application of EU regulations and standards that are difficult to meet. Therefore, it is expected that the Bulgarian textile and apparel industry will enter into a declining path in the coming years. The industry retained a quarter of total exports in 2006 (USD 1.8 billion), thus remaining a leading export sector of the economy, but in the first half of 2007, a decrease in overall textile and apparel exports by 10.5 per cent, primarily due to the falling down of apparel exports by 16 per cent, was witnessed (NSI 2007). In the coming few years, many closures of uncompetitive apparel and textile producers are expected, which will convey negative socio-economic consequences. Low-skilled labor which is abound in these two sectors of the Bulgarian economy will have to move to other industries, thus the burden of inter-sectoral shift of labor and costs related to that, like professional qualification programs and additional training for development of skills, will have to be undertaken by the state and the private business in order to evade crisis on the labor market.

Conclusions

The authors applied unit value analysis, which traced the upgrading of textile and apparel exports of Turkey and Bulgaria between 1991 and 2005 to the EU market. They find that Turkish firms retain higher value added for the local economy compared to their Bulgarian counterparts by the end of this period, although the exports of these two neighboring economies were predominantly concentrated in down-market niches at the beginning of the research period.

The GVC discussion, which complemented the research analysis, concluded that Turkey managed to climb up from the primary commodities export role to the original equipment manufacturing role, while Bulgaria maintained its position in an assembly export role. More particularly, it was found that majority of Turkish textile manufacturers fall in the category of *progressive firms*, while most clothing manufacturers fall into the category of *medium value added firms*. This is quite different compared to the Bulgarian case where the majority of textile firms are declining, while the large majority of the clothing firms are *low value added firms*. The firm-level analysis, based on a survey of 106 firms and evaluation of a set of dependency and upgrading indicators demonstrated that Turkish firms are better positioned in the apparel GVC compared to Bulgarian firms. An explanation for this difference is the shared interest of business associations and the state in helping local firms and the industry improve. The authors recommend further research on the *institutional component* of the GVC's analytical framework, which could be applied to other sectors and market regions in the global economy, using a complementary methodology—application of quantitative and qualitative tools to study local upgrading.

References

- Bair, J. and G. Gereffi (2001). Local Clusters in Global Chains: The Causes and Consequences of Export Dynamism in Torreon's Blue Jeans Industry, *World Development*, Vol.29, no.11: 1885-1903.
- Baldone S., Sdogati F. and Tajoli L. eds. (2002). *EU Enlargement to the CEECs: Trade Competition, Delocalisation of Production, and Effects on the Economies of the Union*. Franco Angeli.: 53-72.
- Bulgarian National Bank (2006).
- Cotton and Wool Yearbook (2003). Economic Research Service, US Departm. of Agriculture.
- Fontagne L., M. Freudenberg, and N. Peridy (1997). Trade Patterns inside the Single Market, *CEP II Working Paper*, no. 97-07, April.
- Freudenberg M. and F. Lemoine (1999). Central and Eastern European Countries in the International Division of Labor in Europe, *Document de travail du CEP II*, No.99-05, April.
- De Souza, Y.S (2006). Getting theory and practice closer in organizational learning. (www.euro-shoe.net), last accessed March 2007.

Eurostat, COMEXT databases (1991-2005).

Evgeniev, E. (2004a). New configuration in CEE periphery. EU impact in the Transnationalisation of the Bulgarian Textile and Apparel industry”, paper presented at the Fifth PAN-EUROPEAN conference on International relations “CONSTRUCTING WORLD ORDERS”, organized by the Standing Group on International Relations (SGIR). September 9-11, 2004. Netherlands Congress Centre, The Hague, Netherlands.

Evgeniev, E. (2004b). Sectoral Interest in Peripheral countries. The case of the Textile and Apparel Industry in Bulgaria and Turkey”, paper presented at the 16th Annual Meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE) “Private Powers and Public Domains: Redefining Relations Among States, Markets and Societies”. July 08-11, 2004. George Washington University. Washington DC, USA.

Evgeniev, E. (2006a). Industrial and Firm Upgrading in the European Periphery: Textile and Apparel Industry in Turkey and Bulgaria. PhD thesis, CEU: Budapest.

Evgeniev, E. (2006b). European Core, Semi-periphery and Periphery in the context of the European enlargement: the case of the textile and apparel industry”, paper presented at the 18th annual meeting of the Society for the Advancement of Socio-Economics (SASE), entitled “Constituting Globalization: Actors, Arenas and Outcomes”, organized by the University of Trier, Germany, June 30-July 2, 2006.

Evgeniev, E. and P. Roukova (2007). Foreign Dependency and Upgrading of Bulgarian and Turkish Textile and Clothing Firms, *Problems of Geography*, Vol.1-2: 106-119

Gereffi, G. and Tam, T. (1998). Industrial upgrading through organizational chains: Dynamics of rent, learning, and mobility in the global economy, paper presented at the 93rd Annual Meeting of the American Sociological Association, San Francisco, CA, August 21–25.

Gereffi, G. (1999) International Trade and industrial Upgrading in the Apparel Commodity Chain, *Journal of International Economics* 48, 1 (June): 37-70.

Gereffi, G., Humphrey J., Kaplinsky R. and Sturgeon T. (2001). Introduction: Globalization, Value Chains and Development, *IDS Bulletin*, Vol.32, No.3: 01-07.

Giuliani, Pietrobelli and Rabellotti (2005). Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters, *World Development*, Vol.33: 549-573.

Graziani, G. (2002). *Product Quality Upgrading in Central-Eastern European countries and the coming EU Enlargement* in Baldone S., Sdogati F. and Tajoli L. eds *EU Enlargement to the CEECs: Trade Competition, Delocalisation of Production, And Effects on the Economies of the Union*: 53-72.

Hakansson (1987). *Introduction*, in Hakansson, ed. *Industrial Technology Development, A Network Approach*, London: Croom Helm.

Kim, S.R., and N. von Tunzelmann (1998). *Aligning internal and external networks: Taiwan's specialization in IT*. University of Sussex, mimeo.

Kaplinsky, R. and J. Readman (2000). Globalisation and Upgrading: What can (and cannot) be learnt from International Trade Statistics in the Wood Furniture Sector?, University of Succex. Institute of Development Studies. Available at www.ids.ac.uk.

Landesmann, M. and J., Burgstaller (1998). *Vertical Product Differentiation in EU Markets: The Relative Position of East European Producers*, in OECD, *The Competitiveness of Transition Economies, Proceedings* (Report prepared by WIFO and WIIW and edited by Y. Wolfmayr-Schnitzer): 123-158.

National Statistical Institute (1990), Section *Foreign Trade*: 339.

National Statistical Institute Annual report (2006).

Neidik, B. and Gary Gereffi (2006). Explaining Turkey's Emergence and Sustained Competitiveness as a Full-Package Supplier of Apparel, *Environment and Planning A*, 38, no.12: 2285-2303.

Pellegrin, J. (1995). *Trade adjustment in the textile and Clothing Sector: Outward Processing Traffic between the EU and the Czech Lands*, ACE Conference "The Textile and Clothing Industry-Adjustment and Trade Performance, Lodz.

Pickles, J., A. Smith, M. Bucek, P. Roukova, R. Begg (2007). Upgrading, Changing Competitive Pressures and Diverse Practice in the East European Apparel Industry. *Environmental and Planning A*, January.

Rabellotti, R. (2003). How globalisation affects Italian industrial districts: the case of Brenta. *Paper presented at the RSA International Conference Pisa*, 12th-15th April 2003.

Rosenfeld, St. (2005). Industry Clusters: Business Choice, Policy Outcome, or Branding Strategy? In: *Beyond Clusters: Current Practices & Future Strategies* University of Ballarat, Victoria, Australia.

Schmitz, H. (1998). Responding to global competitive pressure: local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil. Institute of Development Studies, *working paper*.

Schmitz H. and P. Knorringa (2000). Learning from global buyers. *Journal of Development Studies* 37: 177 – 205.

Schott, Peter K. (2004). Across Product versus within Product Specialization in International Trade, *The Quarterly Journal of Economics* (May): 647-678.

Tam, T. and G. Gereffi (1999). *Industrial upgrading and Organizational chains*, unpublished paper: 1-19.

Yoruk Denis Eylem (2001). *Patterns of Industrial Upgrading in the Clothing Industry in Poland and Romania*. Centre for the Study of Economic & Social Change in Europe, WP No.19.

Interviews

—, April 20, 2002, Bulgarian Association of Textile and Apparel Exporters, Sofia.

Aleksieva, L., April 23, 2003, former public official at the Ministry of Light industry, Sofia.

Benöz, E., General Secretary of TCMA, October 16, 2003, Istanbul.

Kolev, St., Knitting BA Director, May 12, 2003, Sofia.

Vlachov, K., May 20, 2003, Ministry of the Economy (1992-1999), Sofia.

Yanev, B., April 23, 2003, former General Director of “Pamukoteks”, Sofia.

Appendix A

Comparison of the two samples

Variable	Categories	BULGARIA	TURKEY
No. of respondents (firms)		62	44
Firm size	a) Small (1-49 employees) b) Medium (50-249) c) Large (over 250)	18% 52% 30%	20% 37% 43%
Subsector	a) Capital-intensive (textile, knitting, dyeing) b) Labor intensive (clothing) c) vertically integrated	34% 61% 5%	41% 39% 20%
Major regional market	EU USA Others (CEE, Arab world, etc.)	81% 9% 10%	64% 18% 18%
Biggest export markets	Germany France Italy Spain USA Others	37% 12% 10% 10% 7% 24%	27% 10% 8% 8% 18% 29%
Ownership	Private State Mixed	87% 0% 13%	95% 0% 5%
Firm nationality	100 % local 100 % foreign mixed	85% 5% 10%	89% 4% 7%
Firm establishment	Prior 1980 Prior 1990 Prior 1995 Prior 2000 Prior 2002/3	30% 3% 46% 14% 7%	32% 33% 21% 9% 5%
Type of business	Manufacturer Trader	100% 0%	84% 16%
Firm export share of total production	<30 % 30-59% 60-90 % >90 %	4% 0% 20% 76%	7% 23% 20% 50%
Firm export trend since 1990	Decreasing Constant Increasing	6% 50% 44%	3% 46% 51%

Source: own survey

Appendix B

Table 1

Importance of OPT apparel in Bulgaria and Turkey
(% of total exports from the same category)

Product groups	1991	1995	2001	2003	2005
Bulgaria					
61	26 %	45 %	50 %	5.7 %	4.5 %
62	65 %	79 %	29 %	20 %	21 %
Turkey					
61	1 %	NS	NS	NS	NS
62	13 %	8.5	NS	NS	NS

Source: EUROSTAT, COMEXT, authors' calculations; the data after 2001 are less reliable since the statistics discontinued to detect in full OPT trade.

Table 2

Concentration of OPT in Bulgaria

Product groups and range of OPT concentration	1991	1995	2001	2003	2005
Over 50 %					
61	3	11	5	0	0
62	2	25	1	0	0
25-49 %					
61	14	3	7	1	0
62	1	2	15	7	11

Source: EUROSTAT, COMEXT, authors' calculations; the data after 2001 are less reliable since the statistics discontinued to detect in full OPT trade.

Appendix C

Concentration of exports from 610910/610990 product groups of low value added
exports (volume and % of total apparel exports)

	1991	1995	2001	2003	2005
Turkey					
Volume	€237 m.	€374 m.	€1.12 b.	€1.6 b.	€1.98 b.
% of apparel exports	10 %	10.7 %	17 %	20 %	22 %
Bulgaria					
Volume	NS	€8.8 m.	€51.6 m.	€46.5 m.	€67.7 m.
% of apparel exports	NS	3.4 %	5 %	4.7%	6 %

Source: EUROSTAT, COMEXT, authors' calculations.

Appendix D

Table 1

611030.88 – Jerseys, pullovers, cardigans, waistcoats and similar articles, of man-made fibers, knitted waistcoats and similar articles, of man-made fibers, knitted or crocheted (excl. wadded waistcoats)

	Bulgaria	Bulgaria	Turkey
	OPT	Non-OPT	Non-OPT
1991	19	9.78	21
1995	18	12.69	23.8
2001	---	15.9	18.5
2003	---	15.9	18.2
2005	---	18.3	18.5

Source: EUROSTAT, COMEXT.

Table 2

620520.88 – men's or boy's shirts of cotton (excl. knitted or crocheted, nightshirts, singlets and other vests)

	Bulgaria	Bulgaria	Turkey
	OPT	Non-OPT	Non-OPT
1991	22.46	7.64	20.3
1995	18.9	9.63	22.4
2001	---	---	28
2003	24.3	22	30.5
2005	28	22.8	33

Source: EUROSTAT, COMEXT.

Table 3

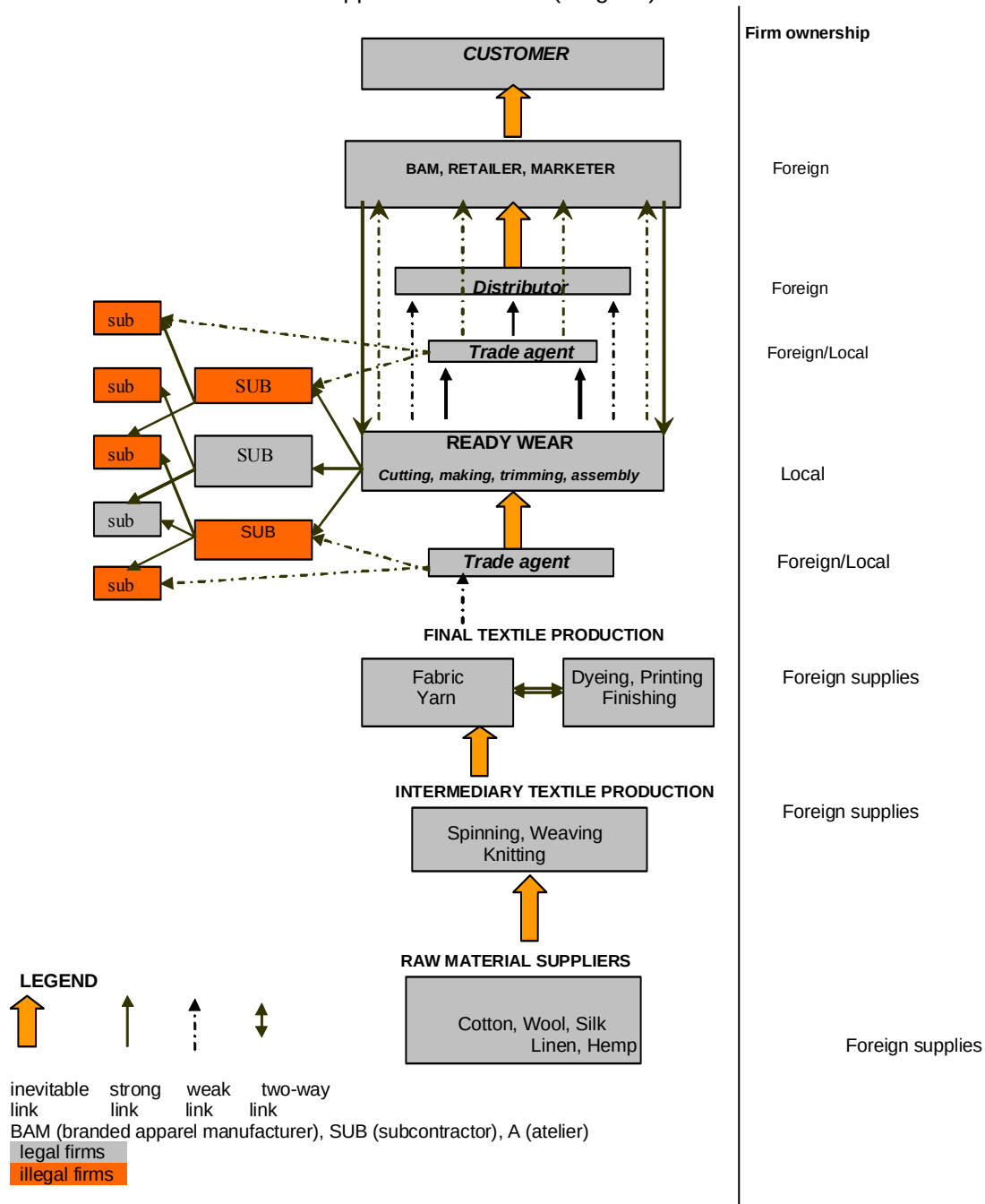
620640.88 – women's or girls' blouses, shirts and shirt-blouses of man-made fibres (excl. knitted or crocheted and vests)

	Bulgaria	Bulgaria	Turkey
	OPT	Non-OPT	Non-OPT
1991	28.36	23.25	31.8
1995	25.3	23	33.5
2001	25	23.3	23.3
2003	24.3	22.5	24.8
2005	22.8	21.4	24

Source: EUROSTAT, COMEXT.

Appendix F

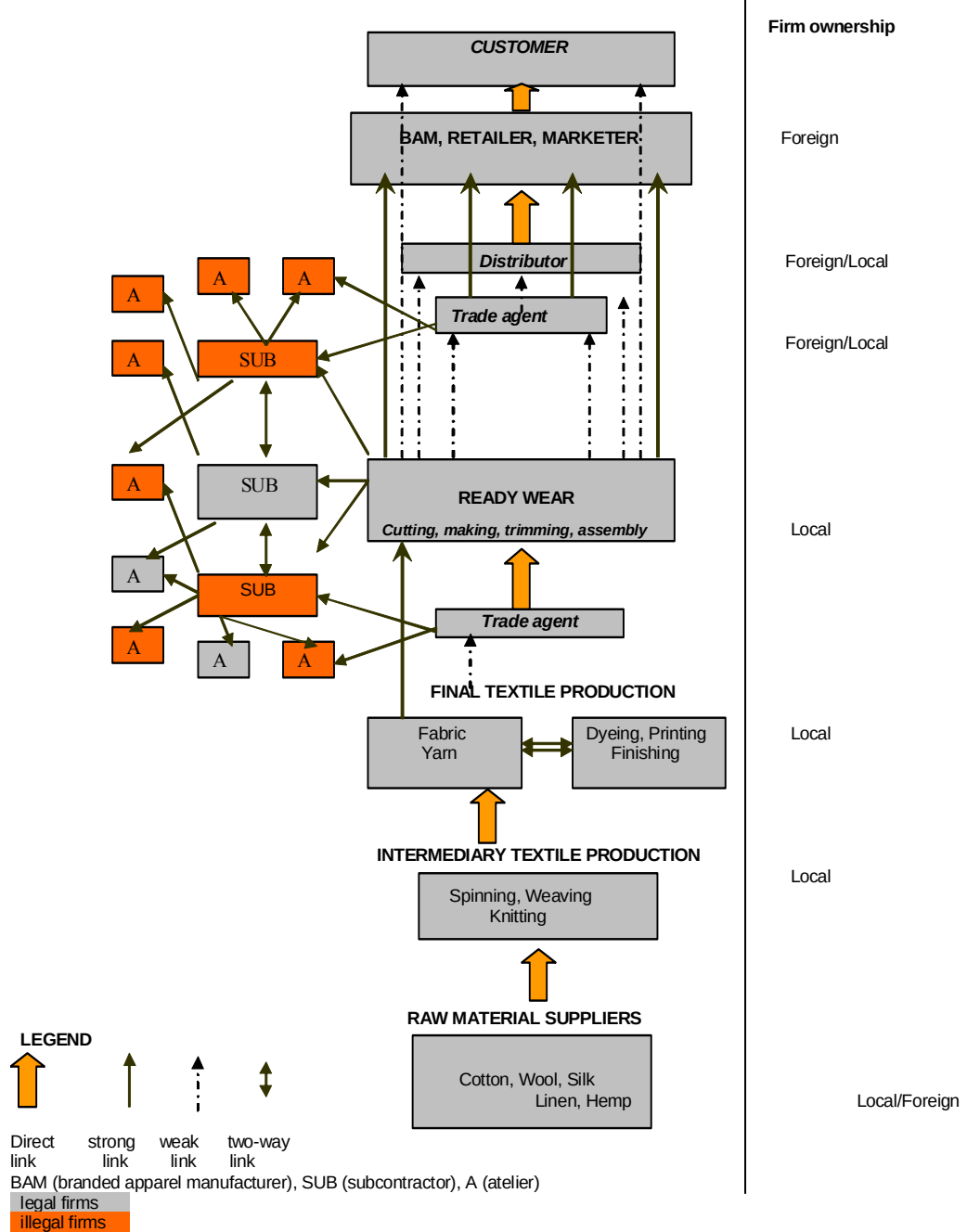
Global Apparel Value Chain (Bulgaria)



Source: the authors

Appendix E

Global Apparel Value Chain (Turkey)



Source: the authors

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРЕКИ ЧУЖДЕСТРАННИ ИНВЕСТИЦИИ ЧРЕЗ МЕЖДУНАРОДНИ БИЗНЕС- ИНКУБАТОРИ В БЪЛГАРИЯ

Спецификата на международните бизнес инкубатори е очертана на фона на характеристика на бизнес инкубаторите като форма за подпомагане на малкия и средния бизнес и чрез проучване на три конкретни бизнес-инкубатора с международно участие, представящи трите основни икономически центъра на планетата. Анализът на МБИ като начин за привличане на чуждестранни инвестиции е осъществен въз основа на преглед на теоретични постановки относно ПЧИ, като е обърнато внимание и на приложимостта на този тип бизнес-инкубатор в България. На базата на информация от Интернет и от анкетно проучване е анализирано развитието на процеса на бизнес-инкубация в България с оглед на възможностите за привличане на допълнителни ПЧИ чрез МБИ в страната, като са изведени благоприятните и неблагоприятните за този процес фактори.

JEL: F21, F23; M13

Често изтъквани като неотложни задачи при прехода към пазарна икономика, привличането на ПЧИ и утвърждаването на жизнеспособен сектор от малки и средни предприятия (МСП) остават актуални в нашата страна и сега – вече като член на Европейския съюз. Тук е застъпена тезата, че създаването на международни бизнес инкубатори служи за едновременно решаване на тези задачи – те са както организации за подпомагане на МСП, така и средство за улесняване на ПЧИ.

Привличането на **чуждестранни инвестиции** е изключително важно за възстановяването и развитието на индустриалната база в България. Освен капитал международните фирми внасят знания и технологии и създават нови работни места. При равни други условия чуждестранният инвеститор обаче понася по-високи разходи в сравнение с местните конкуренти поради по-слабото познаване на страната-домакин.

От 70-те години на миналия век като средство за стимулиране на МСП започва да се утвърждава т. нар. бизнес-инкубатор – институция, предназначена за начинаещи компании, която осигурява достъпни по цена помещения,

¹ Николай Найденов е н.с. I ст. д-р в Икономическия институт на Българската академия на науките, секция „Международна икономика“, тел: 8104025, факс: 9882108, e-mail: niknayd@iki.bas.bg.

професионални и други поддържащи услуги, както и възможности за създаване на фирмени струпвания и мрежи. **Международният бизнес-инкубатор** съдържа посочените характеристики, но главният критерий за определянето му като международен са значителните ПЧИ – в самия бизнес инкубатор и най-вече – в подкрепяните от него компании. Други „международни“ характеристики могат да се открият в целите му, предлаганите услуги и в критериите за постъпване. Следователно МБИ може да се разглежда като „сечение“ на две множества, чиито елементи са съответно ПЧИ и бизнес-инкубаторите.

Докато за преките чуждестранни инвестиции и бизнес-инкубацията съществува огромен обем от литература, то *международният* бизнес инкубатор е сравнително слабо изследван обект в научните публикации.

Тезата тук е, че като създават улеснения за средно големи чуждестранни предприятия при навлизането им на националния пазар, МБИ могат да бъдат ефективно средство за привличане на преки чуждестранни инвестиции. Това определя като **предмет** на изследването МБИ и ролята им за привличане на ПЧИ в България от средно големи международни фирми.

Изследването е **ограничено** само до МБИ, чиято цел е да подпомагат чуждестранни фирми при навлизането им на пазара на страната, където функционират тези бизнес-инкубатори.

Обект на изследването са: три конкретни чуждестранни бизнес-инкубатора с международно участие – *OWZ – International Business Incubator* в Берлин, ФРГ, *Shanghai International Business Incubator* в Шанхай, КНР и *The International Business Incubator – Silicon Valley* в Калифорния, САЩ, представляващи трите основни икономически центъра на планетата – Европа, Източна Азия и Северна Америка; бизнес-инкубатори в България, създадени по проектите „Заетост чрез подкрепа на бизнеса“ – JOBS, „Изграждане на бизнес-инкубатори в райони в индустриален упадък“ и „Високотехнологични бизнес-инкубатори“ и в резултат от други инициативи.

Целта е да се даде оценка на възможностите за привличане на преки чуждестранни инвестиции чрез изграждане на МБИ. Като „възможности“ за изграждане на МБИ тук се приемат: развитието на институцията „бизнес-инкубатор“, т. е. доколко тя е позната и разпространена, а също дали има начини на „международни“ елементи в тях; съществуване на предпоставки за преобразуване на съществуващи бизнес-инкубатори в международни; потребността и потенциала в отделни райони за привличане на ПЧИ.

МБИ като специфичен тип бизнес-инкубатори

Тук е представен по-широкият контекст, в който трябва да се възприемат МБИ, а именно – като част от една система на институции, насочени към подпомагане на начинаещи МСП и представляващи бизнес-инкубатори в

широкия смисъл на това понятие. Посочени са „родовите” характеристики, които притежават МБИ като специфичен елемент от тази система.

Очертаването на подобна рамка за характеризиране на бизнес-инкубаторите позволява да бъдат открити специфичните черти на МБИ, които са изведени чрез проучването на реални инкубатори с международно участие и са съотнесени към българските условия.

Бизнес инкубатори

Бизнес-инкубаторът (БИ) е инструмент за икономическо развитие, целящ ускоряване на растежа и успеха на предприемачите посредством предоставянето на определен пакет от ресурси и услуги в подкрепа на бизнеса.

В **определенията** за БИ, дадени от различни организации,² като негова отличителна черта се изтъква насочеността му към насърчаване на МСП чрез комбинация от предлагани площи за наемане и услуги в подкрепа на бизнеса. Доколкото между тях съществуват различия, те се изразяват в това на кой от двата аспекта се придава по-голямо значение – на физическата страна (предлагането на помещения) или на другите услуги, като съставляващи същността на понятието.

Могат да се обособят няколко групи от предлагани услуги, които биха определили дадено предприятие като бизнес-инкубатор:

- 1) площи за наемане на цени, по-ниски от характерните за района, или изключително изгодни, като се отчитат предлаганите услуги;
- 2) оборудване и услуги за съвместно ползване (като по този начин се съкращават разходите), които или не са налични в района, или са прекалено скъпи;
- 3) делово и управленско подпомагане и консултиране;
- 4) формален или неформален достъп до финансиране;
- 5) възможности за създаване на делови мрежи и фирмени клъстери.

Последната характеристика отразява явления, чиято важност за развитието на МСП значително нараства през 90-те години на XX век. Посредством

² Например Европейската комисия (European Commission (1990) OJ C186 – 51/52 dd. 27, July 1990); Националната асоциация на бизнес-инкубаторите на САЩ (NBIA) (Adkins, D., H. Sherman, H. Wolfe. Best Practice in Action: Guidelines for Implementing First Class Business Incubation Programs. NBIA Publications, 2001; Европейската бизнес-мрежа (EBN) – вж. (http://europa.eu.int/comm/regional_policy/innovation/innovating/pdf/chap_1_en.pdf).

клъстерите³ и мрежите МСП получават достъп до квалифицирана и високообразована работна сила и до по-развита система от делови услуги, възможности за специализиране, изграждане на технологични умения, приспособимост, иновативност и по-висока конкурентоспособност.

В по-общ смисъл понятието „бизнес-инкубатор“ се употребява за обозначаване на широк кръг от организации, които по един или друг начин подпомагат предприемачите да развият своите идеи от зараждането им до оформянето им като бизнес-планове и създаването на ново предприятие. Определението на това понятие в широк смисъл включва технологични центрове и научни паркове, центрове за бизнес и иновации, организации, които нямат точно определено физическо местоположение, а се съсредоточават върху управлението на мрежа от услуги в подкрепа на предприемаческата дейност („инкубатори без стени“), т. нар. инкубатори от „новата икономика“, както и множество други модели.⁴ За да бъдат обхванати всички тези разнообразни форми се предлага названието „центрове за подпомагане на местния бизнес“ („Local Business Assistance Centers” – LBAC)⁵.

Най-добрите БИ се стремят да предоставят всички необходими ресурси за оцеляването и растежа на малките предприятия. Те идентифицират препятствията и се стараят да ги преодоляват. В зависимост от обкръжението проблемите могат да са свързани с намирането на помещения, обучението, достъпа до капитал или пазари, инфраструктурата (например компютърни мрежи) и много други.

Първият известен бизнес-инкубатор е създаден в Батавия, щата Ню Йорк, САЩ през 1959 г. Повод за това е закриването на голямо производствено предприятие, чиито изоставени сгради са закупени от местен жител с надеждата да привлече нови предприятия и да бъдат създадени нови работни места в района. Идеята се оказва навременна и скоро след това сградата е запълнена от предприятия (вкл. и истински инкубатор, откъдето идва името), които са привлечени от ниските наеми, съобразените с техните нужди помещения и общото ползване на редица услуги.⁶

Lalkaka⁷ разглежда еволюцията на бизнес-инкубаторите като смяна на няколко поколения. За „**първото поколение**“ през 80-те години на XX век е характерно

³ Клъстерите са „скупчвания“, агломерации на МСП, които работят в географска близост помежду си и са от един и същ сектор, в който подходящата комбинация от допълващи се стопански дейности е по-ефективна и устойчива, отколкото ако предприятията работят изолирано. (UNCTAD (1994). Technical Dynamics in an Industrial District: An Alternative Approach to Industrialization in Developing Countries)

⁴ Вж. по-подробно Practical Guidelines for Business Incubation Systems, UNIDO Manual, цит. в <http://www.arifonet.org.ma/databases/ties/2.htm>.

⁵ Вж. например <http://www.un.org/Pubs/textbook/e00207.htm>.

⁶ <http://www.Entrepreneur.com/article/0,4621,267085,00.html>

⁷ Lalkaka, R. Best Practices in Business Incubation: Lessons (yet to be) Learnt. Paper presented to Belgian Presidency's international conference on business centers, Brussels, November 2001.

предоставянето на помещения с изгодни наеми и съоръжения за общо ползване на внимателно подбрани групи предприемачи. Към „**второто поколение**” се преминава през 90-те години, когато в отговор на нуждите на своите клиенти инкубаторите започват да предлагат допълнително консултантски услуги, повишаване на квалификацията, достъп до информационни и делови мрежи, финансиране и други професионални услуги. От 1998 г. възниква паралелно нов инкубационен модел, базиран на ИКТ и насочен към създаването на високотехнологични предприятия с голям потенциал за растеж т. нар. **инкубатори от „новата икономика”**. Някои изследователи смятат, че този модел не оправдава първоначално възлаганите на него надежди.⁸

Съществуват най-разнообразни **структури и механизми за подкрепа**, които се използват от БИ. Те могат да се създават с нестопанска цел, за получаване на печалба, както и да са свързани с академични институции.

Обосновката на създаването на бизнес инкубатори с държавни средства, подобно на другите форми на субсидиране на МСП, се свежда до неспособността на пазарните механизми да подсилят на по-малките фирми необходимата за дейността им инфраструктура. Тези пазарни дефекти се проявяват поради относително високите разходи и рискове при предоставянето на съответните услуги на МСП в сравнение с големите фирми и нежеланието на частния сектор да поеме тези разходи и рискове при очакваната ниска възвръщаемост.

Инкубаторите, които не се създават с обществени фондове, следват друга логика. Причината за възникването им може да се търси в ускоряване на процеса за комерсиализиране на резултатите от изследователската дейност, а също и в изграждане на подходяща среда за засилване на предприемаческия дух.

Първостепенна **цел** на всеки БИ е да подпомага начинаещи фирми, така че когато го напуснат, да са способни да функционират самостоятелно и рентабилно. Бизнес-инкубаторите могат да бъдат водени от множество конкретни цели като: създаването на нови работни места в района на функционирането им; постигане на икономически растеж в района, засилване на стопанската активност и диверсификация на местната икономика; развитие на точно определени отрасли; модернизация, внедряване на нови научни открития, трансфер на технологии от университети към фирми; предаване на управленски опит на нови компании от успели предприемачи и инвеститори; подобряване на икономическото положение на определена група от населението. Бизнес-инкубаторите могат да бъдат създадени и с точно

⁸ Вж. по-подробно European Commission. Enterprise Directorate General. – Benchmarking of Business Incubators. Final Report. Centre for Strategy & Evaluation Services, February 2002, Section 2.3; [http://www.cses.co.uk/publications/BenchmarkingIncubatorsFinalReport\(21th Dec2001\).zip](http://www.cses.co.uk/publications/BenchmarkingIncubatorsFinalReport(21th Dec2001).zip)

определена цел, например подпомагане на жени, имигранти или малцинствени групи; увеличаване на инвестирания капитал.

Предприемачите, които желаят да станат наематели и клиенти на даден БИ, преминават през процедура на проучване и одобрение за прием. **Критериите за прием** са различни в зависимост от вида на инкубатора, продължителността на съществуването му, изискванията на управленския му екип. Обикновено е необходимо представянето на бизнес-план, наличие на достатъчно финансови средства и ангажимент от собственика на фирмата да се установи в района след излизането му от инкубатора.

Правилата на отделните инкубатори относно **срока на престой** на фирмите също не са еднообразни. Инкубаторите с нестопанска цел (финансирани с обществени средства) обикновено имат установени ограничения спрямо наемателите за продължителността на пребиваването им в базата. Сроктът обикновено се фиксира с обхват до 4-5 години, макар че понякога се допуска и по-дълъг период.

За да могат да се развиват и да увеличат ефекта от функционирането си, БИ трябва да популяризират своята дейност и да се възползват от разнообразни възможности за **реклама** на услугите си. Това става чрез активно участие в семинари, изнасяне на доклади, публикуване на специални информационни материали за тях, използване на средствата за масово осведомяване и Интернет за да си създадат привлекателен образ.

Материалната база и услугите, предлагани от БИ помагат за значително съкращаване на средните постоянни разходи на фирмите-клиенти. Поемайки рутинните аспекти на фирменото ръководство, бизнес-инкубаторите позволяват на предприемачите да се съсредоточат върху творческите елементи, върху същността на деловия си проект. Широката гама от услуги включва предоставяне на: физическа инфраструктура; секретарски услуги; делови консултации и техническа помощ – делово планиране и консултиране, реклама и маркетинг, патентно-лицензионни услуги, финансови съвети и финансово подпомагане; услуги в областта на осигуряването и застраховането; възможности за създаване на мрежи; обучение; услуги след напускане на инкубатора.

Освен **предимствата**, които предоставят на своите фирми-наематели, БИ оказват пряко икономическо въздействие и върху общността, сред която функционират. То се изразява в създаването на заетост, увеличаване на доходите и продажбите. Използвайки входно-изходен модел за измерване на цялостното въздействие върху доходите и заетостта, Markley и McNamara⁹ установяват, че бизнес-инкубаторите осигуряват допълнителни работни места и доходи извън наетите и изплатени пряко от наемателите в инкубатора.

⁹ Markley, D. M. and K. T. McNamara. Economic and fiscal impacts of a business incubator. –Economic Development Quarterly, 1995, 9(3), p. 273-278.

Въпреки помощта, която оказва на начинаещите фирми, бизнес-инкубаторът не трябва да бъде заместител на предприемаческата инициативност, личното усилие и изобретателност. Като потенциален **отрицателен ефект** от неговата дейност може да се посочи т. нар. инкубаторен синдром, при който предприемачите позволяват тяхната инициатива и преценка да преминат към консултантите в центъра.

Международни бизнес-инкубатори

Lalkala¹⁰ посочва, че МБИ е нововъведение в процеса на бизнес-инкубация – принос на Китай към глобалното развитие в тази област.

Както може да се заключи от разгледаното дотук, бизнес-инкубаторът е институция, предназначена за начинаещи компании, която осигурява достъпни по цена помещения, професионални и други поддържащи услуги, както и възможности за създаване на фирмени струпвания и мрежи. МБИ съдържа посочените характеристики, но главният критерий за определянето му като международен са значителните ПЧИ – в самия бизнес-инкубатор и най-вече в подкрепяните от него компании. Други „международни“ характеристики могат да се открият в целите му, предлаганите услуги и в критериите за постъпване,¹¹ т.е. това е организация, служеща на международни фирми при утвърждаването им на вътрешния пазар.

Изследването съзнателно е ограничено само до разновидността на МБИ, която е насочена към привличане на ПЧИ от средно големи чуждестранни фирми, като подпомага тези компании при навлизането им на пазара на страната, където функционира бизнес-инкубаторът. Освен нея в практиката съществуват поне още два вида международни инкубатори: (1) създадени с ПЧИ (и управлявани) от чуждестранни лица, но предназначени за местни предприемачи;¹² (2) насочени към подпомагане на местни фирми за

¹⁰ Lalkaka, R. Rapid Growth of Business Incubation in China: Lessons for Developing and Restructuring Countries. WAITRO – World Association of Industrial and Technological Research Organizations, 2000 (<http://www.hitechpark.com/Parks/English/Articles/Lalkaka.htm>)

¹¹ Извеждането на тези характеристиките е извършено въз основа на изследването на три реално съществуващи МБИ – OWZ – International Business Incubator в Берлин, ФРГ (<http://www.izbm.de/english/pages/frames.htm>), Shanghai International Business Incubator в Шанхай, КНР (http://www.chinaonline.com/commentary_analysis/internet/currentnews/secure/C00051542.asp; http://www.incubator.sh.cn/stcsm_english/new_page_2.htm) и The International Business Incubator – Silicon Valley в Калифорния, САЩ. (<http://www.ibi-sv.org>)

¹² Като пример за тази разновидност може да бъде посочен Волховския МБИ, основан в Ленинградска област на Руската федерация от Сдружението на американски и руски жени (Alliance of American and Russian Women), което получава финансиране по споразумение за сътрудничество с Програмата за нови бизнеси на Американската агенция за чуждестранно развитие (United States Agency for International Development New Business Program). Отначало той е под чуждестранно управление, но впоследствие минава на самоиздръжка и персоналят му е 100% руски.

осъществяване на международна дейност, т.е. при тяхното интернационализиране.¹³

Потенциални клиенти

По определение основното предназначение на БИ е да подкрепя начинаещи компании – новосъздадени или на ранен етап от развитието си. За да бъде организацията, подкрепяща международни фирми, класифицирана като бизнес-инкубатор, тя трябва несъмнено да притежава тази характеристика. Фирмите, новоучредени от чуждестранни граждани в дадена страна, са несъмнено начинаещи компании и те са потенциални клиенти на международните бизнес инкубатори. Като такива могат да се разглеждат и новорегистрираните съвместни предприятия (с международно участие) или филиали на чуждестранни фирми, тъй като те са новоучредени предприятия на този пазар.

Специфични цели

Основното ударение при функционирането на МБИ може да бъде поставено, подобно на класическите бизнес-инкубатори, върху местното развитие и създаването на работни места. За постигането на тази задача обаче международните инкубатори съдействат на чуждестранните фирми за преодоляване (неутрализиране) на препятствията при разширяване на международната им дейност, дължащи се на различията в езика, социалната система и бизнес-протокола, което определя като допълнителна цел при тях привличането на перспективни международни и местни фирми и улесняването на сътрудничеството между тях.

Специфични услуги

МБИ могат да предлагат на чуждестранните фирми обикновените за БИ услуги за подкрепа на производствената им дейност – услугите, предоставяни от правни, застрахователни и счетоводни фирми, от търговски и инвестиционни банки. Те могат да им съдействат за установяването на стабилни и сигурни отношения с местни доставчици, които са изключително важни. Но МБИ се стремят да отговорят на специфичните нужди на чуждестранните компании, произтичащи от различията в езика (предоставяйки преводачески услуги, езиково обучение), в културата (организирайки лекции и практическо запознаване с местната култура), от различните административни практики, образователни системи, стопански обичаи и правила (например отношенията на доверие) и т. н.

¹³ Например Ohio International Business Incubator, който е създаден с комерсиална цел (с цел печалба), определя мисията си да „предлага комерсиални услуги, свързани с експортната дейност на производствени и индустриални предприятия, базирани в САЩ, които искат да промотират, маркетират и продават своите продукти на чуждестранни пазари.”

Конкретни параметри на характеристиките на МБИ

Както беше посочено, сред обектите на изследването са три конкретни чуждестранни бизнес-инкубатора с международно участие – *OWZ – International Business Incubator* в Берлин, ФРГ, *Shanghai International Business Incubator* в Шанхай, КНР и *The International Business Incubator – Silicon Valley* в Калифорния, САЩ, представляващи трите основни икономически центъра на планетата – Европа, Източна Азия и Северна Америка. Тук ще бъде представено конкретното проявление на характеристиките на МБИ в тях.

Разположение и материална база на МБИ

OWZ – International Business Incubator в Берлин е част от Града на науката, технологията и медиите в Berlin-Adlershof, който е един от най-големите изследователски и технологични паркове в Европа. В него работят в непосредствен контакт компании, изследователски институти и Хумболдтовият университет (Humboldt-University). Това е местоположението на бившия изследователски център на Академията на науките на ГДР.

В Китай осем от съществуващите технологични инкубатори са подбрани след проучване, за да бъдат преобразувани за съвместно използване от китайски и международни фирми.¹⁴

Цели на МБИ

Описвайки инкубаторите от „специални пазарни сегменти” в Китай, Lalkala¹⁵ отбелязва:

„Международните бизнес-инкубатори” са замислени така, че да подпомагат както международни, така и китайски начинаещи фирми при навлизането им съответно на китайския или на международните пазари и да насърчава сътрудничеството между тези две групи фирми ... Очаква се Програмата за МБИ да привлече перспективни международни и китайски фирми, да улесни създаването на вътрешни и международни мрежи.”

Намеренията на OWZ – International Business Incubator в Берлин са да се превърне в общоевропейска инкубационна институция за проекти и предприемачи, особено от Централна и Източна Европа, и да допринесе за развитието на дейности в областта на международното стопанско сътрудничество.

The International Business Incubator – Silicon Valley в САЩ обявява като своя мисия привличането и подпомагането на утвърдени международни фирми при

¹⁴ Това са: Beijing - Fengtai and Tianjin в Северен Китай; Shanghai, Suzhou, Wuhan, Xian в Източен и Централен Китай; Chengdu and Chongqing в Югозападен Китай (Lalkala, R. Цит. съч.)

¹⁵ Пак там.

разширяване на тяхната дейност в района на Силиконовата долина, както и улесняването на международното сътрудничество между чуждестранни и местни стопански единици, асоциации, правителства и академични институции.

Принадлежност и финансиране на МБИ

The OWZ – International Business Incubator в Берлин е открит през септември 1997 г. като нова база на компанията за управление на центрове за инкубация и бизнес-инкубация „Innovations-Zentrum Berlin Management GmbH” (IZBM). IZBM пък е основана през 1986 г. като филиал на Корпорацията за стопанско развитие на Берлин „Wirtschaftsförderung Berlin International GmbH”, (съкратено BBDC – Berlin Business Development Corporation).¹⁶ Основната цел на IZBM е да развива и управлява технологични и иновационни центрове и бизнес-инкубатори.

Шанхайският международният бизнес-инкубатор (Shanghai International Business Incubator – SHIBI) е създаден като кооперативен инкубатор с одобрението на Министерството на науката и технологиите на Китай и с подкрепата на Комисията за наука и технологии на община Шанхай. Той е под управлението на Шанхайския център за технологични иновации.¹⁷

МБИ от Силиконовата долина (The International Business Incubator – Silicon Valley) е създаден не с цел печалба (non-profit) и е подкрепян от сътрудничащи си стопански, правителствени и академични организации.

Фирми, към които е насочен инкубаторът (потенциални клиенти)

OWZ – International Business Incubator в Берлин е отворен за прием на:

- 1) начинаещи предприемачи и нови компании от чужди страни;
- 2) съществуващи компании с иновативни проекти за определен период;
- 3) национални и международни компании с проекти в областта на международното стопанско сътрудничество.

Както отбелязва Lalkala,¹⁸ МБИ в Китай са насочени към улесняване на малки компании с високотехнологични продукти, но с ограничени ресурси при навлизането им на сложния китайски пазар.

¹⁶ От 1977 г. Корпорацията за стопанско развитие на Берлин (BBDC) е основен партньор за потенциални инвеститори в немската столица. Тя е създадена специално от местните власти с цел да предоставя безплатно както на немски, така и на международни фирми, имащи намерение да започнат стопанска дейност в града, цялата им необходима информация и съвети.

¹⁷ http://www.incubator.sh.cn/stcsm_english/new_page_2.htm

¹⁸ Lalkala, R. Цит. съч.

МБИ от Силиконовата долина „подпомага вече утвърдени международни фирми, като посреща техните първоначални нужди при установяването им за делова дейност в Калифорния и САЩ”.

Услуги за международните фирми

OWZ – International Business Incubator в Берлин предлага специално за международните компании широк спектър от услуги за подпомагане и подкрепа при основаването, установяването и развитието на компанията, вкл. помощ при получаване на административни разрешителни и регистрация.

Услугите, предлагани от The International Business Incubator – Silicon Valley, включват:

- а) подпомагане на служителите на фирмите-клиенти за посрещане на първоначалните им ежедневни нужди; уреждане на формалности, свързани с визовите изисквания; откриване на банкови сметки в САЩ и т. н.;
- б) провеждане на курсове по английски език за служителите на фирмите-клиенти, които не владеят деловия английски език; организиране на програми за непосредствено запознаване с американската културна среда и делова практика, с историята и съвременните процеси в Силиконовата долина чрез посещения на предприятия и населени места, провеждане на дискусии за личните отношения и деловата култура в Северна Америка; организиране на неформални семинари по въпроси за маркетинга, данъчната и правната система, счетоводството и др. в САЩ; осведомяване на клиентите за процесите по наемане на работна сила в САЩ и особеностите им в Калифорния;
- в) даване насоки относно изискванията за създаване и регистриране на компания в САЩ и съвети къде и как се получават съответните разрешителни за делова дейност;
- г) проучване благонадеждността на евентуални бъдещи делови партньори за фирмите – клиенти на МБИ.

Рисков капитал

Базата Caohejing на SHIBI управлява иновационен фонд за наука и технологии в размер на 13 млн. китайски юана – RMB (1.6 млн. USD).

Правителството на новия район Пудонг в Шанхай и Корпорацията за развитие на високотехнологичния парк Zhangjiang създават първата компания за рисков

капитал в района с цел предоставяне на капитал на наемателите в базата на инкубатора.¹⁹

МБИ като средство за привличане на ПЧИ

Необходимост от изграждане на МБИ

Както беше отбелязано, разширяването на международната дейност на компанията е съпроводено с трудности, породени от различията в обкръжението, като същевременно общите разходи за такова разширяване са значителни.

Макроаспекти на ПЧИ

Фактори, привличащи ПЧИ към дадена страна

Когато вземат решения да инвестират и да се установят в чужда страна, компаниите трябва да отчитат условията за предприемачество („предприемаческия климат”), икономическата стабилност и съществуването на правна система, благоприятстваща чуждестранните инвестиции.

Факторите (детерминантите), определящи насочването на ПЧИ към различни страни, са обект на множество изследвания. Тези детерминанти включват както основни икономически, така и политически променливи, най-важните от които са:²⁰ размерът и перспективите за растеж на пазара; осигуреността с природни и човешки ресурси; материалната, финансовата и технологичната инфраструктура; възможностите за т. нар. ефекти от агломерация;²¹ институционалната, регулативната и политическата рамка, както и политическата предсказуемост; отвореността на страната към международния търговски обмен, отчитайки достъпа до международните пазари и отдалечеността от тях; механизмите за защита и насърчаване на инвестициите и т. н.

¹⁹ http://www.chinaonline.com/commentary_analysis/internet/currentnews/secure/C00051542.asp

²⁰ Те са определени в резултат от различни емпирични проучвания, вкл.: Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza and Yoo, K-Y. Policies and international integration: influences on trade and foreign direct investment. – OECD Economics Department Working Paper N 359, 2003; Campos, N. F. and Y. Kinoshita. Why does FDI go where it goes? New evidence from the transitional economies. – CEPR Discussion Paper N 3984, 2003; Slaughter, M. J. Host-country determinants of US foreign direct investment into Europe. – In: Herrmann, H. and R. Lipsey (eds.) Foreign direct investment in the real and financial sector of industrial countries, Springer, Berlin, Germany, 2003; Martín, C. and F. J. Velazquez. The determining factors of foreign direct investment in Spain and the rest of the OECD: lessons for CEECs. – CEPR Discussion Paper 1637, 1997.

²¹ Uppenberg K. and A. Riess. Determinants and growth effects of foreign direct investment. – EIB PAPERS, 2004, Vol. 9, N 1.

Изследванията установяват, че разпределението на ПЧИ по страни се определя предимно от основните икономически показатели и по-широката политическа среда, които въздействат както на чуждестранните, така и на местните фирми.²² Въпреки това мерки на икономическата политика, насочени към привличането на ПЧИ, могат да повлияят на решението за установяване на ТНК в случаите, когато основните икономически показатели са близки в евентуалните страни-домакини.²³

Насърчаване на ПЧИ

Положителното въздействие, което ПЧИ могат да окажат върху икономическия растеж в страните-домакини (поне в развиващите се и преходните икономики), изглежда достатъчно основание за провеждане на политика, насърчаваща ПЧИ. При по-задълбочено проучване обаче се установява, че нещата не са толкова еднозначни.

На първо място, от гледна точка на икономическата политика това, което би заслужавало намеса на правителството е не непосредственото въздействие на самите ПЧИ върху икономическия растеж, а по-скоро ускоряването на този растеж в резултат от страничните ефекти като разпространяването на нови знания и засилването на конкуренцията в стопанството на страната-домакин. С други думи, обосновката за прилагането на политика за насърчаване на ПЧИ трябва да се базира на неспособността на пазарите да възнаграждават в пълна степен чуждестранните инвеститори за изгодите, които те създават. В подобен случай целта на икономическата политика е да съчетае индивидуалната и обществената възвръщаемост и по-този начин да спомогне за постигането на такова равнище на ПЧИ и свързаната с тях дейност на ТНК, което ще максимизира благосъстоянието.

Така един от основните въпроси е дали присъствието на ТНК наистина поражда такива положителни странични ефекти. Емпиричните данни не дават еднозначен отговор. Те показват, че обхватът на страничните ефекти е различен в зависимост от отрасъла (и дори фирмата).²⁴

Относно мерките, които пряко се отразяват на обществените финанси (чрез разходите или неполучените данъчни приходи), Blomström и Kokko²⁵ смятат за

²² Например в мащабно сравнително изследване (Nicoletti, G. et al. Цит. съч.) се установява, че около половината от ПЧИ могат да бъдат обяснени с основните икономически показатели като размера на пазара на страната-домакин и отдалечеността му от световните пазари. Останалите се определят от политически фактори (в широк смисъл).

²³ Blomström, M. and A. Kokko. The economics of foreign direct investment incentives. – In: Herrmann, H. and R. Lipsey (eds.). Foreign direct investment in the real and financial sector of industrial countries...

²⁴ Blomström, M. and A. Kokko. Human capital and inward FDI. – CEPR Discussion Paper N 3762, 2003; Blomström, M. and A. Kokko. The economics of foreign direct investment incentives...

²⁵ Blomström, M. and A. Kokko. 2003, Цит. съч.

целесъобразно стимулите да не бъдат предоставяни предварително, т.е. преди инвестирането, а да се обвързват с определени дейности на ТНК като НИРД, обучение и образование, осъществяване на връзки с местните фирми. Освен това те посочват, че реализирането на положителните странични ефекти зависи в голяма степен от т. нар. **абсорбционна способност** на местните фирми, т.е. капацитета им да усвояват, „поглъщат” (абсорбират) чуждестранната технология и умения. За да бъде създадена такава способност, част от субсидиите трябва да се насочва към местните фирми за покриване на техните разходи за НИРД, обучение и образование.

Това дава сериозно основание за субсидиране и на местните фирми – на тяхната изследователска и развойна дейност, разходите им за обучение и преквалификация. Такъв подход ще позволи да се избегне създаването на неравнопоставеност между чуждестранните и местните фирми. МБИ със смесено участие на местни и чужди фирми ще изгради среда, позволяваща на местните фирми да се учат от и да реагират положително на присъствието на чуждестранни компании.

Ефективност на местоположението

Съществуването на положителни странични ефекти от ПЧИ не означава, че те са разпределени равномерно между отделните страни и райони. Както се вижда от изследването на Fumagalli²⁶, предпочитаното местоположение според частната възвръщаемост може да не е оптимално от гледна точка на обществото, когато ПЧИ биха оказали по-големи положителни странични ефекти в друг район. В такъв случай съвкупното благосъстояние може да се повиши чрез субсидия, ако тя успее да пренасочи избора на чуждестранния инвеститор към местоположението с по-високи странични ефекти, доколкото размерът на необходимата субсидия не превишава получените допълнителни изгоди.

При условие, че властите (национални, регионални, местни) смятат за желателно ПЧИ да се насочат към определени региони (поради положителните странични ефекти), това би могло да послужи като част от обосновката за обществено финансиране на МБИ. Ако решението на чуждестранните инвеститори относно местоположението на дейността им може да бъде повлияно от наличието на МБИ, тогава е целесъобразно да се субсидира неговото създаване в район, където благоприятните странични ефекти от ПЧИ биха били високи.

Прегледът на теоретични положения относно макроаспектите на ПЧИ показва, че положителните ефекти от тях за икономиката на страната-домакин са преобладаващи, но също е по-целесъобразно да се прилагат стимули, които не натоварват държавния бюджет, а са насочени към създаването на благоприятна среда за всички инвеститори – и

²⁶ Fumagalli, C. On the welfare effects of competition for foreign direct investments. – European Economic Review, 2002, (47), p. 963-983.

чуждестранни, и национални. Възможността положителните странични ефекти от ПЧИ да бъдат по-големи в определени райони от страната оправдава прилагането на мерки на икономическа политика, целящи насочване на тези инвестиции към съответните райони. Едно от средствата, което би създало по-благоприятни условия за чуждестранния инвеститор, е изграждането на МБИ, предлагащ подходяща материална база и услуги.

Микроаспекти на ПЧИ

Причини за интернационализация на фирмите

Според Daniels и Radebaugh²⁷ една от причините за включването на компаниите в международни операции е стремежът им да получат конкурентно предимство. Такова предимство може да бъде постигнато чрез извършване на производствената дейност с по-ниски разходи поради местоположение в близост до находища на суровини или евтина работна сила, като се разширяват каналите за реализация на продукцията и се осигурява достъп до нови технологии. Bartlett и Ghoshal²⁸ твърдят, че стремежът за подсибяване на ресурси, пазари и евтина работна сила е послужил като подтик за разширяването на дейността на повечето международни компании извън националните им граници и е формирал възгледите на техните ръководни екипи.

Развитие на множество пазари: Психическо разстояние и несигурност. Ролята на МБИ

В ранните изследвания за интернационализацията се издига хипотезата, че всеки следващ нов пазар, на който навлиза дадена компания, ще се характеризира с по-голямо „психическо разстояние“ от предишния. Johanson и Wiedersheim-Paul²⁹ определят психическото разстояние като съвкупността от фактори, възпрепятстващи или смущаващи информационните потоци между компаниите и чуждестранните пазари. Като примери за такива фактори могат да се посочат различията в езика, културата, политическата система, равнището на образование и степента на индустриално развитие.

В началото на 90-те години на XX век Nordström и Vahlne³⁰ определят отново понятието „психическо разстояние“ като наличие на фактори, възпрепятстващи или смущаващи опитите на компаниите да опознаят и разберат чуждестранното обкръжение. Те го разглеждат като сбор от

²⁷ Daniels, J. D. and L. H. Radebaugh. International Business: Environments and Operations. Addison Wesley Longman, USA, 1998.

²⁸ Bartlett, Ch. A. and S. Ghoshal. Managing Across Borders: The Transnational Solution. Harvard Business School Press, 1989.

²⁹ Пак там.

³⁰ Nordström, K. A. and J. E. Vahlne. Is the globe shrinking? Psychic distance and the establishment of Swedish sales subsidiaries during the last 100 years. International Trade and Finance Association's Annual Conference, 1992, April 22-25, Laredo, Texas.

факторите, създаващи разстояние (културни, структурни, езикови различия) минус сбора от факторите, намаляващи разстоянието (разпространение на познание или познавателните процеси на основата на опитите и грешките).

МБИ е институция, която служи за намаляване на психическото разстояние, предлагайки на чуждестранните инвеститори условия за работа на първоначалния етап, които са пригодени към изискванията и очакванията им и са съобразени с международните стандарти. Така те могат по-лесно да се приспособят към местното стопанско и културно обкръжение и да натрупат необходимото познание за по-нататъшно разширяване на дейността си на дадения пазар.

МБИ като начин за навлизане на чуждестранен пазар

Изчерпателното разглеждане на начините за навлизане на чуждестранен пазар би включвало цялата „верига на установяване“, описана през 70-те години на XX век от Johanson и Wiedersheim-Paul.³¹ Най-често срещаните форми на навлизане са представителства или съвместни предприятия, които с течение на времето се преобразуват във филиали. Допуска се, че създаването на филиал е признак за високо доверие от страна на ръководство по отношение пазара на дадената страна. Филиалът непрекъснато трупа знания (информация) относно пазарните предпочитания, навиците на потребителите и особеностите на деловата дейност. Започва и процес на прехвърляне на знания и технологии от едната страна към другата. Освен това се задълбочават и познанията за политическата и законовата среда.

Дейностите при навлизане на чужд пазар, категоризирани като инвестиране, включват собственост върху производствени или други единици на чуждестранните пазари на базата на някакъв вид капиталовложение. Това може да бъде постигнато чрез съвместни предприятия (с участие в капитала), придобивания, инвестиции „на зелено“ или изцяло собствени чуждестранни филиали.³²

Тъй като ученето (придобиването на знания) е главният елемент в модела за интернационализация на фирмата, то знанията са основата за вземане на решения за трайно присъствие на даден пазар. Това означава, че познаването на възможностите и вероятните проблеми пряко влияе върху решенията.

Обикновено основният за фирмата източник на опит и знания за определен пазар е текущата ѝ делова дейност на него. При навлизането на чужд пазар една от алтернативите е да се наеме персонал, който вече е натрупал опит там. При работата на множество пазари обаче се стига до още по-голяма диференциация между вътрешнофирмения практически опит и този, придобит при работа на пазара, отколкото при оперирането само на един пазар. Поради

³¹ Johanson and Wiedersheim-Paul. Цит. съч.

³² Mercado S., R. Welford, K. Prescott. European Business, 4th edition. Essex, England, Financial Times Prentice Hall, 2001, p. 345-361.

наличието на граница между фирмата и пазара за успех са необходими и двата типа опит. Следователно в определени случаи е необходимо взаимодействие между вътрешни и външни лица за тълкуване на информацията от двете страни на границата. Във връзка с това при навлизането на чуждестранен пазар е особено важно да се наемат служители, притежаващи умения и опит в създаването и развитието на местна делова единица. Създаването на смесено предприятие с местна фирма е частично решение поради проблемите със съвместимостта на фирмените култури. Инвестициите „на зелено” и изграждането на собствен филиал са свързани със значителни капиталовложения, както и с рискове. Чуждестранните клиенти на МБИ получават възможност да започнат местната си делова дейност с минимални първоначални вложения на капитал, време и човешки ресурси.

На микроравнище потокът от ПЧИ се насочва първо към местата с по-малко „психическо разстояние”, като интернационализацията на фирмите се задълбочава чрез по-доброто опознаване на чуждестранния пазар. Отговаряйки на нуждите на чуждестранните фирми, които навлизат на националния пазар, МБИ могат да служат като фактор за намаляване на психичното разстояние по отношение на своите фирмени клиенти.

Мезоаспекти на ПЧИ: Мрежови подходи към интернационализацията

В своята теория за индустриалните мрежи Johanson и Mattsson³³ подчертават важността на интернационализацията от гледна точка на мрежите от фирми. В отговор на критиките за липсата на подобен аспект упсалския модел на интернационализация е актуализиран чрез включване на „мрежов” компонент.³⁴

Понятието „мрежа” се използва, за да опише отношенията между компаниите и разделението на дейностите между тях, при което те стават зависими една от друга. За да може да функционира мрежата, е необходима координация. Тя се осъществява чрез взаимодействието на компаниите в нея, като те имат свобода при избора на партньорите си. Тази свобода обаче не е неограничена, защото в основата на взаимодействието са разменните отношения, а за тяхното установяване са нужни усилия и време.

³³ Johanson J., L. G. Mattsson. Internationalization in Industrial Systems – A Network Approach. – In: Hood, N., J-E. Vahlne. Strategies in Global Competition, New York, Croom Helm, 1988, p. 287-314.

³⁴ Johanson J., J. E. Vahlne. Business Relationship Learning and Commitment in the Internationalization process. – Journal of International Entrepreneurship, 2003, Vol. 1, p. 83-101; Andersson, E. and B. Weitz. The Use of Pledges to Build and Sustain Commitment in Distribution Channels. – Journal of Marketing Research, 1992, February, Vol. 29, p.18-34; Blankenburg Holm, D., K. Eriksson, J. Johanson. Creating value through mutual commitment to business network relationships. – Strategic Management Journal, 1999, Vol. 20, p. 467-486; Eriksson, K., J. Johanson, A. Majkgård, D. D. Sharma. Experiential knowledge and cost in the internationalization process”, Journal of International Business Studies, 1997, Vol. 28, N 2, p. 337-360.

Интернационализацията се определя като разгръщане на мрежи от делови отношения в нови страни чрез разширяване, проникване и интеграция. Инвестициите, които са нови за компанията, са **разширенията**, докато **проникването** се отнася за заемането на позиции и увеличаване на вложените ресурси в рамките на мрежата, където фирмата вече има изградена позиция. Под **интеграция** се разбира координирането на различни национални мрежи. Тъй като отношенията между компаниите се разглеждат като мрежа, компаниите могат да се интернационализират в резултат на интернационализацията на други фирми от тяхната национална или международна мрежа.³⁵ Резултатите от изследвания, основани на мрежовия подход, свързват интернационализацията с прилежащата на компанията мрежа и разглеждат като негова движеща сила съществуващите отношения в мрежата.³⁶ Интернационализацията се изразява в установяване и развитие на отношения с участници в чуждестранни мрежи. Тя представлява кумулативен процес, при който непрекъснато се установяват, развиват, поддържат и разграждат отношения, насочени към постигане целите на фирмата. Ударението се поставя върху постепенното учене и развитието на познанието относно пазара посредством взаимодействие в мрежите.

Мезоаспектите на ПЧИ – развитието на международните пазари чрез отношенията, които компанията установява в рамките на фирмени мрежи, също отреждат определена роля за МБИ. Тя се свързва с възможностите, които бизнес-инкубаторите предоставят на компаниите да работят в тесен контакт с други фирми и да изграждат дълготрайни връзки, които са основата на междофирмените мрежи.

Приложимост на МБИ в България

Като се имат предвид ограничените финансови ресурси на българската държава, би било по-подходящо стимулите за привличане на чуждестранни инвеститори да се изразяват по-скоро в намаляване (ако не и премахване) на оставащите препятствия пред ПЧИ, отколкото в предлагането на финансови облекчения. Създаването на МБИ не само би намалило неформалните фактори, ограничаващи ПЧИ, но би насърчило също и нововъведенията и трансфера на технологии.

Meeder³⁷ посочва, че една от причините за развитие на бизнес-инкубаторите в САЩ през 70-те години на миналия век е стремежът да се намери ново предназначение за старите **изоставени фабрични сгради** в силно засегнатите от криза райони. Значителната по размер индустрия в социалистическа България беше сравнително равномерно разпределена из цялата страна. Това

³⁵ Andersen, O. On the Internationalisation Process of Firms: A Critical Analysis. – Journal of International Business Studies, 1993, 24(2), p. 209-231; Johanson, J. and L. Mattsson. Цит. съч.

³⁶ Coviello N. and H. Munro. Network Relationships and the internationalization process of small software firms. London, International Thomson Business Press, 1997.

³⁷ Meeder, R. A. Forging the Incubator: How to Design and Implement a Feasibility Study for Business Incubation Programs. Athens, OH: National Business Incubator Association, 1993.

обяснява защо след разграждането на социалистическата система останаха множество изоставени индустриални предприятия, особено в селските райони и по-малките градове.

Установено е, че способността на дадено местоположение да привлече ПЧИ е в положителна зависимост от присъствието на дейности, подобни на обекта на инвестиране, особено в наукоемките отрасли. МБИ може да стане ядро за формиране на **индустриална област** като привлекателен център за определени производства и работна сила с подходящи умения в дадения район. Това впоследствие би създавало възможности за благоприятни странични ефекти от обмена на познание и на резултати от изследователската и развойната дейност. В България подходящи за създаването на такива сгрупвания на фирми са районите, в които са били разположени предприятия със съответния вид производствена дейност, тъй като останалите от тях сгради са били пригодени именно за такава дейност, а бившите им работници, голяма част от които са безработни, все още живеят в района.

Разграждането на социалистическата индустрия остави също и райони с много високи нива на безработица. Наследството от периода на социализма (особено като се има предвид възрастовата структура на населението в много от тях) обяснява липсата на предприемаческа енергия и капитал, но повечето от безработните са опитни фабрични работници. МБИ би могъл да съчетае **чуждестранния управленски опит** и капитал с **местните производствени умения**. Той би могъл да допринесе за регионалното развитие чрез трансфера към местното население на пазарна култура и ръководителски умения, пригодени за пазарно обкръжение. Ако съпоставката между разходите за труд и неговата производителност е определящо съображение при определяне местоположението за инвестиране, тогава подобен район с функциониращ МБИ би бил идеално място за инвестиции.

Установено е също, че **бюрокрацията** и ограничителните административни практики в страната-домакин, съчетани с корупция, налагат допълнителни трансакционни разходи. Участието в МБИ може да облекчи тези проблеми за чуждестранния инвеститор.

Възможности за изграждане на МБИ в България

Възможностите за изграждане на МБИ в страната ще бъдат търсени, първо, в наличието и степента на развитие на система за бизнес-инкубиране и в нейните инициативи, насочени към привличане на чуждестранни инвестиции; второ, в степента на готовност на съществуващи бизнес инкубатори за преобразуването им в международни; трето, в наличието на благоприятни условия и необходимост от създаване на МБИ в определени райони.

Развитие на система от бизнес-инкубатори в България

Макар и трудно, у нас постепенно се изгражда система за бизнес-инкубиране, като през последните години се наблюдава ускоряване на този процес. Най-

общо в България могат да се разграничат **3 типа бизнес-инкубатори** – т. нар. общ тип, високотехнологични и виртуални. Най-многобройна е първата група, в която попадат бизнес-центрове, на чиято територия работят разнородни по дейност фирми.

Общ тип бизнес-инкубатори

Такива БИ се създават основно по два проекта – „**Заетост чрез подкрепа на бизнеса**” – JOBS и „**Изграждане на бизнес-инкубатори в райони в индустриален упадък**”, финансиран по програма ФАР на ЕС.

Проект “Заетост чрез подкрепа на бизнеса” – JOBS³⁸

Това е проект на Министерството на труда и социалната политика, подкрепен от Програмата на ООН за развитие, който действа от октомври 2000 г. и ще продължи до края на 2009 г. Проектът е създал широка мрежа от 42 бизнес-центра, вкл. 11 БИ и 15 изнесени офиса в страната.³⁹ През 2003 г. бизнес-центровете на JOBS учредяват своя асоциация – “**Национална мрежа за бизнес-развитие**”.

Бизнес-центровете и бизнес-инкубаторите в мрежата на JOBS предлагат широк спектър информационни, финансови и офис услуги, консултации в различни области, пазарна информация, обучения, изработване на бизнес-планове, както и улеснен достъп до финансиране. Към 40 БЦ действат Интернет-центрове. 11-те **БИ** се управляват от съответните бизнес-центрове и се обслужват от екипите им. Те предоставят **помещения под наем** за производство или извършване на услуги на нови и неукрепнали фирми на преференциални цени.

Главно **изискване към кандидатите** е да имат жизнеспособна идея за бизнес, да разкрият нови работни места и да предлагат на пазара продаваем продукт или услуга. Годишният оборот на фирмата – наемател не трябва да надхвърля 1 млн. лв., а наетите работници на пълно работно време да не са повече от 50. **Срокът на престой** на една фирма в инкубатора е максимум 3 години. За това време се очаква фирмата да достигне устойчивост и да може самостоятелно да излезе на пазара.

Към бизнес-центровете на JOBS се провежда обучение по специализирани **учебни програми** в области като финанси, счетоводство, маркетинг, мениджмънт, компютърна грамотност, чужди езици. Предлагат се и редица

³⁸ Описанието на проекта е значително съкратен вариант на публикуваното в Интернет резюме. (<http://www.jobs-bg.org/doc/JOBS%20Overview%20end-October%2007%20BG1.doc>)

³⁹ Според данните от http://www.jobs-bg.org/whereis_bg.htm, бизнес-инкубаторите са 11, а изнесените офиси – 13, докато на http://www.jobs-bg.org/contact_bg.htm могат да бъдат изброени 43 бизнес-центра, вкл. 12 БИ, като не е уточнено дали БЦ в Берковица и Генерал Тошево са самостоятелни, или съвпадат с обявените като изнесени офиси на БЦ в Монтана и Добрич.

практически обучения, сред които е и тематичният модул “Започнете собствен бизнес”.

Инициативата **“Насърчаване на инвестициите”** (2004-2006 г.) изгражда местен капацитет за привличане и подкрепа на инвеститори и инвестиционни проекти. Поддържат се бази данни за местни ресурси като терени, помещения, работна ръка, правни въпроси и т.н. Основните партньори в общността и екипите на бизнес-центровете се запознават с най-успешните начини да рекламират местните общини и фирми пред български и чуждестранни инвеститори, а също как да посрещат и подпомагат инвеститорите през целия инвестиционен процес.

В резултат от инициативата до края на септември 2007 г. над 120 фирми са започнали или разширили **производството** си в инкубаторите на JOBS и са разкрили 900 работни места. По проекта е осигурена дългосрочна **заетост** за 28 845 човека, а бизнес-центровете на JOBS са предоставили 116 798 бизнес-услуги на различни фирми. 41 744 човека са обучени по специализираните **учебни програми**.

Обучение по компонента **“Насърчаване на инвестициите”** са преминали около 500 човека. През 2005 г. на 16 регионални срещи за насърчаване на инвестициите с участието на повече от 400 местни представители са разработени 44 конкретни инвестиционни предложения в осем български региона. Те са представени на различни форуми в страната и чужбина.

Проектът JOBS търпи постъпателно развитие от своето начало досега. В резултат от неговата реализация е изградена широка мрежа от бизнес-центрове, покриваща почти цялата територия на страната. Въпреки че БИ, създадени по този проект, привличат предимно микропредприятия и подкрепят по-скоро „занаятчийско” производство, цялостната дейност на БЦ води до популяризиране на този начин за подпомагане на МСП и събужда предприемаческия дух в по-малките населени места. Освен това се формира контингент от кадри, притежаващи умения да ръководят подобен тип институция.

По такъв начин се създават предпоставки за по-пълното използване на възможностите, които предлагат БИ за МСП, и това може да се разглежда като подготвителен етап за бъдещо развитие и на специализирани видове БИ, какъвто е МБИ.

Проект „Инвестиране в бизнес-инкубатори в райони в индустриален упадък”

Този проект по програма ФАР започва през 2000 г. Първоначалната идея е да се създадат седем БИ в региони в икономически упадък в Северозападен и

Южен Централен район.⁴⁰ Целта на създаваните БИ е да подкрепят предприемачи, при които ниската конкурентоспособност се дължи на неподходящи бизнес-помещения. Впоследствие (повече от две години по-късно) се решава да има шест БИ във Враца, Белоградчик, Монтана, Мездра, Кърджали и Мадан. За управлението и реализацията на програмата отговарят Министерството на икономиката и Министерството на регионалното развитие и благоустройството. През 2007 г. вече са открити няколко инкубатора по този проект.

Бизнес-инкубатор – Мездра

Информацията, публикувана в Интернет⁴¹, не позволява да се прецени дали този БИ вече работи пълноценно, но тя дава представа за услугите, които той предоставя.

Управлението на бизнес инкубатора е поверено на Бизнес-център за подпомагане на МСП Русе. **Материалната база** включва помещения за фирми в областта на услугите, за ремонтни и инженерингови фирми, за производствени цели, складови помещения, сервизни помещения, помещения за офиси и инженерингова дейност.

Инкубаторът предлага информационни **услуги**, бизнес-консултации, обучение и семинари, технически и административни услуги, виртуален инкубатор – подпомагане на фирми извън сградата на БИ.

Инкубатори по проекта от Южен централен планов район

Агенцията за регионално икономическо развитие и инвестиции (АРИРИ) Кърджали ще предоставя услугата управление на създадените на негова територия два бизнес-инкубатора – в гр. Кърджали и в гр. Мадан, които са официално открити през лятото на 2007 г.⁴²

В БИ се настаняват следните **групи фирми**: устойчиво работещи МСП с перспектива за развитие – около 80%; стартиращи МСП – около 20 %. За стандартен **срок за настаняване** се приемат 3 години. С цел реализиране на политиката за тригодишен престой стартовият наем на типа помещения се увеличава на всеки 6 месеца с 20% на база на стартиращия наем.

Бизнес-инкубаторите по разгледания проект са в съвсем начална фаза на функциониране – те отварят врати едва през 2007 г. Поради това е изключително трудно да се прецени каква е реалната им роля за местните общности. Но тъй като се създават в райони, които са имали развита

⁴⁰ Малките и средните предприятия в България 2002-2003. Доклад на агенцията за малки и средни предприятия. София, Агенция за малки и средни предприятия, 2004, <http://www.asme.bg>.

⁴¹ Вж. <http://www.mezdra.org/web1/Econom/biznes/biznes.php>.

⁴² Данните са от сайта на АРИРИ – Кърджали (<http://www.ariri.org>).

индустрия, намираща се в упадък, предполага се, че те биха могли да послужат като стимул за възстановяване на някои от развиваните по-рано производства. Те могат да се разглеждат и като обекти на евентуално преобразуване в МБИ с цел привличане на ПЧИ.

Бизнес-инкубатор – Русе⁴³

От началото на 1997 г. в резултат от препоръки от чуждестранни консултанти и благодарение на финансовата подкрепа на програма ФАР в Русе е създаден един от първите в страната бизнес-инкубатори. Стартирането и управлението му се осъществява от Бизнес-център за подпомагане на малки и средни предприятия (БЦПМСП). Инкубаторът е закрит през септември 2002 г. с решение на управителния съвет.

Бизнес-инкубатор II стартира като идея през септември 1998 г. и се реализира отново с чуждестранна подкрепа (Австрия). Официалното настаняване на фирми започва от средата на 2000 г. За разлика от стандартните условия в такива организации инкубираните фирми в БИ II не са принуждавани да напускат инкубатора, освен ако те сами в своето развитие не предпочетат да продължат дейността си на друго място.

Успоредно с развитието на БИ II БЦПМСП в Русе стартира Виртуален инкубатор (инкубатор без стени) и Бизнес-инкубатор Джуниър (съвместно с Русенския университет).

Тъй като този инкубатор (тези инкубатори) се намира в урбанизиран район със сравнително развита индустрия, може да се приеме, че евентуалното му преобразуване в МБИ не би било първостепенна задача. Разбира се, това не изключва подобна възможност при наличие на инициатива и преценка за целесъобразност от страна на местните предприемачи.

Високотехнологични бизнес-инкубатори (ВТБИ)

През 2001 г. по програма ФАР е стартиран проект BG0102.02 “Високотехнологични бизнес-инкубатори”. Реализацията му се ръководи от Изпълнителна агенция ФАР към Министерството на регионалното развитие и благоустройството (МРРБ). Проектът е насочен към изграждане на максимум 6 високотехнологични БИ. Като **цели** са посочени: насърчаване разработката на високотехнологични и новаторски продукти чрез подпомагане на съществуващи и новосъздадени МСП, работещи в областта на високите технологии, и засилване на технологичноориентирания сектор в България с подходяща инфраструктура и помощни услуги; подпомагане на високотехнологични компании да лансират на пазара новаторски технологични продукти.⁴⁴

⁴³ Вж. Малките и средните предприятия в България 2002-2003...

⁴⁴ http://www-it.fmi.uni-sofia.bg/ede/bg/presentations/Panel3/Ivo%20Konov_BI_Success.ppt.

В анализа на Агенцията за малки и средни предприятия⁴⁵ се посочва, че проектът е сведен до финансиране на компании, а частта за създаване на шестте бизнес-инкубатора отпада по необяснени причини.

Въпреки неуспеха на посочения проект по програма ФАР у нас вече съществуват няколко високотехнологични бизнес инкубатора.

ВТБИ – Габрово⁴⁶

Идеята за създаването му се заражда в началото на 2000 г. сред група млади хора с различни професии. В края на 2004 г. е подписан договор с МРРБ за „създаване на високотехнологичен бизнес-инкубатор в гр. Габрово” след спечелен конкурс за обществена поръчка. На 3 август 2005 г. е открита реновираната сграда на инкубатора.

Сред проектите на инкубатора, стартирали през 2006 г., от гледна точка на изследването интерес представлява проектът **„Привличане на интересите на инвеститори към общините Габрово и Дряново посредством сътрудничество между представителства”**, финансиран по програма ФАР. Той си поставя следните **цели**: да анализира икономическата среда в общините Габрово и Дряново; да изгради стратегия за развитие на база актуалното състояние; да създаде методи и средства за представяне на потенциала на двете общини пред инвеститори; да подпомага дейността на инвеститорите в ранния етап на тяхното развитие в региона; да подпомага и посредничи на местни предприемачи при осъществяване на контакти и преговори с потенциални инвеститори.⁴⁷

ВТБИ – Варна⁴⁸

Идеята за неговото създаване се заражда в началото на 2002 г. сред представители на академичната общност, бизнеса и държавната и общинска администрация. В края на 2004 г. е подписан договор с МРРБ за „създаване на високотехнологичен бизнес-инкубатор в гр. Варна” след спечелен конкурс за обществена поръчка. На 21 юни 2005 г. е открита реновираната сграда на инкубатора.

Под наем се предлагат: офис-помещения; производствени площи (работилници); складови площи; зала за семинари и конференции; зала за работни срещи; техническо оборудване.

⁴⁵ Малките и средните предприятия в България 2002-2003...

⁴⁶ Описанието се основава главно на информацията от сайта на ВТБИ – Габрово (<http://www.hitech-incubator.com>).

⁴⁷ Пак там.

⁴⁸ Описанието се основава главно на информацията от сайта на ВТБИ – Варна (<http://www.htbi-varna.org>).

Главните приоритетни области, в които се специализира ВТБИ – Варна, са: информационни и телекомуникационни технологии; технологии за опазване и възстановяване на околната среда и устойчиво развитие (вкл. и алтернативна енергия); авангардни морски технологии; медицински и фармацевтични продукти и технологии.

Бизнес-център и инкубатор – Искър⁴⁹

Той е разположен в североизточната част на София – район Искър, и работи от 2000 г. Инкубаторът е създаден отчасти по линия на програма ФАР по проект за развитие на конкурентоспособни технологични малки и средни фирми. Негови създатели са фирмите „Хирон мениджмънт консултинг“, „Станилов“ ЕООД и БИЦ-СИМЕ.

Офисът на инкубатора е разположен в БИЦ-СИМЕ, в сградата на бившия Институт за металообработващи машини. Инкубаторът работи постоянно с над 25 фирми, но подпомага с консултации и около 30 други.

Бизнес иновационен център – ИЗОТ (БИЦ-ИЗОТ)⁵⁰

БИЦ-ИЗОТ АД е регистриран през 2000 г. като правопреемник на основания през 1966 г. Централен институт по изчислителна техника и технологии (ЦИИТТ) и е разположен в югоизточната част на София. На Интернет-страницата му⁵¹ той е определен като **технологичен парк**, насочен към осигуряване на среда за развитие на високите технологии в областта на електрониката, изчислителната техника, информатиката, телекомуникациите и машиностроенето.

На територията на БИЦ-ИЗОТ са обособени около 140 малки **фирми**, от които над 90% с предмет на дейност разработка, производство и маркетинг на компютърни системи и устройства, програмни продукти, информатика, електроника, телекомуникации, производство на печатни платки, проектиране и изработка на механични детайли, инструменти и др.

На фона на трудния и продължителен процес на създаване на ВТБИ фактът, че вече успешно функционират няколко от тях, доказва способността на различни категории от представители на местната общественост в поголемите и богатите на традиции населени места да се обединят в името на местното стопанско развитие. БИЦ могат да се разглеждат като инкубатори в широк смисъл, а насочеността им (особено на БИЦ-ИЗОТ) несъмнено е към високотехнологични фирми.

Този тип бизнес-инкубатори биха могли да станат база за привличане и на чуждестранни високотехнологични фирми, като им предоставят подходяща

⁴⁹ Вж. <http://www.infoweek.bg/news/04-25-incubator.htm>.

⁵⁰ <http://www.bic-izot.com/>.

⁵¹ Пак там.

среда и възможности за създаване на мрежи с местни производители с цел ускоряване на технологичното обновяване на българската индустрия.

Виртуални бизнес-инкубатори

За разлика от традиционния БИ, виртуалният му аналог не предлага помещения и офис-услуги. Той е ориентиран главно към увеличаване познанията на стартиращите предприемачи и предоставя онлайн бизнес-услуги и съдействие за решаване на проблемите на бизнеса в началната му фаза на развитие. Стойността, качеството и скоростта на доставката на всички услуги и разработки за фирмите, включени в програмата на виртуалния инкубатор, са значително по-изгодни от тези, предоставяни от традиционните.

Засега в България работят поне 2 виртуални инкубатора – Европейски виртуален инкубатор (ЕВИ) и Виртуален ВТБИ в Габрово, който работи паралелно с реалния.

Европейски виртуален инкубатор⁵²

Проектът, който се финансира от Програма за действие в сферата на професионалното обучение "Леонардо да Винчи", създава виртуална среда за подпомагане на високотехнологични МСП. ЕВИ представлява международен уеб-портал, с чиято помощ се улеснява достъпът до специализирани услуги, консултации и допълнително професионално обучение на интересувашите се (предимно студенти, висшисти, изобретатели, жени и инвалиди) от проблематиката на развитието на малък бизнес във високотехнологичните отрасли.

На потребителите са осигурени нива на достъп до услугите в зависимост от нуждите им и тяхната готовност за членство в инкубатора. Услугите, които порталът предлага, включват: виртуална класна стая; дискуссионни форуми; библиографска база данни; добри практики; членство в инкубатора.

“Виртуален ВТБИ” на ВТБИ – Габрово

Както е заявено на сайта на ВТБИ – Габрово, програмата “Виртуален ВТБИ” включва:⁵³ поддръжка на регистри за надеждните специалисти по ИТ от региона, достъпни онлайн; поддръжка на център за обучение по ИТ и програми за дистанционно обучение и консултации; организиране на присъствени обучения по ИТ и предприемачество за специалистите, включени в регистрите; маркетингово подпомагане.

⁵²Описанието се основава главно на информацията от сайта на ЕВИ (<http://www.evi-incubator.bg/old/index.htm>).

⁵³ Вж. <http://www.hitech-incubator.com/modules.php?name=Content&pa=showpage&pid=30>.

Други инициативи за виртуални инкубатори

Виртуален бизнес-инкубатор Луковит – Роман

Според информация от Econ.bg⁵⁴ през 2007 г. стартира проект „Виртуален бизнес-инкубатор Луковит – Роман” за предоставяне на виртуален пакет от услуги за местната общност. Той включва изработване на Интернет-сайт с възможности за “Въпроси и отговори”, регистриране на домейн и поддръжка на хостинг с цел осъществяване на виртуално консултиране.

Виртуален бизнес-инкубатор – община Долна Митрополия⁵⁵

Основната **цел** на проекта – част от Програмата за активни услуги на пазара на труда, която работи вече трета година с подкрепата на Световната банка и Агенцията по заетостта в Министерството на труда и социалната политика, е да подпомогне и даде възможност на безработни лица и новосъздадени фирми⁵⁶ да стартират и развият собствен бизнес, като се възползват от учебните материали, информацията, консултациите и услугите, които ще бъдат предложени.

Виртуалните БИ нямат пряко отношение към възможностите за привличане на ПЧИ, но косвено те създават подходяща за това среда, като създават у местното население делови умения и способности да подготвят и успешно реализират стопански проекти.

Проблеми, свързани със създаването и работата на БИ

Проучването на състоянието и развитието на процеса по създаване на бизнес-инкубатори в България подсказва, че без подкрепа от чуждестранни проекти и програми то би било обречено на неуспех. Проличава и наличието на проблеми при администрирането на такива програми от страна на правителствените органи. Труден е достъпът до информация за степента на изпълнение на програмите. Официалните страници на отговорните министерства не публикуват актуална информация, недостатъчна е координацията между отделните ведомства и не е ясно кой носи отговорност за проблемите.

Създаването на бизнес-инкубатори по инициатива на представители на определен бизнес или регион не е често срещана практика. Резултатите от изследване на частния сектор⁵⁷, проведено от Центъра за икономическо развитие, показват, че голяма част от предприемачите, участвали в

⁵⁴ <http://econ.bg/news/article131869.html>

⁵⁵ Информацията е от http://www.actualno.com/news_flg.php?id=150529.

⁵⁶ Микро- или малки предприятия съгласно Закона за малките и средните предприятия или земеделски производители, регистрирани след 1 януари 2006 г.

⁵⁷ Вж. OECD and EBRD. Bulgaria Enterprise Policy Performance Assessment. December, 2002.

проучванията, не познават същността, предназначението и функциите на БИ. Това определя необходимостта да се изясни пред българските предприемачи важността на този тип организации за хората, желаещи да стартират собствен бизнес.

Анкетно проучване

С цел изясняване на възможностите за създаване на МБИ в България беше проведено и анкетно проучване по електронната поща. За да не бъдат обезкуражавани евентуалните респонденти, въпросниците бяха максимално опростени. Въпросите са свързани с формулираните в частта за приложимостта на МБИ у нас характеристики на стопанствата в преход от централно планиране към свободен пазар, а именно:

- оползотворяване на изоставените сгради на затворени социалистически предприятия;
- наличие на квалифицирана работна сила в определени индустриални отрасли;
- възможностите за създаване на индустриална област (клъстери) и в кои отрасли;
- отношение на местното население към чуждестранните фирми;
- наличие на кадри за евентуални бъдещи МБИ (владеещи чужди езици);
- нагласа на съществуващите бизнес-инкубатори за преобразуването им в международни.

От анкетата (при цялата условност на резултатите предвид представителността на проучването) проличава, че все още на много места съществуват неоползотворени сгради на затворени предприятия от периода на социализма. Тези предприятия са принадлежали към най-разнообразни отрасли на промишлеността и други сфери на обществената дейност и голяма част от работилите в тях (и притежаващи съответната квалификация) все още живеят в районите, където те са функционирали. Следователно може да се приеме, че се потвърждава хипотезата за целесъобразността на превръщането на изоставените сгради на социалистическите предприятия в бази на международни бизнес-инкубатори, които да се насочат към привличане на чуждестранни фирми от отраслите, които са били характерни за съответните райони преди началото на прехода.

Според оценката на анкетираните най-многоброен е контингентът на възраст от 40 до 60 години, както би трябвало да се очаква, като се има предвид периодът, изтекъл от началото на промените досега. Освен това се посочва и наличие на квалифицирани кадри за съответните отрасли на възраст от 30 до

40 и дори между 20 и 30 години. Тук (особено в последния случай) очевидно не става въпрос за квалификация, придобита при работа в затворените предприятия, а вероятно за завършени курсове или професионални училища. Този факт допълнително подкрепя тезата за насочване на усилията към възраждане на съществували производства, вкл. и чрез МБИ.

Оценявайки възможностите за създаване на индустриални области, т.е. струпвания на фирми от еднородни (или допълващи се) отрасли на определена територия, от получените отговори се очертават такива в сферата на дърводобива и дървопреработването, както и в текстилната промишленост. Тези отрасли продължават да функционират в райони, където са били традиционни, което създава благоприятни условия за развитието на посочения процес.

За успешното създаване и функциониране на МБИ е важно как местното население се отнася към чуждестранните предприемачи, които (евентуално ще) оперират в дадения район. Според резултатите от анкетата чуждестранните предприятия се приемат определено положително. Този факт, в съчетание с наличието на местни кадри, владеещи чужди езици и можещи да се включат в ръководния екип на евентуален МБИ, показва, че в съответните райони има потенциал за създаването на подобна институция. Както може да се очаква, най-много са кадрите, владеещи основните европейски езици, но в пограничните райони е характерно и познаването на езика на съседните им държави.

Относно възможностите за преобразуване на съществуващи бизнес-инкубатори в международни липсата на отговори се обяснява с факта, че анкетите са попълнени от представители на бизнес-центрове (или агенции за регионално развитие), към които не са изградени инкубатори. Същевременно представителите на действащи БИ не могат да преценят дали е възможно такова преобразуване. Най-вероятно обяснението за това е в недостатъчното познаване на характеристиките и функциите на МБИ от страна на ръководствата на действащите инкубатори. Като потвърждение на това предположение може да се посочи интересът, който те проявяват към получаване на резултатите от изследването и по-подробна информация за МБИ.

Изводи

Представеното изследване е насочено към намиране на пресечните точки между два актуални проблема за икономиката на България – привличането на ПЧИ и създаването на жизнеспособен сектор от малки и средни предприятия. Една от тези пресечни точки е т. нар. международен бизнес инкубатор, който служи както за привличане на ПЧИ, така и за подпомагане на начинаещи фирми.

Характеристики на потенциални МБИ в България

Главната цел на МБИ у нас на първоначалния етап би била намаляване на безработицата. Следователно важно е не просто да се приемат чуждестранни наематели на офис в инкубатора, а да бъдат насърчавани те да започнат производствена дейност в района.

Целесъобразно е да се привличат неголеми, но перспективни чуждестранни фирми, които се занимават с производствена дейност. Поради географската близост и членството в ЕС би било най-ефективно усилията да се насочат към компании от Съюза. За да бъде улеснено сътрудничеството с предприятия от региона, както и за да се изгради местен капацитет за абсорбиране на нови технологии, потенциални участници са и национални фирми, ориентирани към експортни производства и с възможности да разработят конкурентоспособни продукти. Тъй като големите транснационални корпорации притежават необходимите ресурси и опит в навлизането на чужди пазари, не се очаква те да получават подкрепа от МБИ. В случаите обаче, когато положителните странични ефекти за Общността биха били значителни и по-благоприятните условия, предоставени от инкубатора биха могли да повлияят върху решението за разполагане на филиала на ТНК, то такива новорегистрирани филиали също биха могли да са клиенти на МБИ.

Подкрепа би трябвало да се предоставя с предимство на посочените типове компании, чиито бизнес-планове включват започването и разширяването на производствена дейност в района, където е разположен инкубаторът.

Целесъобразно е МБИ да предлагат разнообразни, но основно производствени помещения, тъй като една от главните цели е създаването на работни места за населението в района. Това е оправдано и от гледна точка на оползотворяване на изоставените сгради на затворените социалистически предприятия. Фабричните сгради могат да се отдават дългосрочно (или да бъдат продавани) на компании, които имат сериозни намерения за установяване в района. Продажбата би била допустима, когато МБИ вече е допринесъл за създаването на значителна делова активност в региона и пределният ефект от функционирането му е достатъчно нисък.

Предоставянето на традиционните за бизнес-инкубаторите услуги има повишена важност в икономиките в преход. Поради всеобхватната промяна в законодателната рамка, административната система, индустриалната структура и почти всички сфери на обществения живот услугите на местни специалисти в областите, засягащи чуждестранните инвеститори, са незаменими за успех на местния пазар.

В България чуждоезиковите способности са все още под средното равнище в ЕС, особено в по-малките населени места. Наличието на персонал, владеещ чужди езици, и предоставянето на преводни услуги придобиват все по-голямо значение за чуждестранните клиенти на МБИ.

Възможности за изграждане на МБИ в България

Разширяваща се мрежа от бизнес-центрове/бизнес-инкубатори

Както става ясно от описаното развитие на системата за бизнес-инкубиране у нас, в страната вече е създадена широка (и продължаваща разширението си) мрежа от БЦ и регионални агенции за развитие, насочени към подпомагане на МСП. Мрежата от БИ не е така всеобхватна, но вече функционират значителен брой такива организации, вкл. високотехнологични и виртуални. Сред целите, които си поставят БЦ/БИ, фигурира и привличането на инвестиции (вкл. и чуждестранни) в районите, където са разположени.⁵⁸ Такава цел е сред основните характеристики на МБИ.

Частично изградена материална база

Наличието на изоставени сгради от бившите социалистически предприятия, които в много от общините все още не са усвоени, биха предоставили подходяща материална база от производствени помещения за евентуални МБИ.

Наличие на квалифицирани кадри

Много от бизнес-центровете предлагат услугата превод от и на чужди езици, което означава, че те разполагат с кадри, владеещи съответните езици. Това се потвърждава и от получените отговори на анкетата, от които е ясно, че езиковата квалификация е съчетана и с ръководни умения, и свидетелстват за съществуването на тази важна предпоставка за създаване на МБИ.

Евентуални трудности пред изграждане на МБИ в България

Административни пречки

Опитът от досегашното развитие на системата за бизнес-инкубиране в страната показва, че подобни инициативи се сблъскват с множество бюрократични спънки и лоша организация, които значително забавят реализацията им. В някои случаи се оказва, че въпреки добрата воля на местната администрация съществуват законови препятствия, за чието премодоляване са необходими неимоверни усилия и време.

Необходимост от инвестиции

Въпреки наличието на подходящи помещения (сградите на бивши производствени предприятия), те обикновено се нуждаят от съществен ремонт, тъй като не са били използвани и поддържани в продължение на дълъг период.

⁵⁸ Най-ярък пример е проектът на ВТБИ – Габрово „Привличане на интересите на инвеститори към общините Габрово и Дряново посредством сътрудничество между представителства”.

Освен това привеждането им в готовност за използване изисква закупуване на подходящи съоръжения и оборудване, а също и наемането на ръководен и обслужващ персонал.

Пасивност на местните институции

Преобладаващата нагласа сред служителите на местните организации за подпомагане на МСП е, че инициативата трябва да дойде от друга инстанция. Показателно е следното твърдение в една от попълнените анкети: „Все чакаме точните хора на точното място. Дано пристигнат.” Липсата на активност може да бъде една от причините за слабото познаване на бизнес-инкубаторите от представителите на малкия и средния бизнес, които са евентуалните им клиенти. Това би било пречка и за привличането на ПЧИ от евентуални МБИ, защото то изисква активност при представянето на предимствата и възможностите, които МБИ би предложил на потенциалните си чуждестранни клиенти, чрез най-разнообразни средства за популяризация и реклама не само в страната, а и в чужбина.

*

Въпреки необходимостта от значителни инвестиции в България, чуждестранните компании, които са работили основно в обкръжението на развита пазарна икономика, могат да изпитат трудности при приспособяване към практиката в българското стопанство. Поради това МБИ могат да служат като „буфер” за тези компании, когато те навлизат на местния пазар. Наличието на такъв „буфер” би могло да насърчи повече компании да насочат своите международни инвестиции към нашата страна.

SUMMARIES

Pobeda Lukanova

LEARNING THROUGH LIFE AND ITS ENCOURAGEMENT

The paper studies the application of the learning through life in Bulgaria, as well as the premises for its activation and for encouragement of the employers and individuals to look for it. The main results show that it is not well known and is underestimated. A work on organizing suitable schemes, guaranteeing its promotion, is imminent. The general technical and technological renovation of the companies and strengthening their financial state will be substantially significant.

JEL: I20, I28

Irena Zareva

MAIN CHALLENGES TO THE EDUCATIONAL AND PROFESSIONAL QUALIFICATION OF THE LABOR FORCE IN BULGARIA

The paper studies the educational characteristics of the labor force, their forming in the educational system and their accordance with the needs of the labor market. The paper marks more important directions for future development and overcoming of the drawn potential and existing disproportions and challenges in these areas.

JEL: J21, J23, J24, I20

Spartak Keremidchiev

POLICIES FOR RESTRUCTURING OF THE STATE FIRMS IN SECTOR WATER SUPPLY AND SEWAGE

The paper presents results from a complex study of the past restructuring of water and waste water sector companies. The degree and scope of defensive and strategic restructuring, as well as the main impediments associated with this process are revealed for the state-owned companies. Main policy principles for further restructuring are elaborated and proposed. The starting point in designing the principles and recommendations is that the restructuring has to lead to fast adjustment to the market conditions and to improve quality of provided services. Initiatives for establishing and carrying out policy for restructuring of state-owned companies from this sector are elaborated at government and company level.

JEL: D21, P31, L95, L98

Milkana Mochurova

MARKET-BASED INSTRUMENTS FOR THE PROTECTION OF WATER RESOURCES IN BULGARIA

The aim of this study is to evaluate the market-based instruments (MBI) implementation for the protection of water resources (charges, non-compliance fees, certain subsidies and information instruments) in the short- and mid-run in Bulgaria in the context of the integrated water resources management concept. Firstly, institutions and environmental policy for water

resources during the last three decades have been characterized, as well as the main instruments of these policies. Secondly, MBIs have been evaluated on the base of a detailed analysis on a macro-level, as well as an industrial-enterprises-level through a dedicated research of companies, that are major water polluters. Directions for improving the implementation of MBIs for the protection of water resources in Bulgaria have been outlined in conclusion.

JEL: Q53; Q58; H23

Evgeni Evgeniev

Gary Gereffi

TEXTILE AND APPAREL FIRMS IN TURKEY AND BULGARIA: EXPORTS, LOCAL UPGRADING AND DEPENDENCY

How should we study and how should we explain industrial and firm upgrading in the host economy? This article builds on these questions by focusing on the textile and apparel industry and firms in Turkey and Bulgaria between 1991 and 2005, and it relies on interviews; quantitative analysis of value added of exports; and results from a survey of 106 firms, complemented by Global Value Chain (GVC) analysis, and secondary research. The authors find that Turkey retains higher value added for the local economy compared to Bulgaria at the end period, although the exports of these two neighboring economies were predominantly concentrated in down-market niches at the beginning of the research period. The firm-level analysis, which is based on evaluation of a set of dependency and upgrading indicators, demonstrates that firms in Turkey are in a better position compared to firms in Bulgaria. The results show higher upgrading of the former compared to the latter at the product, process, functional and organizational level. Moreover, firms in Bulgaria are far more dependent on foreign buyers, concentration in the top export market, foreign supplies and trade agents, than firms in Turkey. The authors conclude that internationalization affects negatively firms in Turkey and Bulgaria, which are in a position of lock-in into low-value added segments of the GVC, and lock-out is difficult unless state and business actors have a shared interest in helping the local firms. Further research is recommended on the institutional component of the GVC's analytical framework that could be employed in other countries, sectors and market regions, using a complementary methodology—application of quantitative and qualitative tools to study local upgrading.

JEL: L67

Nikolay Naydenov

OPPORTUNITIES FOR FOREIGN DIRECT INVESTMENTS THROUGH INTERNATIONAL BUSINESS INCUBATORS IN BULGARIA

The paper describes the specific of the international business incubators (IBI) against the background of the specific of the business incubators as a form of supporting the small and medium-sized business and by studying three concrete international business incubators, which represent the three main economic centers in the world. The analysis of IBI as a way of attracting FDI is conducted on the basis of a review of theoretical formulations concerning FDI, drawing the attention to the applicability of this type of business incubators in Bulgaria. Based on information from internet and a questionnaire survey, the development of the business incubation process in Bulgaria is analyzed with a view to the opportunities for attracting additional FDI in the country through IBI, outlining the favorable and unfavorable for this process factors.

JEL: F21, F23; M13