

Една от най-важните особености на нашето съвремие е изострянето и сложното преплитане на глобалните проблеми, които имат взаимнозависим социално-икономически, демографски, природно-ресурсен и екологичен характер, но засягат най-вече отношенията между природата и обществото. Става очевидно, че не можем да си позволим да използваме енергията, горските, земните, растителните и животинските ресурси, да регулираме нарастването на градовете и да произвеждаме промишлена продукция така, както сме го правили преди. Задълбочаването на или усилията за решаването на който и да е от глобалните проблеми води до значителни промени в количествените и качествените характеристики на целия комплекс от планетарни, регионални или локални социално-икономически проблеми на общественото развитие. Поради това за решаването им са необходими не само обединените усилия на всички държави, но и промяна в съвременните нагласи и модели на поведение на правителствата, бизнеса, групите и индивидите, комбинирана с развитие на науката и приложение на технологията. Необходима е и обща методологична основа, чрез която да се балансират приоритетите в развитието на съвременната цивилизация. Тази необходимост предизвиква появата на концепцията за устойчиво развитие, която се превръща в нова парадигма на съвременното обществено развитие.

Устойчивото развитие е сравнително нова концепция, формирала се през 80-те години и намерила широко признание през 90-те години. Корените ѝ се търсят в края на 60-те и началото на 70-те години, когато започват да се осъзнават границите, които природната среда поставя на човешката дейност, макар че нейни аналози могат да се открият и в по-далечното минало на преиндустриалната епоха (така например някои индиански племена са преценявали всяко свое по-важно решение и действие от гледна точка на въздействието му върху седем следващи поколения) [\[Vasil Mar1\]](#) . Това, което я превръща в действително нова концепция е нейното глобално значение, съчетаването на различни цели, принципи и реализационни механизми по един цялостен начин и широкото ѝ, в т.ч. на политическо ниво, приемане.

Най-популярната дефиниция на устойчивото развитие е формулирана в доклада на Световната комисия по околна среда и развитие “Нашето общо бъдеще” (известен като доклад “Брундтланд”, 1987): устойчиво е развитието, “което удовлетворява нуждите на настоящето, без да подлага на риск способността на бъдещите поколения да задоволяват своите нужди”. Нейната централна идея е съобразяването на задоволяването на човешките потребности с ограничеността на ресурсите, както и равнопоставеността между сегашното и бъдещите поколения.

Тъй като тази дефиниция е твърде обща и не води към операционализиране, се

появяват и редица други дефиниции (още през 1989 г. се цитират около 20 дефиниции). Те са насочени към конкретизиране на понятието в различни аспекти и до голяма степен отразяват и еволюцията на самата концепция, която е в процес на развитие:

- "процес на промяна, в който експлоатацията на ресурсите, насоките на инвестициите, ориентацията на технологичното развитие и институционалната промяна са във взаимна хармония и подобряват както сегашния, така и бъдещия потенциал за задоволяване на човешките потребности и желания." (WCED, 1987, с. 46)

- "развитие, при което се осигуряват основни екологични, социални и икономически услуги за всички членове на общността, без да се застрашава жизнеността на естествените, изградените и социалните системи, от които зависи осигуряването на тези системи" (ICLEI, 1994)

- "устойчиво е това развитие, което гарантира постоянен растеж на качеството на живота и усъвършенстване на личността" (Хабитат II -Иstanbul, 1996)

и др.

Същностните белези на устойчивото развитие, които се съдържат в явен или неявен вид в неговите дефиниции и принципи, може да се обобщят както следва:

- цялостен, комплексен поглед към проблемите и всеобхватност

- разумно използване на ресурсите и средата, постигане на баланс между естествената и изкуствената среда за осигуряване на възможностите за развитие на човечеството и индивидите

- отговорност пред бъдещето, дългосрочно ориентиран стратегически подход към развитието

- постигане на баланс между икономическите, социални и екологични измерения, равнопоставеност на целите в трите области и интегриране на съответните политики

- постигане на ресурсо-съхраняващ управляван растеж: равновесие между използване и опазване при възобновимите ресурси, минимално използване на невъзобновими ресурси, съобразяване с асимилационната способност на средата за поемане на отпадъци и емисии

- равенство/справедливост при достъпа до генериращите благополучие ресурси и при разпределението на ползите и разходите, в т.ч. и чрез отчитане на екстерналните ефекти

- обединяване на усилията, партньорство, споделена отговорност между различни институции и групи и на различни равнища (от местно до глобално), широко участие на всички заинтересовани както при определяне на принципите на политиката и необходимите действия, така и при тяхното реализиране

- необходимост от цялостна промяна на обществото, на установените модели на поведение, стопанска дейност, потребление и управление

Приемайки безапелационно принципа за равнопоставеност на икономическите, социалните и екологичните измерения на устойчивостта, не можем да не подчертаем очевидния, но често подценяван в конкретните разработки факт, че в крайна сметка както икономическото развитие, така и опазването на околната среда и нейните ресурси се осъществяват заради човека и неговите потребности.

Устойчивото развитие не е обективна, освободена от ценности идея, на която може да съответства конкретно състояние дори и в далечното бъдеще. То трудно може да се схваща и като цел с предварително зададени параметри. По-скоро то може да се интерпретира като процес или още по-точно като подход или философия на развитието, като "обща регулативна идея" [\[Vasil Mar2\]](#) Затова концепцията не дава еднозначни указания за действие по конкретни въпроси. Устойчивото развитие е универсална идея,

която се операционализира във всеки конкретен случай (колкото и това да не изглежда “удобно”).

Главната заслуга на концепцията за устойчиво развитие е в това, като “необходима утопия” на глобално равнище да стимулира постигането на общ консенсус, особено между “богатите” и “бедните” страни и между стоящите на екстремни позиции застъпници на икономическия растеж и на опазването на средата.

Устойчивото развитие се основава на принципи, чиято валидност е официално призната в световен мащаб. С провеждането на Конференцията по околна среда и развитие в Рио де Жанейро (1992) и приемането на нейните документи, устойчивото развитие се превръща в официална политика, основана на широк набор от принципи и препоръки за действие, както и на конкретни ангажименти. В конференцията участват правителствени представители на 179 страни и огромен брой представители на международни организации, местни власти, делови и научни кръгове, неправителствени организации и др. Приети са пет документа, сред които най-значими по обхвата си са “Декларацията за околната среда и развитието” (определяща чрез своите принципи правата и задълженията на страните в работата по осигуряване на развитието и благосъстоянието на хората) и “Дневен ред 21” (програма за постигане на устойчиво развитие). Конференцията от Рио поставя началото на серия от световни форуми, посветени на различни аспекти на устойчивото развитие.

Аналогично значение в европейски мащаб има приемането на Петата програма на ЕО за политика и действие за опазване на околната среда и устойчиво развитие за периода до 2000 г. “Към устойчивост”, публикувана през 1992 г.

Осъществяват се и процеси на институционализиране на устойчивото развитие. През 1993 г. е създадена Комисия на ООН по устойчиво развитие, която се състои от 53 представители на национални правителства. Основната ѝ функция е прилагането и глобалната координация на “Дневен ред 21” и други споразумения в областта на устойчивото развитие. Комисията провежда периодично заседания за координация и мониторинг на процеса по прилагане на “Дневен ред 21”. Националните правителства поемат задължението да представят доклади за своите действия по устойчивото развитие, както и по определени, по-специфични теми. В отговор на насоките на “Дневен ред 21” около 120 страни са създали свои национални комисии за устойчиво развитие за управление на дейностите, следващи от решенията в Рио де Жанейро и за разработване на национални стратегии за устойчиво развитие [\[Vasil Mar3\]](#) . Осъществяват се и голям брой инициативи на местно ниво, особено в Европа. Повече от

1800 местни власти в 64 страни са започнали работа върху Дневен Ред 21 или равностойни инициативи за устойчиво развитие. Немалка част от разработваните и прилагани стратегии, програми и проекти са насочени в голяма степен към устойчиво развитие, дори без да включват понятието в своето наименование.

Редица оценки на прогреса по отношение на устойчивото развитие в международен мащаб подчертават, че независимо от широкото приемане и официализиране на концепцията за устойчиво развитие и напредъкът по решаване на някои специфични, предимно екологични проблеми, досегашният прогрес не е задоволителен. По-важните констатации са следните:

- много от предвидените с определен срок действия не са изпълнени, а голяма част от мерките са недостатъчно операционализирани, за да може да се оценява техния прогрес; Много трудно и дори невъзможно е да се направят окончателни заключения за ефективността на предприетите действия, докато процесът все още е в първите си стадии

- не е посрещнато най-голямото предизвикателство - интегрирането на политиката по отношение на околната среда с икономическата политика

- Комисията по устойчиво развитие на ООН е полезен форум за дискусии и генериране на идеи; тя обаче няма регулативни функции и собствен бюджет и може да разчита изключително на убеждението за приемането на нейните решения от правителствата, други организации и програми

- голяма част от изготвените доклади и стратегии са “обширни, риторични и самохвални” документи, описващи съществуващи програми за околна среда и развитие, без да предлагат мерки за тяхното преориентиране

- в голяма част от стратегиите проблемите на околната среда се разглеждат изолирано от проблемите на развитието и се адресират изключително към министерствата на околната среда

- изпълнението на насоките на Дневен ред 21 изисква сериозни финансови средства: само за развиващите се страни необходимата чуждестранна помощ е два пъти по-голяма от получаваната в началото на 90-те години; в контраст на това след 1992 г. делът на средствата за чуждестранна помощ от БНП на “богатите” държави намалява чувствително, а бюджетите на международни програми, подпомагащи устойчивото развитие се свиват
- Дневен ред 21 е програма за действие, която отразява широкия обхват от предизвикателства, стоящи пред света, но нейната прекалена амбициозност отслабва ефективността при прилагането ѝ; огромният обем и твърде общ характер по отношение на конкретни въпроси е основание за конкретизиране чрез национални, местни и секторни програми и стратегии
- прилагането на принципите на устойчиво развитие се осъществява с различна скорост и успех в различни страни и сектори, в зависимост от конкретните им условия, традиции и опит в решаване на подобни проблеми
- наличието на сравнително ясни цели и принципи се сблъсква с липсата на политическа воля, на операционализирани прагматични средства, подходящи институционални структури и информация;
- главни ограничители при реализации на програми за устойчиво развитие и опазване на околната среда са не технологичните решения на конкретни проблеми, а липсата на организационни и финансови възможности
- най-трудна се оказва промяната в поведението.

Контролни въпроси

1. Каква е същността и какви са принципите на устойчивото развитие?

2. Какво означава институционализиране на устойчивото развитие?

□

Тема 2. политика на устойчивото развитие в Р.България

1. Систематизация на предизвикателствата

Изходна хипотеза е, че предизвикателствата могат да се разглеждат като общи (глобални) и специфични (за България). Анализът показва, че в България се проявяват сходни с глобалните предизвикателства, но много от тях са проявени в по-екстремна форма, поради което биха могли да поставят под съмнение реализацията на политиката на устойчиво развитие.

Предизвикателствата пред устойчивото развитие са наложени или признати задължения, нужди, ограничители, съпротиви, източници на неустойчивост и свързаните с тях рискове. Те могат да се обособят в няколко групи, които показват както типа и източника на проблемите, така и степента на тяхната преодолимост и възможните въздействия:

- императиви

- концептуални предизвикателства

- предизвикателства, свързани с обективното състояние и развитие на страната

- инструментални

- поведенчески

Императивите са обективно осъзнати или наложени отвън изисквания и задължения за приемане на политика, основана на принципите на устойчивото развитие, както и за осъществяване на конкретни действия или спазване на определени правила. Те са по принцип непреодолими и задават основните изисквания към реализацията на концепцията.

Концептуалните предизвикателства са обективно заложи в самата концепция за устойчиво развитие и са до-голяма степен непреодолими като факт, но преодолими като ефект. Те следва да бъдат приети като даденост, да бъдат разяснявани и да се отчитат при конкретните действия за да се минимизира риска от формиране на неоправдани очаквания и компрометиране на общата идея.

Инструменталните предизвикателства са свързани с инструментите, които трябва да осигурят прилагането на устойчивото развитие на практика. Част от тях са трудно преодолими, тъй като са отражение на самата концепция за устойчиво развитие. Друга част са преодолими, но изискват ясно разбиране, целенасочени действия, организационни усилия.

Предизвикателствата на съвременното социално-икономическо и политическо състояние са теоретично преодолими, но изискват най-големи усилия, в т.ч. и финансови. Те предполагат съобразяване на (подчиняване на) цялостната политика на развитие на различни нива на "регулативната идея" и принципите на устойчивото развитие. Това предполага преди всичко стратегическо планиране и ефективно институционално взаимодействие.

Поведенческите предизвикателства са свързани с необходимостта от промяна в мисленето, нагласите и поведението на индивидите, групите и институциите в посока към устойчивост. Въпреки че на пръв поглед те са лесно преодолими поради широкото приемане на концепцията за устойчиво развитие, досегашният опит показва, че това е област, в която ще бъдат необходими изключителни усилия и не могат да се очакват бързи резултати.

Причините за предизвикателствата пред устойчивото развитие в България биха могли да се класифицират по различен начин. От гледна точка на осъществяване на практически дейности най-голямо значение може да има класификация, основана на техния генезис и възможности за повлияване на национално ниво. В този смисъл причините могат да се разделят на следните групи:

1. Глобални (включително концептуални) - проявяващи се в една или друга степен независимо от конкретните условия

2. Вътрешни (национални)

2.1. Наследени от миналото

2.2. Обусловени от съвременната ситуация на преход

Както всяка класификация и тази е до голяма степен условна. Особено трудно е ясното разграничаване на причина и следствие (резултат). Конкретните анализи показват например, че процесите на икономическо развитие са основен източник на неустойчивост в периода на прехода, осъществяван от България, но същевременно устойчивото икономическо развитие е силно зависимо от сигурността и устойчивостта на политическия живот и обществото. От друга страна, погледната от местно ниво, класификацията може да се развие, като третира националните предизвикателства като “външни”.

Кръгът на предизвикателствата е изключително широк. Те са формулирани, обосновани и анализирани в отделните аналитични раздели. В по-нататъшното изложение са представени само най-значимите и най-типичните от тях.

2.000000 Императиви на устойчивото развитие

В глобалния контекст България е малка страна със скромен, макар и свръхпропорционален принос към генерирането на глобалните проблеми (при 0,05 % от БВП в света, 0,07% от територията и 0,15% от населението, на България се падат 0,39%

от производството на електроенергия, 0,49% от индустриалните емисии на въглероден диоксид, 0,71% от въгледобива и 1,1% от ядрените енергийни мощности). Скъпо е да се даде принос за решаване на тези проблеми. Кое не означава, че не трябва да го направи. Бавният прогрес към устойчиво развитие може да бъде основание за загриженост и търсене на по-ефективни пътища, но не и за отчаяние, защото всички страни са изправени в една или друга степен пред този проблем.

България е “обречена” на устойчиво развитие по няколко причини:

- обективната и все повече осъзнавана необходимост от устойчиво развитие, за да оставим на следващото поколение един свят, най-малкото не по-лош от сегашния

- особеностите на природните условия и суровинно-ресурсната база на страната, които изискват устойчиво използване на ресурсите

- превръщането на устойчивото развитие в официална политика на глобално и европейско ниво в период, когато страната се отваря към света

- поемането на конкретни ангажменти от България с подписването на международни документи, третиращи устойчивото развитие като цяло или прилагащи неговия подход към решаване на по-специфични проблеми.

Тези императиви едва ли подлежат на оспорване и коментар. Те поставят изискване концепцията за устойчиво развитие да бъде приложена на практика, което предполага преодоляване на другите предизвикателства. Не трябва да се забравя и това, че осъществяването на международни програми и особено подготовката на процеса на присъединяване към ЕС е свързано с “вливане” на финансови ресурси в страната, чието насочване и използване във все по-голяма степен ще бъде подчинявано на критериите за устойчивост.

Специално внимание заслужават изискванията във връзка с процеса на присъединяване към Европейския съюз, в които са заложили редица

предизвикателства и конфликти. Основният конфликт е, че България все още не е осъзнала ясно възможностите и последствията от присъединяването, липсва яснота “какво точно то означава, липсва информация и прозрачност на действията, партньорство, “споделена отговорност”. Към тези съдържателни измерения на предизвикателството “присъединяване” следва да се прибавят административните и организационни измерения като наличие/липса на адекватни институционални структури и капацитет на държавната администрация, нагласата ѝ за приспособяване към изискванията на този процес, възможностите ѝ за съвременно информационно общуване и др. Други конкретни конфликтни изисквания са: съотношението между скорост на реструктуриране във връзка с покриване на икономическите критерии от една страна и социалната цена и опазването на околната среда от друга; необходимостта от енергийна независимост и условията поставяни във връзка с атомната енергетика; необходимостта от хармонизиране на законодателството и огромния обем документи на ЕС, които често имат непоследователен и дори противоречив характер и др.

3. Концептуални предизвикателства

1. Главното концептуално предизвикателство е, че устойчивото развитие като концепция е далеч от яснотата. Това се доказва от наличието на множество дефиниции и системи от принципи и е отражение на самата същност на концепцията като философия на развитието или регулативна идея. Дефинициите и принципите по необходимост са формулирани общо и абстрактно, за да бъдат приобщаващи, но това прави тяхното конкретизиране и операционализиране изключително трудно и нерядко конфликтно (колкото повече се конкретизира целта, толкова по-големи стават различията в мненията). В проучването това предизвикателство се проявява особено ясно при избора на демонстрационни проекти в пилотните общини по програма “Възможности 21 век”. Особено проблематично е разбирането за решаването на конфликти от типа икономика-екология, глобално-национално-местно, богати-бедни, отказ от привичния модел на потребление и др.

2. Концептуалната неяснота се засилва от факта, че основните документи, свързани с устойчивото развитие са големи по-обем и въпреки това недостатъчно конкретни, поради което се познават в тяхната цялост само от ограничен кръг хора. Това важи особено за Дневен ред 21, който освен това няма и пълен превод на български език.

3. Твърде чести са примерите за частично разбиране за устойчивото развитие, за акцентирание само върху някои от неговите аспекти (особено екологичния), за наличие на секторни и дори ведомствени схващания за устойчивостта и развитие на съответен собствен “език” (терминология)

4. Общата неяснота на понятието и затрудненото му операционализиране се допълва от липсата на примери за успешна реализация на проекти за устойчиво развитие не само в национален, но и в глобален мащаб. Това е обективно обусловено поради дългосрочния характер на предприеманите действия, чийто цялостен ефект не може да се прояви в рамките на няколко години. Засега има само намерения или проекти, но не и резултати. Сега се осъществяват първите реални опити за конкретизиране на "регулативния принцип" на устойчивото развитие и ще е необходимо много време, за да може чрез интерактивни процеси на учене да се стигне до устойчиви резултати. Няма универсална формула или рецепта, а в процеса на прилагане на концепцията е естествено да се допускат слабости и грешки

Рисковете, свързани с тези ограничения са следните:

- устойчивото развитие се възприема трудно като концепция в нейната цялост от обикновения човек (а дори и от много специалисти); поради това тя е със силно изразен елитарен характер; проблемът се усложнява от това, че за устойчивото развитие се говори абстрактно, неконкретно, скучно, което го прави още по-неразбираемо и непривлекателно;
- устойчивото развитие може да бъде лесно отхвърлено като декларативно, абстрактно, нереализуемо или най-малкото ненавременно; при опростено третиране на заложените в него на пръв поглед противоречиви принципи е лесно то да бъде отхвърлено като приемлива концепция за развитието
- устойчивото развитие може да бъде използвано като модерна дума, като заклинание (при чието споменаване проблемът се решава автоматично) или дори като прикритие за "неустойчиви" действия; това може да доведе до "износване" на понятието и затрудняване на практическите действия или до превръщането му в политически удобна концепция за защита на секторни, ведомствени или групови интереси
- възможно е формиране на политики и предприемане на конкретни действия, които не водят до реално устойчиво развитие в дългосрочен аспект поради "изкривяване" в едно направление и нарушаване на заложената в концепцията идея за баланс (типични са "нерешимите конфликти" между развитие и опазване на средата, които блокират

развитието без да съдействат за опазването, подобни нерешими конфликти между различни равнища - глобално-национално-местно, решаване на проблеми чрез тяхното “преместване”, а не чрез действителното им преодоляване и др.)

- съществува риск от “копиране” (в т.ч. и с помощта на експерти) на “успешни” проекти за устойчиво развитие, които не са съобразени с конкретните условия (национални или местни)

Независимо че са заложи в самата същност на концепцията за устойчивото развитие посочените концептуални предизвикателства са с висока степен на преодолителност при действия в следната насока:

1. На индивидуално ниво, особено за експертите, работещи по програми за устойчиво развитие, е важно да имат ясно разбиране за самия характер на идеята и за философията, която стои зад нея.
2. На нивото на обществото проблемът е решим чрез приемането му като даденост, като той се разяснява и популяризира професионално, но на непрофесионален език, и се операционализира във всеки конкретен случай. Същността на концепцията и нейните принципи се нуждаят от “превод” на общоразбираем език и от илюстриране с примери от ежедневиия живот на индивида. Този процес разбира се е свързан с определен риск от изкривяване, ако не се осъществява внимателно и професионално.

4. Предизвикателства на съвременното социално-икономическо развитие на РБългария

1. Ситуацията на преход. Устойчивото развитие предполага сравнително бавни, добре обмислени, основани на дългосрочни стратегии и постигнато съгласие между различни групи действия. От началото на 90-те години в България се извършват безпрецедентни трансформации в икономиката, политическия живот, социалната структура, институциите, законодателството и др. Цялата основа на обществения живот се променя и има съгласие, че промените трябва да бъдат радикални и бързи. Скоростта на промяната е постоянен генератор на неустойчивост. Неустойчивостта в процеса на преход е свързана не само и дори не толкова с обективно протичащите икономически процеси, колкото с грешки на управлението и с необективни оценки и прогнози и предприемане на конюнктурно обусловени “пожарни” действия с необосновани оценки

за последствията, дори в краткосрочен аспект.

2. Императивното изискване за икономически растеж. Съвременното икономическо и социално положение изисква императивно бърз икономически растеж, както за решаване на социалните проблеми, така и заради изискванията на Международния валутен фонд и покриването на критериите за присъединяване към ЕС. Конфликтът между принудите на днешния ден и грижата за далечното бъдеще става трудно предотвратим. Управлението е принудено да балансира “на ръба на острието” между икономическите и социални нужди и лесно могат да бъдат подценени екологичните изисквания, особено ако нарушаването им не е явно. Особено голям е рискът свързан с “изкуственото” подобряване на състоянието на околната среда в резултат на икономическия спад; желаният икономически растеж ще изправи страната пред сериозен “нов” проблем.

3. Пазарна икономика. Приватизацията, реституцията, развитието на частна инициатива и като цяло движението към пазарна икономика е свързано със силно изразена и нерядко деформирана до крайност икономизация на мисленето и поведението, което се съчетава с неразвитост на съответстващи за новите условия институции и правила на поведение (бърза печалба на всяка цена без адекватна система за контрол и регулиране на развитието). Екологичното законодателство е все още основано повече на забрани и предписания, а не на пазарни инструменти, които да регулират по нов начин развитието.

4. Ограничени възможности за държавна намеса. Ограниченията, налагани от международните финансови институции и необходимостта за изплащане на “дълга на миналото” стесняват възможностите за гъвкава държавна политика и особено за пряка финансова подкрепа на дейности насочени към прилагане на политика на устойчиво развитие.

5. Наследената структура на стопанството. Един от сериозните ограничители за устойчиво развитие на България е наследената ресурсоемка, икономически и екологично неефективна стопанска структура, формирана в период на доминиране на представите за екстензивно развитие, свръх концентрация, граничеща с гигантомания, игнориране на природните фактори, местния ресурсен потенциал, производствените традиции и екологичните изисквания. Устойчивото развитие изисква преструктуриране на националното стопанство, насочено към намаляване на неговата ресурсоемкост и развитие на отрасли, съобразени с ресурсния потенциал на страната. Това обаче е сложен и продължителен процес, който в краткосрочен аспект има висока

икономическа и социална цена, която трудно може да бъде смекчена в условията на стриктните финансови ограничения, налагани от паричния съвет и международните финансови институции. Например, мерките за повишаване на енергийната ефективност имат безспорен и значим не само дългосрочен, но и средносрочен икономически ефект, но изискват влагане на финансови ресурси сега. Заслужава внимание тенденцията за увеличаване на относителния дял в ОПП през периода на прехода именно на експортно ориентирани енергоемки и екологоемки отрасли. Този процес се стимулира и от инвестиционната активност на западни инвеститори в процеса на приватизация.

6. Недостатъчно бързо реструктуриране. Запазването на монополни структури в големи и важни сектори като енергетиката стеснява възможностите за реално приложение на пазарните принципи, снижава натиска за повишаване на конкурентноспособността и ефективността и води до “безправие” на потребителите. Липсата на конкуренция и корпоративните интереси са причина за деформиране на ценовите равнища на първичните ресурси и за съпротива срещу преход към икономика, основана на по-малък разход на такива ресурси.

Списъкът на предизвикателствата от тази група е изключително дълъг. Още повече че сериозни проблеми като политическа стабилност, демографско развитие, социални структура и жизнено равнище и много други не са били пряк обект на анализ в проучването.

Преодоляването на този тип предизвикателства е теоретично възможно, но същевременно изисква и най-големи, особено финансови и институционални усилия. Конкретни мерки едва ли могат да се предложат в рамките на това проучване, но е ясно че преходът на икономиката към устойчиво развитие ще изисква дългосрочно прогнозиране и планиране, ясни и съобразени с концепцията на устойчивото развитие приоритети, ресурсно обезпечена инвестиционна политика, насочена към промяна на съществуващата структура (не става въпрос само за собствени ресурси на държавата, но и за възможните източници за привличането им), пазарна среда, интегриране на икономическата, социалната, екологичната и регионалната политика, широка по обхват оценка на въздействията върху средата, информационна осигуреност и мониторинг на развитието, и не на последно място силна политическа воля и обществено разбиране и подкрепа. Не е реалистично да се очаква (и както беше разяснено по-горе не е и възможно) да се постигне ситуация на абсолютна устойчивост. За да се оптимизира движението към устойчивост е възможно и дори необходимо, някои от тенденциите да бъдат за известен период в по-малко устойчива посока, например, с цел да се засили икономиката, така че да е възможно решаване на дългосрочните проблеми.

5. □ Инструментални предизвикателства

Инструменталните предизвикателства са изключително много на брой и разнородни по своя характер. Тяхното наличие и изразено влияние се подчертава в една или друга степен във всички аналитични раздели.

1. Дефицитът на планиране. За периода на прехода е особено типичен дефицитът на планиране както на национално, така и особено на местно ниво. Същностен белег на устойчивото развитие е дългосрочният подход, който предполага стратегическо планиране (устойчивото развитие може да се определи като “управление на настоящето с оглед на предвидимо бъдеще”). Политическите и социално-икономически промени след 1989 г. се свързваха в общественото съзнание и в съзнанието и на много “специалисти” с пълно отричане на необходимостта от планиране. В много случаи този процес се обяснява и с преки изгоди - липсата на планиране и на ясна концепция е удобно за администрацията и за част от бизнеса, тъй като позволява лесно да се оправдае всяко конкретно решение. Устойчивото развитие предполага комбинация от три елемента - планиране, информация и гражданско общество. Ако по времето на социализма имахме планиране в излишък и остър дефицит на информация и гражданско общество, сега имаме наченки на гражданско общество, излишък на информация и остър дефицит на планиране. Налице са индикации за промяна на отношението към планирането, в т.ч. и под влияние на дейността на международни програми. Освен в сферата на регионалното развитие и териториалното устройство и в редица сектори започва да се говори за интегрирано планиране.

Остават обаче редица, предимно методически дефицити (как да планираме). В стратегиите и плановете се срещат непрецизни анализи и диагнози, липса на връзка между цели, приоритети и действия, събиране на едно място на частични мерки, действия и проекти без търсене на цялостна концепция и цялостни решения на проблемите, липса на ресурсно обезпечаване, вътрешна противоречивост на целите и др. Често се очертават ясно необходимостта, наличния ресурсен потенциал и конкретните действия (защо и какво), но се не дава отговор на въпросите кой и как ще реализира тези действия. В много случаи на плановете документи се гледа формално, те се смятат за нещо, което трябва да бъде завършено като продукт (“папка”), но не и да бъде прилагано. Най-сериозната слабост е липсата на ефективни механизми за реализация на предвидените в плановете документи мерки.

Друг проблем е чисто експертното планиране, разработването на плановете документи в тесен кръг, без те да се популяризират дори след завършването им. В близко бъдеще съществува рискът от залитане в посока на планирането “с участие”, което също има своите недостатъци и ограничения. “Колкото по комплексни стават проблемите, толкова

по-трудно и рисковано е те да се решават от лаици". И в това отношение е необходим разумен баланс между двата крайни подхода.

2. Неадекватни оценки и реактивно поведение. Непрецизните (обикновено оптимистични) оценки (диагноза) водят до неадекватни мерки. Както много ясно показва примерът с паричната политика, оптимистичните оценки, съчетани с липсата на дългосрочен подход и превантивни мерки (чисто реактивно поведение) водят до задълбочаване на проблемите и достигане до ситуация, в която свободата на избор на алтернативи е ограничена до минимум или липсва (в края на 1996-97 г. паричният съвет се очерта като единствена възможност). Подобни ситуации не са изключени във всяка една област.

3. Информационната осигуреност на управлението е крайно недостатъчна. Представата за реалното развитие често е деформирана и неминуемо води до неточни оценки. Сериозни ограничители са ведомствения характер на голяма част от необходимата информация и техническата обезпеченост.

4. Ограничена информираност по опита за прилагане на устойчивото развитие. Познаването на чуждия опит е частично и разпокъсано, но често е по-добро в сравнение с познаването на българския опит. За устойчивото развитие се говори неконструктивно. Споделя се позитивен опит, но предимно регистративно, без да може да се разбере механизма на постигане на позитивни резултати (ако има такива). Съществува нагласата да не се споменават (и особено да не се излагат на хартия) проблемите, дори когато те добре се осъзнават. Решаването на този проблем чрез изваждане на трудностите, грешките, проблемите на повърхността, може да катализира много конструктивни идеи и действия. Определена полза може да има от систематично наблюдение и оценка на ефекта от осъществяване на проекти и програми за устойчиво развитие (независимо от техния изпълнител или донор).

5. Индикатори, капацитет, норми. Ключов въпрос за реализацията на устойчиво развитие са "инструментите за измерване и оценка" (индикатори със съответни прагови стойности, оценка на капацитета на средата, норми). Индикаторите са необходими за да може да се следи прогреса към постигане на целите за устойчиво развитие. Капацитетът на средата (възможността на средата да поема антропогенен натиск без увреждания) е необходим за определяне на допустимите натоварвания, на границите на антропогенната дейност. Нормите, фиксирани обикновено в нормативни документи, стават част от "правилата на играта" и задават конкретните изисквания и възможности за осъществяване на различни дейности. Необходимостта от наличието на тези

инструменти обаче влиза в конфликт със самата същност на концепцията за устойчивото развитие, която няма зададени емпирични параметри и която се разглежда по-скоро като подход и начин на мислене, отколкото като конкретна цел или състоянието, което трябва да бъде постигнато. Оценката на прогреса към устойчивост силно се затруднява от липсата на индикатори със съответни прагови стойности - става въпрос за индикатори, които да измерват именно устойчивостта и прогреса към нея, а не икономическото развитие, състоянието на средата и пр. Дългогодишната практиката по определяне на норми и оценка на капацитета в много области показва, че 1) няма универсални, общовалидни количествени норми, 2) обективно определените индикатори и норми са отражение на знанията ни в момента (а в повечето случаи няма достатъчно познание за дългосрочния ефект) и 3) тези категории са по-скоро морални и политически, отколкото обективно измерими (те отразяват това, което обществото в даден момент смята за приемливо). Това не означава отказ от разработване на индикатори и норми и оценка на капацитета, но изисква съобразяване с тяхната условност. В този смисъл опитите за разработване на индикатори за устойчиво развитие на местно ниво и от неспециалисти, въпреки че на пръв поглед изглеждат методически необосновани, са напълно приемливи.

6. Оценка на въздействията. Законодателното регламентиране на оценката на въздействията върху околната среда е важна стъпка в посока на разширяване на оценката на последствията на човешката дейност и отказ от оценка само въз основа на икономически (финансови) критерии. Тези оценки обаче са все още силно стеснени като обхват (напр. "околната среда" в този случай не включва социалната среда, на оценка се подлагат конкретни проекти, но не и стратегически разработки) и пряко несъпоставими с икономическите оценки. Проблематичен е и механизмът на възлагане на оценките (от инвеститора), който често поставя под съмнение обективността на резултатите. Сериозни проблеми във връзка с цялостната оценка на възможните дългосрочни последствия са свързани с факта, че значителна част от пряко и косвено потребяваните ресурси са "публични блага" и нямат пазарна цена, а методиките за оценка на т.нар. външни (екстернални) не могат да се смятат за съвършени и не са регламентирани.

5. Липса на подходящ баланс между законодателни, административни и пазарни инструменти за регулиране на развитието и особено на действен механизъм за тяхното приложение. Това е глобален проблем, но с много силно проявление в България поради все още неустановените "правила на играта". Понятието се среща рядко в законодателството, което е обяснимо поради относителната му новост и трудно операционализиране. В това отношение има и абсурдни мнения за разработването на Закон за устойчиво развитие (авторите им едва ли са си задавали въпроса какво точно ще пише в този закон, а ефектът би бил същия както на Закона за спекулата). Анализът на европейския опит показва недвусмислено, че само законодателните мерки не решават проблема и че не винаги те са най-важни. От друга страна самото законодателство се характеризира с висока неустойчивост и често недобре обмислени

промени.

6. Институционална система. Институционалната система е в процес на радикална промяна, в много случаи граничеща с дезинтеграция. Разпадат се структури, връзки и механизми, наложени силово при други условия. Типична е ведомствената затвореност, в т.ч. и нежелание за разпространение и споделяне на информация. Ведомствените подходи и интереси могат да поставят под съмнение формулирането и особено осъществяването на интегрирана политика на устойчиво развитие. На национално ниво липсва институция, специално ангажирана с действия по прилагане на концепцията за устойчиво развитие. Опитът за създаване на Национална комисия по устойчиво развитие през 1996 г. по много причини се оказва неуспешен.

7. Местни власти. Местните власти са ключов актьор по отношение на концепцията за устойчиво развитие, поради факта, че концепцията се операционализира и реализира най-вече на локално ниво. Същевременно те се сблъскват с много широк кръг проблеми, особено финансови и организационни. Местните власти като цяло се оказват неподготвени да изпълняват ролята на катализатор и двигател на обществените процеси за устойчиво развитие на местно ниво. Особено проблематични са подчертаната нагласа за ориентация за решаване на рутинни и спешни ежедневни проблеми, подценяване ролята на стратегическото планиране, липсата на нагласа и традиции за самостоятелно търсене на източници за финансиране на собствените замисли, планове и проекти, не се разбира практическата полза от работата по конкретни проекти за ежедневната дейност на общинската администрация. При анализа на взаимодействието между институциите на местно ниво и по повод на осъществяване на конкретни проекти се установява парадоксална ситуация: Силно изразени са очакванията на гражданите за приемане на конкретни действия от страна на общината или на държавата; подобна нагласа съществува и сред местните власти по отношение на централната; централната власт от своя страна е "обречена" на децентрализация и дори е силно критикувана, ако не се движи в тази посока. При наличието на такива очаквания е естествен въпросът: А кой все пак ще свърши работата? Тези констатации и изводи са може би екстремни и не могат да се отнесат към всички общини, но показват ясно типичните проблеми.

8. Неправителствени организации, програми и проекти за устойчиво развитие. Макар и много на брой (около 5000) неправителствените организации са в преобладаващата си част финансово слаби, с ограничена легитимност в обществото и също толкова ограничен опит. Инициативността им при липсата на опит лесно може да се насочи в погрешна посока. Сериозен проблем е и липсата на мрежа от организации, работещи по проблемите на устойчивото развитие.

9. Програмите и проектите за устойчиво развитие са немало (в много случаи понятието не фигурира в наименованието им) но се финансират изключително от чуждестранни донори, което поставя под съмнение устойчивостта на техните резултати. В голяма част от тях се акцентира изключително върху трансфера на опит (ноу-хау) и обучение, без да се осъществяват конкретни действия (особено инвестиционни проекти). С течение на времето това създава негативни нагласи и засилва абстрактността на идеята за устойчиво развитие. В редица случаи реализационните механизми на изготвяните стратегии са съмнителни или липсват. Липсва координация, информация и оценка на резултатите (ефекта) от тези проекти, което може да се преодолее чрез създаване на мрежа на организациите, осъществяващи такъв тип дейност.

9. Липса на диалог. Както централните институции и местните власти, така и гражданите и неправителствените организации нямат традиции и умения за водене на диалог и взаимодействие. Изключително висок е рискът от възникване на "изкуствени" конфликти поради липса на взаимна информираност или от силово налагане на решения.

6. ПОВЕДЕНЧЕСКИ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА

Въпреки че на пръв поглед тези предизвикателства са лесно преодолими поради обосноваването и сравнително широкото приемане на концепцията за устойчиво развитие, световният опит, опитът в България и самите анализи в рамките на това проучване показват, че това е област, в която ще бъдат необходими изключителни усилия и не могат да се очакват бързи резултати.

Необходима е значителна промяна в начина на мислене както на индивидите, така и на институциите, превръщането на устойчивото развитие в убеждение ще изисква сериозни действия. Но още по-труден е преходът от убеждение към реално поведение. Това създава риска от формиране на "пасивна съпротива" срещу устойчивото развитие. Наред с чисто теоретичните основания и факта, че се засягат устоите на утвърдено, стереотипизирано поведение, за това има две причини:

1. При съществуващите условия на живот и силно изразения краткосрочен натиск върху всеки човек и институция е трудно преминаване от знания, убеждения и намерения към конкретно "устойчиво" поведение.

2. Традиционната нагласа на одобряване на общи норми и правила на поведение, които обаче се нарушават без голяма съпротива на индивидуално ниво, ако влизат в разрез с индивидуалните интереси и намерения. В този смисъл декларирането на съпричастност и подкрепа за устойчивото развитие, не е точен индикатор за реално (и потенциално) устойчиво поведение.

3. Устойчивото развитие в България е елитарна концепция, все още затворена изключително в научните среди, неправителствените организации, сред представители на централната администрация. Тя няма широко признание и подкрепа на обществото като цяло, на политиците и на бизнеса.

4. Устойчивото развитие твърде лесно може да бъде погрешно интерпретирано като "нова комунистическа идеология", особено в аспекта на решаване на проблемите на бъдещето за сметка на настоящето.

Една от основните насоки за преодоляване на тази пасивна съпротива срещу устойчивото развитие е в неговата интерпретация да се акцентира не толкова върху проблемите на опазването на средата, колкото на развитието, на икономическите интереси, на ползите, които могат да се получат от прилагането му на практика в краткосрочен аспект, а не само в далечното и неопределено бъдеще.

Контролни въпроси

1. Каква е систематизацията на предизвикателствата за устойчиво развитие в РБългария?
2. Какви са императивите на устойчивото развитие в РБългария?
3. Какви са концептуалните предизвикателства на устойчиво развитие в РБългария?
4. Какви са предизвикателствата на съвременното социално-икономическо развитие на РБългария?
5. Какви са инструменталните и поведенчески предизвикателства на устойчивото развитие в РБългария?

6. □

тема 3. □ ИКОНОМИЧЕСКА политика и устойчиво □ РАЗВИТИЕ

1. □ Началото на икономическия преход

България започна своя път към пазарна икономика в края на 1989 г. Предхождащата 1988 г. бе последната за следващите 5 години, в която бе отбелязан положителен прираст на БВП - от 2.4%. Още през 1989 г. БВП отбеляза спад от 1.9%. Цялостното преориентиране на икономиката изискваше промяна на икономическите принципи на управление, на институциите и правната уредба, което предполагаше пренастройка на менталитета на икономическите агенти, основно реструктуриране на икономиката, промяна на ценностната система. Подобна по характер мащабна трансформация изискваше време.

През 1990 г. икономиката сви мащаба си (спад на БВП от 9.1%) на принципа на свободното падане, като цялата година бе използвана в търсене на подходящи и приемливи формули за преминаване към пазарни принципи на управление на икономиката. Икономическата реформа стартира в началото на февруари 1991 г. с либерализация на цените на дребно. Същевременно бе въведен единен пазарен валутен курс, БНБ възприе принципите на ортодоксална Централна банка, либерализира се вносно-износният режим. Натрупаният през годините на "социализма" огромен паричен излишък логично се трансформира в инфлационен натиск - само през февруари 1991 г. потребителските цени на-раснаха със 122.9 %, а за цялата 1991 г. - с 338.5 (средногодишно). Централната банка последователно започна да използва инструментите си за провеждане на адекватна монетарна политика и в скоро време основният лихвен процент отбеляза драматичен ръст - от 4.5% в началото на 1991 г. на 15% в края на януари 1991 г., 45% седмица по-късно за да завърши втората половина на година на равнище от 54% (66% капитализирана лихва). Подобна динамика бе логично съпроводена със свиване на инвестиционната активност, която мултиплицира импулсите на стагнация. В крайна сметка БВП спадна с нови 11.7% през 1991 г. и способства за набиране на стагнираща динамика и за следващите 2 години.

1994 г. бе първата следкризисна година, в която икономиката отбеляза положителен прираст - от 1.8%. Така се стигна до възловата 1995 г., която предсказваше началото на решаващия завой в динамиката на БВП. Реалното протичане на икономическите

процеси бе значително по-различно от очакваното.

2. □ “Мнимият” растеж и “неочакваната” катастрофа

(1) През 1995 г. икономиката отбеляза прираст от 2.1%, но той се дължеше изключително на силно енергоемки отрасли. Енергията (особено електроенергията) остана на относително ниски цени в сравнение с междунаrodnия стандарт. Още през 1993 г. цените на енергията в България бяха най-ниски дори и за страните от Източна Европа.

Основните потребители на електроенергия (металургията и химическа промишленост) дори не си я плащаха. Същите тези отрасли оформиха до 40% от износа на страната, така че в крайна сметка цената на положителния търговски баланс остана размита. Производството и потреблението на електроенергия през 1995 г. се повиши с рекордните 9.6% (при практически нулев нетен износ на електроенергия), което означава чувствително увеличение на електроенергоемкостта и енергоемкостта на БВП, които и без това са на твърде високи равнища. При променените условия от 1996 г. тези отрасли не биха могли да продължават да произвеждат при ползване на първични ресурси на субсидирани ниски цени.

При подобно развитие на процесите логично дойде и спадът на износа (с основен принос на енергоемките производства).

(2) Цените на първичните ресурси заплашиха да се превърнат в сериозен проблем. Поддържането на драстични различия между вътрешни и междунаrodnи цени възбуди т.нар. зърнена криза, която бе предизвикана от прекомерния износ на зърно през втората половина на 1995 г. Правителството бе принудено да деблокира държавния резерв, но дори и тази мярка не бе особено успешна. Подобни локални кризи възникнаха с българските лекарства, с металния скрап, а заплахата за енергийна криза бе почти перманентна.

(3) Държавният бюджет през 1995 г. остана неизпълнен. С решение на Народното събрание от 20.12.1995 г. дефицитът бе увеличен с 9.2 млрд. лв., т.е. с 18.9% спрямо предвидените 48.8 млрд. лв. Общият дефицит на републиканския бюджет достигна 58.2 млрд. лв. - 6.7% от БВП. Отрицателното външно финансиране от 11.6 млрд. лв. допринесе за увеличаване на бюджетния товар и в крайна сметка трябваше 69.9 млрд. лв. (8% от БВП) да бъдат осигурени за финансиране на бюджетния дефицит чрез

емитиране на ДЦК. Значително по-ви-со-ката брутна емисия на ДЦК се вля в набъбващия вълн-решен дълг. Държавният бюджет за 1996 г. бе приет от Народното събрание в на-ча-лото на февруари 1996 г. при явно предозирана оптимистична макро-рам-ка. Три месе-ца по-късно заложените предвиждания изглеждаха безнадеждно не-дос-ти-жими. По-късно на два пъти (на 22.07.1996 г. и на 12.12.1996 г.) Народното събра-ние прие актуализации на държавния бюджет за 1996 г.!

(4) Недобре премерени действия на БНБ на валутния пазар съдей-ст-ваха за създаването на напрежение в официалния валутен резерв. От нача-лото на 1995 г. до есента на 1995 г. БНБ интервенираше на валутния пазар винаги за да изкупува валута. Подобна интервенция позволи на БНБ да по-виши валутните си резерви с близо 550 млн.USD, изкупени на вълн-решния валутен пазар. При това на два пъти страната изплати сериозни суми за обслужване на вълншния си дълг - през януари 1995 г. (8.4 млрд. лв.) и през юли (10.5 млрд. лв.), а вълншна под-крепа за платежния баланс прак-ти-чески от-състваше. През есента на 1995 г. започна да се чувства определена нервност на ва-лутния пазар. БНБ пропусна възможността да оцени правилно хода на ико-но-ми-ческите процеси. Оказваният явен и неявен натиск от страна на бюджета въз-препятстваше използването на по-активни и действени ин-стру-менти за регу-ли-ране на процесите на валутния пазар. През цялата вто-ра половина на 1995 г. ос-новният лихвен процент остана на отно-си-телно нис-кото равнище от 34%, до-ка-то БНБ продължаваше да се на-мес-ва на ва-лут-ния пазар с оглед поддържане на относително стабилен валу-тен курс, но вече като нетен продавач на твърда ва-лута. В резултат до края на 1995 г. валутният курс успя да се задържи на срав-нително прием-ливо и стабилно равнище - през януари 1995 г. той бе около 66 лв./USD, а в края на годината бе само с 7% по-висок - 70.7 лв./USD.

Поведението на БНБ обаче рефлектиреше върху валутния резерв, който започна застрашително да намалява. Той бе почти 1500 млн.USD през юни 1995 г., 1465 млн.USD в края на октомври, но вече през февруари 1996 г. слезе на 860 млн.USD и на 650 млн.USD към средата на годината. В края на първото тримесечие на 1996 г. вече бе ясно, че на-пре-жението на валутния пазар не е вре-менно и съвсем не е безобидно. На-ме-сата на БНБ на валутния пазар повече не бе възможна, поради което бе на-ложително използването на крайна мярка - ряз-кото повишаване на лих-ве-ните про-цен-ти. През 1996 г. основният лихвен про-цент бе променен 6 пъти за да достигне до рекордните 25% месечно. Но ръстът на основ-ния лихвен процент не успя да възвърне доверието на населението в офи-ци-ал-ните дър-жавни институции и поне частично да укроти валутният курс.

До повишението на ОЛП до 300% (1352.5% го-диш-на капитализирана лихва!) це-на-та на USD практически не реагира на управленските въз-дей-ст-вия. При убийствените за

икономиката 300% ОЛП курсът реагира положително, но подобно лихвено равнище не би мог-ло да остане за дълго. По-нататък БНБ практически се пре-даде. Меж--дувременно обаче бяха фиксирани фантастични по величина положи-телни реални лихвени проценти, чиито негативно въздействие вър-ху ико-номическата активност не биха могли да се оспорят.

(5) Касовата приватизацията забави чувствително скоростта си. При планирани 584 приватизационни сделки за 1995 г. с предвидени по-стъпле-ния от 14 млрд.лв. бяха реализирани само 309 и осигурени по-малко от 9 млрд.лв. приходи. МВФ оценява бюджетните приходи от прива-ти-за-цията през 1995 г. в България на 1.1% от БВП, докато през 1994 г. те са били 1.5%. Почти 40% от приватизационната програма остана неиз-пъл-нена. Същевременно през 1992-1994 г. в страната има 5500 държавни пред-прия-тия, от които 4100 реализират загуби .

(6) Възлагаха се определени надежди на старта на масовата прива-ти-за-ция. Интересът на на-селението към масовата приватизация обаче не бе окура-жителен - малко повече от 3 млн. бъл-гар-ски граж-да-ни са си заку-пили бонови книжки (при 6.5 млн.души правои-ма-щи).

(7) По данни от платежния баланс през 1995 г. в страната са по-стъ-пи-ли преки чуждестранни инвестиции на стойност 90.4 млн. USD, до-като през пред-ходната година те са с 15 млн.USD повече. **Сумите са малки за евро пейска стра на като България и предполагат наличието на чувствителен по тенциал за екс пан зия.**

В страната бе фиксиран нежелателният във всяко отношение и нео-чак-ван отказ на Вар-ненския филиал на авто--мо-било-строителна фирма "

Rover

" да продължи произ-вод-ст-вото си (от 31.03. 1996 г.) при напълно оборудван и ра-бо-тещ завод и при първоначални пла-нове за производство на 10000 автомобиля го-дишно, кое-то предполага пре-осмисляне на официално възприетото от-ноше-ние към чуждестранния ин-веститор.

(8) Силно се разклати доверието на населението в банковата сис-те-ма. Под натиска на комплекс от причини БНБ пристъпи към закриване на поредица от финансово-кредитни институции с недостатъчно ясна оценка на възможните последствия. За броени месеци 7 банки, пове-чето от които с преобладаващо част-но участие, са практически ликви-ди-рани. По-късно (23.09. 1996) БНБ по-ставя под особен надзор нови 9 банки. Впе-чатляващото в този процес е

подходът.

БНБ раздава без особена критичност лицензи на нови банки и не упражнява необходимия банков надзор. По-късно нито една от посочените по-горе финансово-кредитни институции не е предложена за приватизация или закупуване от друга национална или чуждестранна банка, не е търсено сливане и уедряване.

Подобно развитие на процесите не би могло да не доведе до масов срив на доверието в банковата система. Според официални данни през 1996 г. населението и икономическите агенти са изтеглили близо 1 млрд. USD от своите спестявания в банките. Към тази сума следва да се прибавят и невнесените за същия период средства като постъпления по не банков път, така и не направените трансфери поради страх от изгубване на спестяванията. По такъв начин държаните в населението (извън банките) средства в твърда валута са близо 3 пъти повече от официалния валутен резерв на страната!

(9) Затягането на възела от противоречия в макроикономическото управление рефлектира в крайна сметка в невъзможността на държавата да изпълнява ефективно икономическите си и социални функции. Тежестта на проблемите фокусира неизбежно върху материалните и финансови задължения на държавата, т.е. върху размерите на държавния дълг.

(10) При надвисващите непреодолими трудности в обществено-икономическото развитие на страната, в средата на 1996 г. правителството успя да достигне до договореност с МВФ за осигуряване на 20-месечен stand-by кредит за 400 SDR (около 582 USD). Съвместно подписаната програма включваше: Спад на месечната инфлация до 2.5% в края на 1996 г.; Повишаване на официалните валутни резерви на страната с 50%, така че към края на 1996 г. да покриват 2.8 месеца внос; Осигуряване на прираст на бюджетните приходи равностойно на 2% от БВП чрез затягане на финансовата дисциплина, повишаване събираемостта на данъците, повишаване на ДДС от 18% на 22%, въвеждане на временно мито в размер на 5%. Предвиждаше се загубите от държавните предприятия (причиняващи квази-фискален дефицит от 4-5% от БВП) да се намалят с две трети главно чрез закриване на 64 големи губещи предприятия, заздравяване на банковата система и т.н.

3. Паричният съвет - неизбежният избор: резултати и рискове

Паричният съвет се очерта като единствена възможност за изход от катастрофата. Началните стъпки на паричният съвет потвърдиха възможностите му за стабилизиране на държавните финанси.

За първите девет месеца от действието на паричния съвет граждани и организации върнаха в паричния съвет 1730 млн.DM (нето). Повишеното доверие се илюстрира и с динамиката на индекса за т.нар. доларизация на икономика. Високите стойности на този индекс говорят за бягство от местната валута. Той достига максималната си стойност от 75% през месец февруари '97 и намалява прогресивно до около 45% в началото на 1998 г. Наблюдава се и процес на възстановяване на валутните депозити в търговските банки.

Расте доверието на чуждестранния инвеститор. Цената на българските Брейди облигации последователно нараства. Повишеният интерес на чуждестранния инвеститор се проявява и чрез динамиката на преките и портфейлни инвестиции. Преките чуждестранни инвестиции в страната за 1997 г. се оценяват на 510 млн.USD при 1200 млн.USD за периода от 1992 г. насам (за същия период обемът на чуждестранните инвестиции в Полша е 15 млрд. USD, в Унгария - 14 млрд., в Чехия - 7 млрд.). Нерезидентите са купили ДЦК за повече от 200 млн.USD. Промяната във вътрешните условия за инвестиране се отразяват и на кредитния рейтинг - компанията Moody's оценява България възможно най-ниско през септември 1996 г. (оценка В3) и повишава оценката с една степен (В2 - все още твърде недостатъчно) 14 месеца по-късно. Очакванията са, че следващата оценка ще придвижи страната още по-напред.

Инфлацията в страната, измерена чрез индекса на потребителските цени, се стабилизира. Предварителните очаквания бяха насочени към значително почувствителен и бърз спад на инфлацията. Побързият растеж на цените в началните години на въвеждането на паричен съвет е следствие от протичането на съществени структурни изменения в икономиката.

Реалните заплати у нас възстановиха равнището си от есента на 1996 г.. Все пак обаче тяхната покупателна способност е на половината в сравнение с началото на 1992 г. Срочните депозити са твърдо и безвъзвратно обезценени като израз на поетата тежест от страна на населението. При такава ситуация е ясно, че вътрешното търсене не може да служи като стимулатор на икономическия растеж.

Номиналният прираст на работните заплати е свързан с по-високата доларова оценка на местния труд. За 1997 г. средната годишна заплата в страната е под 1000 USD, което е рекордно ниско за страните от Източна Европа. В следващите няколко години е

логично средномесечната заплата да достигне и надмине равнища от 150-180 USD, без обаче този прираст да се съпровожда с паралелен прираст на покупателната им способност.

Относителната подцененост на местната валута при въвеж-да-нето на па-ричния съвет, съпроводена със засилването на щатския долар на между-на-род-ните пазари, допринесе за фиксирането на чувствителен за българските условия положителен търговски баланс. По данни от платежния баланс на страната през 1997 г. износът превишава вноса с 396 млн.USD (при положителна текуща смет-ка от близо 445.6 млн.USD)! Това превишение се дължи предимно на чувст-вително снижение на вноса както като следствие от засилването на щат-ския долар, така и от ограниченото вътрешно търсене.

Създадох се предпоставки за попълване на националните валутни ре-зер-ви от вътрешни източници. Положителната текуща сметка, ком-бинирана с положителна капиталова и финансова сметка вследствие на увеличение на чуж-дестранните инвестиции (преки и портфейлни), както и с помощта от МВФ до-ведоха до рекордно равнище на brutните ва-лут-ни резерви от 4714 млн.DEM в края на първото тримесечие на 1998 г. Нет-ните ва-лут-ни резерви (без моне-тар-ното злато) се оценяват на 4070 млн. DM (2213 млн. USD) при 381 млн.USD в началото на 1997 г.! Повече от 90% от нетния прираст на резервите за първите 9 месеца от действието на паричния съвет в страната се осигуряват от нетните покупки на твърда валута от БНБ на вътрешния валутен пазар.

Намаляха чувствително лихвените проценти. Средният капи-тали-зи-ран основен лихвен процент през първата половина на 1997 г. е 352.6%, докато за следващите 9 месеца той е 6.3% - забележително пости-же-ние за българската икономика през 90-те години. Ниските и устойчиви лихвени проценти норма-ли-зират обслужването на вътрешния дълг, кое-то съдейства за снижаване на на-преже-ние-то в бюджетната сфера. През втората половина на 1997 г. плащанията по лихвите от вътрешния дълг намаляват до ре-кордно ниските за послед-ни-те години 9.5% от разходите на републи-кан-ския бюджет, докато за съ-щия период на предходната година те са почти 60%! Подобна динамика до-при-нася за сни-жение на предварително заложения годишен бюджетен дефи-цит - също без-пре-цедентен случай за най-новата ни история.

В условията на паричен съвет безотказното функциониране на бюд-жета е задължително. Централната банка не е в състояние (по за-кон) да финан-сира бюджетния дефицит, така че правителството е длъж-но да провежда стриктна

фискална политика. Особено важно е да се създадат реални условия за регулярни и пълни постъпления в държавния бюджет. В средата на 90-те години събираемостта на данъчните постъпления е драматично влошена. Реалните постъпления последователно намаляват от 1994 г. насам, в която високите реални постъпления се обясняват с въвеждането на ДДС (април 1994 г.). За 1997 г. събираемостта на постъпленията преодолява натрупаната негативна тенденция през предходните 2 години, т.е. съществуват основания и се изграждат предпоставки за обръщане на тренда в събираемостта, което е условие за по-голяма сигурност при проектиране на бъдещето.

Глобализацията на световната икономика се задълбочава все повече. България се движи ускорено към интеграция с европейските и световни структури. С отворена капиталова сметка и нарастващи преки чуждестранни и портфейлни инвестиции страната става уязвима от глобалните приливи и отливи на финансови ресурси. Опитът с другите страни, въвели паричен съвет, показва, че пропорциите в платежния баланс натрупват определено вътрешно напрежение. В известен смисъл крупни негативни натрупвания в текущата сметка са дори неизбежни. Страната все повече и повече ще попада в прегръдките на международния капитал с всички произтичащи от това положителни и негативни последствия. Подобно развитие на процесите не е възможно да се предотврати и за страните от Източна Европа без задължения от вида на паричен съвет.

Чувствителността на вътрешните икономически процеси към външни шокове от спекулативен финансов характер се засилва от величината на краткосрочния външен дълг. Към втората половина на 1997 г. за България той се оценява на 1.3 млрд. USD (14% от съвкупния външен дълг) с тенденция към нарастване.

Продължителното поддържане на дефицит в текущата сметка на платежния баланс, който да се покрива с превишение в капиталовата сметка има и друго негативно отражение. Икономиката се адаптира към създадената ситуация и възприема устойчив модел на развитие, който органично предполага прилив на чуждестранни капитали. При евентуално спиране на този приток обаче (независимо по какви причини) последиците се асимилират болезнено.

Разклащане на системата може да се получи при чувствителни социални трусове. Като цяло депозитите на населението се увеличават, но със забавящи се темпове и предимно за сметка на валутните депозити. Срочните левови депозити на населението на пример, които представляват повече от 70% от левовите спестявания на

населението, нарастват с една трета през третото тримесечие на 1997 г. спрямо предходното, но се задържат почти на същото равнище през следващото и бележат лек прираст (от около 3.5%) през първото тримесечие на 1998 г. По данни на официалната статистика разходите за храна в общата структура на паричните разходи на домакинствата нарастват от 51.2% през декември 1996 г. на 54.2% половин година по-късно. Безработицата също се задържа на високо равнище - 513 хил. души през януари 1997 г., 585 хил. души през април и 544 хил. души през януари (14.2%). Реалните заплати последователно намаляват като към края на 1997 г. са примерно два пъти по-ниски от равнището им преди пет години. Подобно състояние логично кореспондира с динамиката на продажбите в промишлеността, които твърдо стагнират за последните две години.

Правителството има трудната задача да балансира на ръба на острието. От една страна не бива да се допуска неоправдано стимулиране на потребителския потенциал на населението, а от друга - следва внимателно да се следи за границите на допустимото социално натоварване. Популистките опити за спечелване на симпатии чрез отслабване на твърдите финансови рестрикции са почти толкова опасни, колкото и не-премерения стремеж за облекчаване на дълговото натоварване на държавата чрез поддържане на прекомерно ниско равнище на потребление. Разбирането за възможностите и предела на политиката на стимулиране на вътрешното търсене следва да предопределя и по-добрата политика.

Препятствие към икономически подем е неустойчивият механизъм на кредитиране на реалната икономика. Новите кредити, отпуснати от търговските банки през 1997 г., се оценяват на 1947 млрд. лв. - по-малко от 12% от БВП. Дългосрочните кредити, които имат реален принос към производствената експанзия, са едва 380 млрд. лв. (2.3% от БВП), а левовите дългосрочни кредити са 171 млрд. лв. (малко повече от 1% от БВП!). При това 87% от тях са отпуснати на населението от ДСК, главно за потребителски цели.

Съществуващото недоверие между кредитори и кредитополучатели е обяснимо, но неприемливо. В конкретната обстановка правителството следва да намери начини и пътища за създаване и съхраняване на взаимното доверие. Както кредиторите, така и кредитополучателите не притежават необходимата култура и умение за взаимно контактуване - кредитополучателите не съумяват да мотивират убедително и икономически аргументирано исканията си за кредити (най-вече чрез подходящо пригответни бизнес-планове), а кредиторите не се ангажират с перспективно мислене. Все още bankerските среди у нас са далеч от поддържането на ефективни форми на контакти от взаимен интерес. Рекламираните университетски знания и умения на среднестатистическия българин в действителност не са пазарни знания и умения.

Кредитният ресурс, който не се пласира в страната, се насочва в чужбина. Динамиката на чуждестранните активи се комбинира с отписването от балансите на ТБ на фиктивни чуждестранни пасиви, като в резултат се откроява значително по-явно задълбочаващото се несъответствие между структурата (вътрешни - чужди) на активите и пасивите. Практически се наблюдава на-срещно движение на интереси - местните инвеститори търсят поле за изява в чужбина, а чуждестранните инвеститори поглеждат все повече към страната.

Препятствие към нормалното функциониране на паричния съвет е не-овладяната организирана престъпност. Към средата на 90-те години престъпността достига върхови величини в най-новата история на България. Разкриват се примерно половината от регистрираните криминални и икономически престъпления, а при само едно от всеки 12 регистрирани престъпления се достига до осъждане.

Престъпността има както социални, така и икономически последствия и измерения. Всякаква несигурност в обществото е противоположна за икономическата активност. Макар и да не съществуват ясни и недвусмислени оценки за степента на подтискане на икономическата активност вследствие на престъпността, мащабите не бива да се подценяват. Икономическата среда се формира както от институционалните и законови рамки и нормативи, така и от способността на изпълнителната власт да осигури нормално протичане на икономическите процеси. Престъпността ограничава конкуренцията, изкривява ефективността на разпределителните механизми по отношение на националните ресурси, снижава частната инициатива. В условията на строги финансови ограничения създаденото пренапрежение следва да избие някои от предпазните клапани.

Равнището на престъпност корелира непосредствено със степента на корупция във висшите управленски среди. При използване на внушителен обем информация (повече от 1000 наблюдения) V.Tanzi & H.Davoodi статистически установяват, че при равни други условия високата държавна корупция се свързва със: (1) Относително високи обществени инвестиции; (2) Ниско равнище на държавни приходи; (3) Ниско равнище на разходи за поддържане функциониранието на обществени дейности; (4) Ниско качество на инфраструктурата. Образованието се оказва особено силно засегнато в корумпирани общества.

Развитието на икономиката на България демонстрира по категоричен начин

наличието на изброените последствия от висока държавна корупция (с изключение на величината на държавните инвестиции). Не-възможността на държавните структури да поддържат някакво приемливо равнище на качество на инфраструктурните дейности е особено фрапантна. Световната практика показва, че подобно състояние е следствие не толкова от ресурсен недостиг, колкото от слаба организация и висока корупция. Корупцията минира възможностите за икономически растеж, изкривява структурите на приходите и разходите в държавния бюджет, измества стимулите за икономическа активност, създава несигурност и страх в икономическите агенти. Последствията от високото равнище на държавна корупция са много по осезателни при наличието на паричен съвет, тъй като се ограничават възможностите за разпределение на негативните последствия върху по-голяма маса икономически агенти. От тук следва и вероятният натиск - създаване и поддържане на напрежение за отказ от ограниченията на паричния съвет.

4.1 Ролята на макроикономическото управление

Развитието на икономическите процеси в средата на 90-те години в България показва по недвусмислен начин, че макроикономическото управление въздейства в решаваща степен върху формирането на икономическите взаимодействия. Неудачни са действията, които се предприемат не като следствие от определен предварителен цялостен замисъл, а под въздействие на конкретен натиск от твърде често "неочаквани" явления. Такаъв тип "неочаквано" явление бе например рязката девалвация на местната валута. Неточно поставената в такъв случай диагноза (погрешна идентификация на причините за наблюдаваното събитие) води до неблагоприятни "странични" ефекти, които задълбочават още повече неблагоприятнията.

Криво разбраната социална политика е в състояние да минира всяко добро начинание. В силно отворена икономика като българската поддържането на неестествено ниски ресурсни цени неминуемо трябваше да доведе до отрицателни последствия. Цените на енергията се задържаха прекомерно дълго време на значително по-ниско равнище от международните, въпреки че енергопроизводството бе зависимо от вносни ресурси. Стремелът за псевдостимулиране на икономическата активност доведе до гротескни измерения с полуофициално лансираната теза за неплащане на енергийните разходи в интерес на икономическия растеж. Значителната разлика между външно и вътрешно ценово равнище стимулираше износители дори и с непозволен средства. Такава ситуация предоставя благоприятна среда за развихряне на корупцията, което в действителност и се случи. Производствените резултати останаха изкривени, замъгли се адекватната представа за истинското състояние на икономиката.

Размитата представа за задачите и функциите на държавата в период на преход (а дори и в следпреходен период) подрива стабилизационния процес. Нищо едно

правителство в на 90-те години в страната не успя да изгради и да следва ясна стратегия за икономическо поведение на държавата в условия на преход, какво и как тя трябва да по-стигне.

Адекватното икономическо управление и регулиране изисква из-граж-да-нето на съответна управленска инфраструктура. Информацион-но-то осигуряване е с незадоволително ниско качество. Офи-циалната ста-тистическа отчетност про-дължава да страда от същест-вени дефекти, които силно подриват досто-вер-ността на подаваната ин-формация. Оби-чайно явление е чувствителното за-ба-вяне на обработ-ва-на-та инфор-ма-ция (например окончателната официална ин-формация за икономическите по-ка-за-тели през дадена година се публикува с 15-18 месеца закъснение), чес-тата корекция на възлови макроикономически пока-за-тели, както и не-рег-ламентираната промяна на елементи от статисти-ческата мето-доло-гия. В такава ситуация макро-икономическото управ-ле-ние не е в със-тоя-ние да реагира достатъчно бър-зо и навременно, дори и ако е способно на това. Допълнително затрудне-ние е създаваната невол-на (или волна) дез-ин-фор-мация.

Управленската инфраструктура предполага изграждане на модерна елек-тронна мрежа за информационно захранване на висшите управленски органи в страната. Всеки министър трябва да може да “*прелиства*” вся-какъв вид актуа-ли-зирана информация на електронни носители без нароч-но да я изисква. Специ-ал-но програмно осигуряване трябва да представя информацията в достатъчно об-работен вид с оглед бърза и максимална информативност. Широката и непосредствена достъпност до възлови синтезирани макроикономически показатели ще предотврати каквато и да е възможност за манипулиране, неволно дезин-фор-миране или дори недо-глеждане.

Съществен елемент на управленската инфраструктура е ком-плекс-ната ко-личествена оценка на послед-ст-вията от едно или друго уп-рав-ленско решение в краткосрочен, средно-сро-чен и дългосрочен план. Опи-тът от изминалите го-дини показва колко не-га-тивно се отразява върху на-селението несигурността на управляващите за хода на икономическите процеси. Подобна несигурност гра-ничи с некон-тролируемост на проце-си-те, което подрива доверието в управ-лен-ските органи и в държавните ин-ституции като цяло.

От възраждане на доверието към управленския елит и способност-та на страната да се справя с проблемите си се нуж-да-ят както гражда-ните на стра-на-та, така и външните ѝ партньори. Офи-циалното взаимоотношения на дър-жав-ни-те институции с международните орга-ни-зации се фор-ми-ра едва ли не под на-тиска на комплекс за

малоценност. При невъзможност и катастрофален обрат на събитията поради неудачи в управлението страната е готова да се подложи дори и на унижения за да осигури определена помощ. Обратно, при частични благополучия надделява някаква форма на балканско високомерие, при което се загърбват нормалните взаимоотношения и вслушването във външни съвети и внушения. Такаъв е бил моделът на поведение както с МВФ, така и с други организации, на пример енергийни или екологични.

Страната ще се нуждае от тясно взаимодействие с международните организации независимо от възможни временни обрати в развитието на икономиката, а и на обществото, за много години напред. Толкова по-важно е да съществува ясна преценка за кратко-срочната и дългосрочна перспектива с оглед предвабително и навременно осигуряване на необходимата управленска политика включително и чрез прякото съдействие с международните организации. България не би могла да загуби от тясното сътрудничество с тях, но би могла много да загуби без него.

5. Екстензивното развитие и структурата на икономиката: обременителното наследство

Успехът на прехода към устойчиво развитие зависи от конкретното съчетание между съществуващите в страната природни, социално-икономически и научно-технически фактори. Те могат да оказват стимулиращо или задържашо действие в този процес. Главен стимул в търсенето на принципно нови пътища за устойчиво развитие на обществото е влошаването на природните и социалните условия за живот на населението върху големи части от територията на страната. При все по-ясно очертаващите се екологични лимити на развитието изискват преосмисляне на чисто икономическите основи на досегашните обществени приоритети. Един от сериозните ограничители за устойчиво развитие на България е наследената ресурсоемка, икономически и екологично неефективна стопанска структура, формирана в период на доминиране на представите за екстензивно развитие, свръхконцентрация, граничеща с гигантомания, игнориране на природните фактори, местния ресурсен потенциал, производствените традиции и екологичните изисквания. Сравнението с други европейски страни показва незавидната позиция на България по отношение на ресурсоемкостта на производството (Таблица 1).

Таблица 1. Показатели за икономическа и екологична ефективност на стопанствата в някои от европейските страни.

Консума-ция на енергия за 1 \$ БВП - MJ

Консума-ция на вода за 100 \$ БВП - м

Производ-ство на черни метали за 1 \$ ОПП - kg

Консумация на енергия за 1 \$ химическа продукция - MJ

БЪЛГАРИЯ

27

Унгария

30

Румъния

1,1

БЪЛГАРИЯ

89

Румъния

25

Полша

27

Полша

1,0

Румъния

78

Полша

22

БЪЛГАРИЯ

23

Унгария

0,7

Полша

53

Унгария

15

Румъния

22

БЪЛГАРИЯ

0,4

Унгария

30

Великобри-тания

13

Германия

8

Германия

0,2

Великобри-тания

8

Германия

10

Франция

7

Франция

0,2

Германия

7

Франция

8

Великобри- тания

6

Великобри-тания

0,2

Франция

6

Таблицата е съставена по данни от: Iron and Steelmaker, 1991, 18, No 13, 22-25; Ежегодный бюллетень европейской статистики ООН, Ньо-Йорк, 1991; Energy Statistics Yearbook, UN, NY, 1988; Глазовский, Ф. Глобальные закономерности распределения ресурсоемкости экономики. - Изв. РАН, 1992, № 3.

Устойчивото развитие изисква преди всичко реструктуриране на националното стопанство, насочено към намаляване на неговата ресурсоемкост и развитие на отрасли, съобразени с ресурсния потенциал на страната. Това обаче е сложен и продължителен процес, който в краткосрочен аспект има висока икономическа и социална цена, която трудно може да бъде смекчена в условията на стриктните финансови ограничения, налагани от паричния съвет и международните финансови институции.

Във връзка с това заслужава внимание тенденцията за увеличаване на относителния дял в ОПП през периода на прехода именно на експортно ориентирани енергоемки и екологоемки отрасли. Този процес се стимулира и от инвестиционната активност на западни инвеститори в процеса на приватизация (Челопеч, МДК-Пирдоп, Соди-Девня, циментова промишленост).

Проблемите на наследената структура и тип на развитие са илюстрирани по-конкретно на примера на някои от най-ресурсоемките и увреждащи средата отрасли: енергетика, металургия и химическа промишленост.

Енергетика

Суровинната база за развитието на енергетиката в България е недостатъчна като количество и неблагоприятна в качествено отношение. Това, както и неравномерното териториално разпространение на енергийните ресурси, се отразява отрицателно върху икономическата и екологичната ефективност на енергопроизводството и поставя развитието на стопанството у нас в силна зависимост от вноса на високоефективни енергоносители. Въглищата дават около 35 % от енергията в страната, вносният нефт -27 %, земният газ -16 %, ядрената енергия - 14 %. Около 10 % от консумираната в страната електроенергия, 30 % от твърдите горива и почти цялото количество нефт, земен газ и ядрено гориво се внасят.

Голяма част от функциониращите в страната енергийни мощности са изградени в първите десетилетия след Втората световна война. Значителна част от тях вече са физически и технологично остарели. Отличават се с ниска икономическа и екологична ефективност. Освен това България се отличава с прекомерно големият за мащабите на страната обем на произведената енергия (при дял в световния БВП 0,05%, делът в производството на електроенергия е 0,39%). Традиционно най-големи консуматори на енергия в страната са промишлеността (45-50 %), комунално-битовото стопанство (25-30 %) и транспортът (8-9 %).

Въглищните ТЕЦ са най-големите замърсители на въздуха в България със серен диоксид, азотни оксиди, пепел и твърди отпадъци. ТЕЦ с мощност 100 МВт изхвърля годишно над 100 хил. т вредни вещества в атмосферата. Особено неблагоприятно в това отношение е изгарянето на лигнитните въглища в Марица-Изток, която дава около 77 % от емисиите на серни оксиди, 31 % от въглеродния диоксид и 29 % от азотните оксиди в България. Възможностите за ефективно пречистване и утилизация на вредните газове

във въглищните ТЕЦ са достигнали своя предел и да се разчита на технологични поврати в това отношение е безперспективно.

ВЕЦ се отличават с редица технико-икономически и екологични предимства в сравнение с другите начини за производство на електроенергия. Същевременно могат да се посочат и редица негативни последици при строителството и функционирането на ВЕЦ. Една от най-неблагоприятните е заливането на селскостопански или горски почви, а понякога и населени места. Изменението на водното ниво във водохранилищата става не по природни цикли, а според нуждите на обществото. Язовирните стени променят температурния и кислородния режим на водата, нарушават пътищата за миграция на рибата. Увеличаването на дънните отложения води до постепенно намаляване на обема на водохранилището, а след време и до анулиране на икономическия ефект от проекта, в който обикновено се влагат значителни средства. По този начин се поставя под съмнение и възобновимостта на хидроенергийните ресурси.

Влошаването на екологичната обстановка през 60-те и 70-те години, вследствие от функционирането на ТЕЦ предизвика търсене на алтернативни варианти за енергийното обезпечаване на стопанството и до голяма степен се превърна в екологичен фактор за развитието на ядрената енергетика. При голяма мощност на централите текущите разходи за производство на електро- и топло-енергия са конкурентни на ТЕЦ. АЕЦ изискват хиляди пъти по-малко въздух за разреждане на изхвърляните вредни вещества до допустимата концентрация. Освен това радиоактивният фон, създаван от АЕЦ при безаварийна работа, често е с по-ниски стойности, отколкото при ТЕЦ. Функционирането на АЕЦ не води до затопляне на атмосферата.

Въпреки споменатите предимства АЕЦ имат и редица недостатъци. Най-важният от тях е потенциалната заплаха за природата и населението при тежки аварии. Освен това топлинното замърсяване на водите при АЕЦ е с около 50 % по-голямо, отколкото при ТЕЦ. Съществен недостатък е пасивното изземане на земи в санитарните зони около тях. Екологичните аспекти на ядрената енергетика не трябва да се ограничават само с функционирането на АЕЦ. Необходима е оценка на целия ядрен цикъл - добив и обогатяване на урановата руда, производство на ядрено гориво, съхраняване и погребване на радиоактивните отпадъци. Например в края на 80-те години над 60 % от добива на уранова руда в България се извършва в районите на плодородни обработваеми земи. Освен това един 1000-мегаватов реактор дава около 60 т високоактивни отпадъци годишно, които изискват продължително съхранение или изолация от живата природа. На радиоактивно заразяване се подлага всеки предмет, влязъл в съприкосновение с ядреното гориво или отпадъците - здания, транспортни средства, ядрена апаратура, които след време също трябва да бъдат изолирани.

Преките и косвените загуби от чернобилската авария показаха, че ядрената енергетика изисква много по-големи капиталовложения за повишаване на безопасността. Това промени първоначалните представи за икономическата и екологичната ефективност на АЕЦ. В края на 80-те години под натиска на общественото мнение бе прекратено строителството на 1000-мегаватовите реактори в АЕЦ „Белене“ и проектираното разширение на АЕЦ „Козлодуй“. Трябва да се отбележи, че и двата обекта са разположени само на 3—4 км от едноименните градове.

Слънчевата и ветровата енергия са един от най-перспективните нови източници на енергия. Условието и възможностите на отделните страни за използването им са различни и зависят най-вече от природо-географското им положение. В България тези два начина за производство на енергия са символично представени. Една от причините за това са все още високите производствени разходи. В бъдеще обаче е възможно тяхното значително снижаване. Трудно преодолима причина за слабото развитие на слънчевата и ветровата енергетика в България е големият разход на територия, необходима за функционирането им.

Много по-реална за използване в близко бъдеще е технологията за биологична конверсия на разнообразни промишлени, селскостопански и битови отпадъци (дървесина, отпадни води, слама, оборски тор, хартия и др.) в биогаз поради повсеместното разпространение и достъпността на тези суровини, екологично чистото им изгаряне и възможностите за внедряване в малки домашни стопанства и предприятия.

Повишаването на енергийната ефективност на стопанството е един от най-важните аспекти на прехода към устойчиво еколого-икономическо развитие. Очевидно е, че за нуждите на дългосрочното развитие не може да се разчита, нито на нискокачествените лигнити, нито на вносният нефт и газ, нито на досегашните ядрени технологии. Необходимо е приоритетно нарастване на ефективността от използването на енергията в краткосрочна перспектива и увеличаване дела на възобновимите видове енергия в дългосрочна. Кризата в страната рязко изостри проблема за икономия на енергия във всички производствени и обслужващи отрасли на националното стопанство. Повишаването на енергийната ефективност е най-разумното средство за реагиране на социално-икономическите и екологичните лимити при развитието на енергетиката.

Опитите за промяна на съвременните неблагоприятни тенденции в енергийното

осигуряване на развитието и формулирането на дългосрочна стратегия за достигане на устойчивост между производство, потребление, икономическа и екологична ефективност трябва да се основават на принципно нови приоритети. Като се имат предвид технологичното състояние, опитът на развитите страни и екологичната отговорност на България в европейски и планетарен мащаб, както и природноресурсният потенциал на страната е необходимо да се подложат на съмнение и детайлно обмисляне някои технократски и финансово обосновани екологични подходи. Необходимо е прецизиране на Националната програма за енергийна ефективност в няколко направления:

- Комплексна преоценка на “приоритетите”, стимулиращи разрастването на лигнитните ТЕЦ от гледна точка на нежеланата концентрация на въгледобива и замърсяването в Марбас, топлинното излъчване, “износа” на замърсители към Турция, лимитите, които ни определя Европа и др. В този смисъл Марбас едва ли трябва да се разглежда като “енергозаместваща алтернатива”. Необходимо е да се съпостави цената на препоръчаните в Програмата сероочистващите инсталации с алтернативните технологии по използване на слънчевата и ветровата енергия.

- Икономическа, технологична и екологична оценка на ефективността от проекти като “Средна Въча” и “Горна Арда”, изискващи големи капиталовложения, едва ли ще дадат съществен принос в увеличаването на инсталираните електроенергийни мощности на страната. Освен това трябва да се има предвид, че степента на тяхното използване през годината е изключително малка (2-3 хил. часа годишно от общо 8760 часа теоретичен максимум). Много по-голям ефект имат ПАВЕЦ, даващи възможност за значително пестене и оптимизиране на електроенергийното производство в денонощието. В този смисъл акцентът може да бъде поставен в строителството на ПАВЕЦ и преустройството на редица ВЕЦ в ПАВЕЦ.

- Отлагането на въвеждането на АЕЦ “Белене” за второто десетилетие на 21 в. е неоправдано и може да доведе до непросто изоставане на прехода към устойчиво развитие. Необходимо е навременно въвеждане на високотехнологична, сигурна, макар и скъпоструваща АЕЦ, дори това да доведе до стагнация в Марбас. Като антидот за това не трябва да се злоупотребява с повишаването на зависимостта от вноса на енергоносители. Подобна зависимост в страни като Япония, Италия, Австрия, Унгария и др. не води до намаляване енергийната ефективност на техните стопанства, даже напротив.

- Необходими са по-значими залози в енергоспестяващите технологии, включително

стимулиране на производството, вноса и внедряването им. Големи възможности в това отношение предлагат данъчното и законодателното стимулиране (облекчения) за слънчевата и ветровата енергетика, както и ограничаване (напр. въвеждането на “въглищен данък”) на класическите енергийни технологии.

- Стратегията на Националната програма за енергийна ефективност трябва да предлага не отлагане на радикалното решаване на съвременните проблеми в енергетиката, а предвиждане и превантивно решаване на средно- и дългосрочните проблеми в контекста на световните технологични тенденции и опита на развитите държави. В този смисъл са необходими радикални, по-скъпо струващи, но дългосрочни решения. Конюнктурно взетите решения днес могат да се окажат с много по-висока цена още в близка перспектива.

Металургия

Създаването на металургичната база в страната става в условията на рязко противопоставяне между Изтока и Запада. Стремещът да се достигнат количествените показатели във високоразвитите страни води до игнориране на природните фактори, производствените традиции на населението и предизвиква значителни териториални диспропорции в развитието на отрасъла. Металургията е изключително екологоемък отрасъл на промишлеността, тъй като потребява бедни на метал руди, големи количества води и енергия и е главен замърсител на атмосферата с въглероден оксид и серен диоксид. Екологичните проблеми се задълбочават от типичната свръхконцентрация на производствените мощности. Специфична черта в развитието на черната металургия в България през 70-те и 80-те години е непрекъснато увеличаващата се зависимост от вноса на кокс, желязна руда, чугун и стомана, а напоследък и руди на цветни метали. Неблагоприятна е и тенденцията за експлоатация на все по-бедни руди, което при запазване на старите технологии за преработка предизвиква непрекъснато абсолютно и относително нарастване на отпадъците.

Под силния натиск на местното население и екологичните организации в страната през последните години се внедряват програми за технологично обновление на производствените мощности, насочени към повишаване на екологичната им ефективност. Благодарение на това се забелязва тенденция към относително намаляване на изхвърляните вредни вещества, все по-дълбочинна преработка на рудите и многокомпонентно извличане на металите. Напоследък обаче предмет на дискусии е екологичната ефективност при експлоатацията на редица находища на цветни метали, за които са необходими технологии за многокомпонентно извличане на разнообразните редки метали. Остри протести предизвиква и функционирането на някой от комбинатите-гиганти. Така например само МК “Кремиковци” участва с около 1/5 от емисиите на въглероден диоксид в страната.

Основните проблеми в съвременното развитие на металургията в България могат да бъдат обединени в 3 главни групи: технико-икономически, екологични и социални. Трябва да се отбележи, че повишаването на икономическата ефективност в отрасъла може да доведе до влошаване на екологичните характеристики в производството. Освен това решаването на остри екологични проблеми чрез закриване на определени металургични производства предизвиква неблагоприятни социални проблеми, свързани с безработицата. От друга страна, в повечето случаи модернизацията на технологиите в металургията води до едновременното повишаване както на икономическата, така и на екологичната ѝ ефективност.

Основните тенденции в развитието на металургията в България трябва да се разглеждат от гледна точка на наследените диспропорции в отрасловата и териториалната структура на производството, прехода към либерално-пазарни отношения и тежките екологични последици от функционирането на отрасъла. Сред приоритетните направления при формирането на дългосрочна стратегия в развитието на металургията трябва да се посочи оптимизацията на екологичните показатели на отделните предприятия - енергоемкост, ресурсоемкост, отпадъчност на производството и пр. За целта е необходимо своевременно внедряване на нови технологии, пречиствателни и утилизирани съоръжения. В редица случаи ще се наложи закриването на физически и технологично остарели предприятия или отделни производствени стадии. Перспективно е съоръжаването на т. нар. мини-заводи, които се отличават с по-висока икономическа и екологична ефективност на производството. Типичен минизавод у нас е изграденият прокатен стан в Дебелт. Важен допълнителен ресурс за повишаване на екологичната и икономическата ефективност на металургичното производство е увеличаването на относителния дял на вторично използваните метални отпадъци.

В процеса на преход към либерално пазарно стопанство и екологосъобразно металургично производство особена роля играят чуждестранните капитали. Характерна в това отношение е приватизацията на МДК-Пирдоп. В края на 1997 г. 56 % от акциите на комбината са продадени на белгийската фирма „Юнион Миниер“, която се задължава да инвестира допълнително около 220 млн. долара. Над 1/3 от тях ще бъдат насочени към подобряване на екологичната обстановка - строителство на газоочистващи системи, утилизация, хранилища за отпадъците и пр.

Особена роля за прехода към устойчиво еколого-икономическо развитие в България може да изиграе съкращаването на относителната металоемкост на националното стопанство, най-вече в машиностроенето. Това в значителна степен би отговаряло на

спецификата на природноресурсния потенциал в България.

Химическа промишленост

Химическата промишленост използва изключително разнообразна и технологично взаимозаменяема суровинна база. Характерна нейна черта е многостадийността на технологичните процеси, в които се използват разнообразни суровини и полупродукти, а също така се утилизират много отпадъчни от другите отрасли продукти. Широки възможности за междуотраслово и вътрешноотраслово комбиниране на производството предлага високата степен на териториална концентрация на химическите предприятия, което обаче оказва неблагоприятно екологично въздействие

Поради стратегическите държавни интереси, свързани с нормалното функциониране на главните химически предприятия в България, отрасълът е по-слабо засегнат от социално-икономическата криза и през последните години се наблюдава увеличаване на неговия относителен дял в ОПП. През 1989 г. химическата промишленост дава 16 % от ОПП в страната, като заема трето място сред промишлените отрасли, а през 1996 г. - съответно 26 % и първо място. Отрасълът се отличава със значителна експортна насоченост (при 11 % от промишлените работници той осигурява 30 % от износа на страната).

Химическата промишленост се отличава с висока суровиноемкост на производството. В отделни производства, особено в подотраслите на т.нар. тежка химия, относителният дял на суровините в себестойността на готовата продукция се колебае между 40 % и 90 %. В отрасъла се потребяват и големи количества вода - относителният разход за 1 т продукция се колебае в много широк диапазон - от 50 м³ при производството на хлор и сода каустик до 6000 м³ при производството на синтетични влакна. (За сравнение - при производството на 1 т чугун са нужни около 150 — 200 м³ вода.) Всичко това предопределя значителната зависимост при териториалната организация на отрасъла от суровините и водните източници. Химическата промишленост е и един от най-големите консуматори на енергия. Например за производството на 1 т полиамидни влакна са необходими около 18 хил. кВтч електроенергия (за сравнение - при производството на 1 т алуминий са нужни около 12 хил. кВтч) и 7—8 т условно гориво. Освен това поради редица технологични несъвършенства на химичните мощности енергоемкостта (както и суровино- и водоемкостта) на отрасъла в България е няколкократно по-висока в сравнение с високоразвитите страни.

Основите на съвременното химическо производство в България са положени през последните десетилетия, когато се пристъпва към мащабно изграждане на гигантски

комбинати, голяма част от които освен за задоволяване на нарастващите собствени промишлени, селскостопански и битови нужди са с изразена експортна насоченост.

Химическата промишленост е един от най-агресивните в екологично отношение отрасли на промишлеността. Отрицателният екологичен ефект при функционирането ѝ се задълбочава от прекомерната териториална концентрация на производството, което води до силно замърсяване на въздуха и значителни поражения върху състоянието на почвите, растителността и животинския свят, както и върху здравословното състояние на населението в съседните селища.

Химизацията е неизбежен процес, който вече няколко десетилетия интензифицира развитието на стопанството. Новите екологични реалности обаче изискват преоценка на критериите за интензивност и екстензивност на икономическото развитие. Интензивното развитие включва класическото от икономическа гледна точка изискване за увеличаване или реструктуриране на производството чрез промяна на неговите качествени параметри, подобряване на организацията и ефективността на производството. Под екстензивно развитие от своя страна се разбира увеличаване на производството като резултат от количественото разширяване на броя на заетите и средствата за производство. От екологична гледна точка екстензивно е и стопанското развитие, свързано с увеличаване на вложените природни ресурси или влошаване качеството на средата.

В края на XX в. става все по-очевидно, че стремежът към повишаване на икономическата ефективност чрез химизация на производството и бита на населението изисква преосмисляне. От екологична гледна точка масовата химизация на технологиите може да се превърне в екстензивен двигател на прогреса и дори да предизвика необратим регрес в развитието на обществото. В този смисъл отрасълът се нуждае от принципно нова стратегия, съобразена както с възможностите на природната среда, така и с нуждите и оптималната структура на стопанството в страната. Необходимо е кардинално вътрешноотраслово реструктуриране на химическата промишленост, насочено към увеличаване на относителния дял на произведените крайни продукти и намаляване дела на екологоемките полупродукти с експортна насоченост. Едновременно с това се налага значително технологично обновяване на химическите мощности, насочено към повишаване на комплексната икономическа, социална и екологична ефективност от производството.

6. Екологични и социални измерения на прехода към пазарна икономика

В процеса на преход от държавно контролирана и централно планирана икономика към либерално пазарно стопанство производствената дейност е подложена на значителни трансформации. Осъществяващият се социално-икономически преход предизвиква редица положителни геоекологични тенденции - намаляване на производството и обема на вредните емисии, преоценка стойността на енергията и промишлените суровини, нарастване ролята на общественото мнение и др. Един от типичните примери в това отношение е Разложката котловина, в която през 80-те години бе достигнат екологичен предел на антропогенния натиск върху природните системи. Закриването на най-силно замърсяващите промишлени мощности, технологичното обновление, реструктуризацията на производствената листа, както и намаленият поради кризата общ обем на промишленото производство, доведе до значително подобряване на екологичната обстановка в котловината. Съществува обаче сериозен риск следкризисното възстановяване и увеличаване на производствения капацитет отново да постави под въпрос природното равновесие и здравето на населението в много райони. Добра илюстрация на проблема е публикуването в пресата в два последователни дни на награждаването на фирмата "Солвей" (Девня) като инвеститор на годината и обявяването му от Министерството на околната и среда на водите като един от най-големите замърсители.

За осъществяването на преход към устойчиво развитие е необходимо осмисляне както на преимуществата, така и на относителната ограниченост на пазарните механизми. Механизмите на открита конкуренция демонстрират висока икономическа ефективност, която често е съчетана с повишаване на екологичната ефективност от производството. Пазарът е изключително възприемчив механизъм за реагиране и на най-незначителните конюнктурни промени. Но той не може да бъде надежден ориентир при решаването на дългосрочни задачи. Пазарните механизми са трудно приспособими към вземане на решения, засягащи интересите на бъдещите поколения по отношение на ресурсите, имащи статус на общочовешко достояние. Именно поради това съществува опасност те да предизвикат неблагоприятни тенденции, ако бъдат използвани в качеството на единствен ориентир при решаването на дългосрочни цели. Особено неблагоприятни екологични последици може да предизвика у нас преходът към либерално пазарно стопанство, когато общата "икономизация" на мисленето и действията на индивидуално и институционално ниво, стремежът към икономическа стабилизация и догонване на западните жизнени стандарти може да предизвикат рязко увеличаване на антропогенния натиск върху природната среда и бързо изтощаване на природно-ресурсния потенциал на страната. В този смисъл грубият икономически подход при търсенето на изход от кризата трябва да се разглежда единствено като конюнктурен опит да се отложи комплексното решаване на проблемите, което би увеличило значително тяхната бъдеща социално-икономическа и екологична цена.

Законодателното регламентиране на оценката на въздействията върху околната среда е важна стъпка в посока на разширяване на оценката на последициите на човешката

дейност и отказ от оценка само въз основа на икономически (финансови) критерии. Тези оценки обаче са все още силно стеснени като обхват (напр. "околната среда" в този случай не включва социалната среда) и пряко несъпоставими с икономическите оценки. Проблематичен е и механизмът на възлагане на оценките (възлагане от инвеститора), който може да постави под съмнение обективността на резултатите. Сериозни проблеми във връзка с цялостната оценка на възможните дългосрочни последствия са свързани с факта, че значителна част от пряко и косвено потребяваните ресурси са "публични блага" и нямат реална цена, а методиките за оценка на т.нар. външни (екстернални) ефекти не могат да се смятат за съвършени и не са законодателно регламентирани. Не по-малко проблематични са и ценовите деформации по отношение на голяма част от първичните ресурси (вж. напр.)

Контролни въпроси

1. **1. Икономически преход и паричен съвет, - резултати и рискове?**
2. **2. Каква е ролята на макроикономическото управление за устойчивото развитие?**
3. **3. Каква е ролята на екстензивното развитие и структурата на икономиката за устойчивото развитие в РБългария?**

□

тема 4. □ енергийна политика И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

1. Основания

В съвременния свят енергийният сектор заема ключово място. Той е основа на цялостното икономическо развитие. Без него на практика животът е немислим. Същевременно той е най-значимият пряк консуматор на невъзобновими природни

ресурси и източник на увреждания на природната и жизнената среда. Както убедително показва и близкият опит на България той има изключително сериозни вътрешно- и външнополитически и икономически измерения и е един от основните фактори за тенденциите на развитие на страната. Не на последно място с енергийния сектор са свързани и сериозни финансови интереси, които влияят върху посоката на неговото развитие.

В съответствие със съвременните изисквания енергетиката следва да задоволява потребностите от горива и енергия с минимални обществени разходи, при спазване на изискванията за опазване на околната среда. Преходът към енергетика, способна да изпълнява тези цели, е сложен и продължителен процес, свързан с преодоляване на негативните тенденции, нова система на регулиране и управление и съвременна енергийна култура на самото общество.

2.1 Негативни тенденции и проблеми на развитието на националната енергетика

Негативните тенденции и проблеми на енергетиката се очертаха през последните две десетилетия и са свързани преди всичко с екстензивния характер на развитието, ниската енергийна ефективност, ресурсната и технологична зависимост от една страна и силното негативно влияние върху околната среда. Тези тенденции се усложняват от монополизма на основните енергоснабдителни предприятия, отсъствието на съвременен законодателство, наличието на значителни интереси срещу реформа и ниско равнище на приемане на решения в енергетиката.

Екстензивното развитие на енергетиката е пряко свързано с модела на икономическо развитие, довел до разрушаване на традиционните пропорции в производствената сфера, бързо развитие на енергоемка индустрия и разточително потребление на горива и енергия. Въпреки спада на брутният вътрешен продукт, по потребление на електроенергия на човек, България изпреварва такива страни като Испания, Гърция, Унгария и Полша, а по инсталирана мощност в електроенергетиката на човек (1.39 kW/чов.) тя е пред Великобритания, Испания, Италия и др. Енергоемкостта на единица национален продукт превишава тези на развитите страни от 3 до 5 пъти.

Ниската енергийна ефективност е основен проблем за България. Докато след енергийната криза през 1993 г. развитите страни извървяха огромен път, ние, декларирайки многократно, че енергийната ефективност е приоритетна национална задача, практически досега не сме направили нищо. Голямата енергоемкост в условията

на значителен внос на горива на международни цени е основен фактор за неконкурентност на националното производство и бариера за присъединяването ни към Европейския съюз. Независимо от това съвсем доскоро под натиска на сили, заинтересовани от екстензивното развитие, държавният орган по енергетика – КЕ и НЕК, даваха отпор на всяка разработка по развитието, акцентираща върху повишаване на енергийната ефективност. Тези институции имаха водеща роля през 1995 година в лансираната идея, че нишата на България в международната търговия е енергоемката продукция. Тази далеч от здравия разум идея продължава и сега да бъде пряко или косвено поддържана от редица ръководители и държавни институции. Поради икономическите, социалните, политическите и екологичните измерения енергийната ефективност е приоритетна задача в програмата "2001" на правителството.

Енергийната зависимост е съществен проблем на националната сигурност на всяка страна. За България тя е от особено значение както поради традиционни и нови фактори, така и поради динамичното развитие на европейската енергийна инфраструктура, целесъобразното участие в която предопределя надеждността на енергийното развитие на страната. Няколко са ресурсните, структурните и икономическите фактори на енергийна зависимост на страната:

- Ограничените енергийни ресурси, оценявани на около 200 туг/чов., при средно за света около 2000 туг/чов.;
- Енергоемкостта на националната икономика и енергийното обслужване;
- Големият внос на енергийни ресурси – около 65 – 70 % от потребяваната енергия, при това 100 % от газа и ядрените горива и огромна част от нефта от една страна – Русия;
- Технологичната обвързаност – значителна част от енергийните обекти са доставени предимно от Русия. Тяхното поддържане, ремонт и модернизация изискват определени, понякога без алтернативни доставки. Пример – специфичните горивни елементи на ядрените ни реактори могат да бъдат доставяни само от Русия, която след изгарянето им в АЕЦ "Козлодуй" ги приема само за преработване, след което те ще се връщат в България. Построяването на национално хранилище за радиоактивни отпадъци е скъпа и още нерешена задача;
- Растящите потребности от внос на висококачествени енергийни ресурси – газ и нефт. Преодоляването на диспропорциите в структурата на енергоносителите, в частност развитието на битовата газификация води до ръст на потребностите от природен газ. Потребностите от нефт от 267 PJ през 1996 г. към 2020 г. нарастват до около 640 PJ (около 2.4 пъти);
- Националната енергетика се нуждае от допълнителни инвестиции. Интернационализирането на инвестирането би съдействало за повишаване на енергийната ни независимост. Свидетели сме обаче на силен интерес в газоснабдяването, нефтоснабдяването и нефтопреработването и в някои електроенергийни обекти предимно от Русия.
- Тревога за бъдещето на националния въгледобив буди отсъствието на ясна

стратегия в тази област. Тенденцията към защита на някои нерентабилни рудници от подземния въгледобив чрез завишаване на цените на въглищата от комплекса “Марица – Изток” до около 30 USD/t може да доведе до развитие на конкурентни електрогенериращи мощности на вносни горива с риск за срутване на целия въгледобив.

Негативно влияние на енергетиката върху околната среда. Добивът на енергийни ресурси и производството на електро- и топлоенергия оказват многостранно въздействие върху околната среда, което се изразява в: нарушаване на релефните форми; отчуждаване на обработваеми и други земи, нарушаване на почвената и растителната покривка; замърсяване на водите и атмосферата; нарушаване на хидроложката обстановка; количествени и качествени загуби във флората и фауната; унищожаване на населени места; промени в техническата инфраструктура; промяна в динамиката на демографските процеси. Това налага своевременно, в хода на технологичния процес възстановяване на нарушеното равновесие и формиране на нова среда, съобразена с екологичните изисквания.

Възстановяването на нарушеното равновесие и формирането на нова среда при добива на въглища изисква съответна нормативна база и нови технологични решения. Понастоящем процесът на отчуждаване на земи, главно за открития въгледобив, е съпътстван с трудности, най-вече от нормативен характер. Редица документи, формиращи нормативната база на този процес, са остарели и противоречиви. Едно от тези противоречия е изискването мините да заплащат земята при отчуждаването и после да я връщат безвъзмездно на собствениците. Тези противоречия ще се задълбочат при евентуалното отдаване на рудниците на концесия. Интензифицирането на добива на въглища в откритите рудници до около 40.0 млн.т./год. към 2010 г. ще се отрази благоприятно върху динамиката на отчуждените и рекултивирани земи, като се предвижда между 2005 –2010 г. рекултивираните вече да превишават връщаните.

При изгарянето на произведените от Брикетна фабрика около 1.5 млн. т брикети годишно се отделят около 150 хил.т серен двуокис – 7.3 % от базовата емисия към Втория протокол по сярата към Женевската конвенция, който обикновено се изхвърля в населените места през комини с височина до 8 – 10 м. Това увеличава замърсяването със серни окиси на височината на дишане на населението. Освен това при изгарянето на брикетите в печки се отделят значителни количества ненаситени въглеводороди, които също оказват неблагоприятно въздействие на флората и фауната. Проблемът относно емисиите на серни окиси при потреблението на брикети може да бъде решен посредством десулфуризиране на производството (скъпа и все още неизяснена технология) или посредством спиране на производството и заменяне на брикетите с вносни едрокъсови, нискосернисти и нископепелни въглища, като брикетирuemите

въглища се пренасочат към електропроизводствени мощности, съоръжени със сероочистващи инсталации.

Природозащитното законодателство за електро – и топло производството в страната е характерно с три периода:

- От 1963 до 01.10.1991 г. – законодателство, заимствано от бившия СССР, характеризиращо се с философията, че посредством разсейване на димните газове през достатъчно високи комини може да се гарантират пределно допустимите концентрации (ПДК) на вредни вещества в приземния слой (атмосферния слой на дишане), като по този начин не се уврежда здравето на сегашното и бъдещите поколения.

- От 01.10.1991 г. – ново законодателство за опазване на околната среда (ООС), заимствано от напредналите страни, основано на философията, че реалното ООС от замърсяване и гарантирането здравето на хората е възможно само посредством драстично намаляване емисиите на вредности.

Международните конвенции, по които България е страна, са:

- Конвенция за трансгранично замърсяване на въздуха на далечни разстояния (Женева, 1979 г.), целяща намаляване на емисиите на вредни вещества във въздуха и ограничаване пренасянето им на големи разстояния, основно SO₂;

- Рамкова конвенция на ООН по изменение на климата (Рио де Жанейро през 1992 г.) и Протокол от Киото от 1997 г., целящи избягване на “парниковия ефект”.

Изпълнението на тези международни ангажименти поставят пред страната тежки енергийни и икономически проблеми.

Екологични последствия от местния уранодобив. Уранодобивът в България беше закрит с Постановление на МС през 1992 г., а с Постановление от 1994 г. ликвидацията е възложена на Комитета по енергетика. В това постановление има съществени противоречия и пропуски: не са определени ясно страните, участващи в инвестиционния процес; не е регламентирана институцията, която реално гарантира избора на оптимален вариант за действие; дружествата – изпълнители нямат икономически стимул за ефективно, бързо и качествено изпълнение на проектите, тъй като с тяхното изпълнение те практически се самоликвидират; приети са нереалистични срокове за

изпълнение, преди да са разработени проектите; не са регламентирани никакви стимули за оптимална реализация на дълготрайните материални активи (ДМА) от ликвидационните баланси; не са дефинирани категорично отговорностите и съпричастността на заинтересованите ведомства за ефективни и координирани действия по ликвидацията на последиците от уранодобива.

В работата по изпълнение на Постановленията са налице съществени недостатъци: неоправдано големи са стопанските разходи; провокира се безстопанственост; не се създават условия за оптимизиране на изпълнителските действия при взаимно зависими проекти; не се стимулира развитието на странични дейности; на практика не е организиран действащ механизъм за избор на оптимални проектни решения и на най-подходящи изпълнители в условията на конкуренция и на договорна дисциплина, както и за ефективен контрол на изпълнението.

Тези недостатъци в организацията и в нормативната база създават предпоставките за удължаване на сроковете по завършването на техническата ликвидация, както и за преразход на държавни средства.

Ниско равнище на управлението в енергетиката и информационната изолация на обществото от същинските и проблеми:

- Отрасловият подход и честите реорганизации доминират над комплексните проблеми на енергетиката;

- Енергетиката все още не разполага със съвременен законодателство.

Предлаганият нов закон за енергетиката не обхваща всички енергоснабдителни системи. Интегрираното енергийно планиране като основно средство за балансирано и устойчиво развитие не е даже упоменато в този закон. Корпоративни интереси за продължаване на екстензивното развитие са против предложения закон за енергийна ефективност;

- България силно изостава в пазарното ориентиране и реструктуриране на енергийния сектор;

- Масовият потребител, въпреки трудностите за “връзване” на енергийния си бюджет, като правило е лишен от избор на алтернативи и е безправен потребител при условия, определени от енергоснабдителните компании.

Значителна част от населението, включително и от интелигенцията, няма цялостно виждане по проблемите на енергетиката.

3. Приоритети на националната енергийна политика

Проведените изследвания по алтернативите за социално –икономическо и технологично развитие, перспективни енергопотребности и енергоснабдяване до 2020 г. показват сравнително ясна картина на приоритетите за устойчиво развитие, включително и за съхраняване на възможната зона на енергийна независимост на страната.

3.1. Повишаване на енергийната ефективност

Националната програма за енергийна ефективност, разработена от значителен междудисциплинарен колектив и предложена за утвърждаване от Министерския съвет, формулира основните цели на технологичната и нормативна политика в тази приоритетна област. Програмата, основана на макроикономическа и отраслова прогноза до 2020 г. обхваща 205 мероприятия в промишлеността, битово-обслужващата сфера, транспорта, програма “Ефективно осветление”, енергийния сектор и възобновяемите енергийни източници. Националната програма се основава на концепцията и принципите на устойчивото развитие. Таблица 1 представя обобщени показатели на тази програма.

Количествените характеристики на техническата и технологична част от програмата са внушителни. **При инвестиции за цялата програма 2352 млн.\$**, значителна част от които са насочени към по-обща цели – инфраструктурни проекти, модернизация и конкурентоспособност на производствената сфера , **енергийният ефект към 2010 г. е 1167.5 млн. \$/годишно – сума, сравнима с годишното обслужване на външния дълг на страната (1.2 млрд.\$/год.) и превишаваща повече от два пъти дефицита за заплащане на този дълг за 1998 г. (500 млн. \$).**

Таблица 2. Обобщени показатели на Националната програма по енергийна ефективност

Отрасъл

Инвес-тиции

Спесте-ни го-рива и енергия

%спестена енергия към потребл. 1995

Спест. Електроенергия

Спест. Електроенерг. мощност

Год. иконом. ефект

млн. USD

ktoe/год.

%

млн. kWh

MW

млн. USD

Промисленост

700

1855

30

1960

390

335

Битово-обслужващ сектор

540

758

25

670

134

542

Транспорт

245

147

7

—

0

50.5

Програма ефективно осветление

215

130

43

1566

921

94

Енергиен сектор (въгледобив, електроенергетика, топлоснабдяване)

652

1131

4

1250

300

146

ОБЩО

2352

4021

–

5446

1745

1167.5

Икономията на инвестиции за изграждане на нови мощности в електроенергетиката (1745 MW) при средна инвестиция 1250 \$/KW (инвестиране за комбинирани цикли на газ – около 650 \$/kW, а за нова АЕЦ – около 2700-3000 \$/kW) е **2181 млн. \$ т.е. значителна част от инвестициите за реализация на цялата програма се компенсират от спестени мощности в електроенергетиката.**

Съпоставките показват високата енергийна и икономическа ефективност и атрактивност на програмата. Следва веднага да се подчертае, че тези мероприятия са само част от потенциала за повишаване на енергийната ефективност в страната. Съществува допълнителна област от действия от институционален и нормативен характер, описани в отделните части на програмата, които поради липса на опит не могат да бъдат количествено оценени. В програмата не е количествено оценен и ефектът от енергийните обследвания и експертизи, стандарти и маркировки, стимули и санкции, в съгласувания с министерствата и внесен в МС за приемане Закон за енергийна ефективност.

Националната програма е важен елемент за устойчивото развитие на страната:

- Тя е задължителна част от енергийната реформа, необходима предпоставка за изход от икономическата криза и изисква целенасочени усилия за неенергоемко и конкурентоспособно развитие на националната икономика;

- Ориентирана към енергийна ефективност у потребителя и максимално използване на възобновяеми енергийни източници, програмата е база за интегрирано енергийно планиране и за социално-приемливо обслужване на обществото;

- За България, внасяща основната част от потребяваните енергийни ресурси, програмата е приоритетна задача за повишаване енергийната независимост на страната;

- Програмата е основен елемент на политиката за изпълнение на международните задължения за ограничаване вредните емисии, в това число на парникови газове и свързаните с това изменения на климата, както и за намаляване на ядрения риск.

3.2. Енергийна ресурсна политика

Изследванията показват, че при всички сценарии на енергопотребителна и енергоснабдителна политика България остава силно зависима (от 65 до 80 %) от вноса на първични енергийни ресурси. Стабилизирането и разширяването на ресурсната база на националната енергетика следва да се развива в насока на:

- Икономически конкурентно използване на местните въглища и хидроенергийни ресурси: увеличаване на общия добив на “Марица-Изток” до около 40 млн. т/год., което гарантира високи технико-икономически показатели на електропроизводството; изграждане на заместващи мощности на площадките на ТЕЦ “Марица-Изток 1” и “Марица-Изток 3”, запазване на годишния добив на мини “Бобов дол” на равнището около 1650 хил.т/год.; в трите рудника на Софийския басейн – на около 1300 хил. т/год.; довършване на строителството и въвеждане в експлоатация на рудник “Черно море”; стабилизиране на производството на кафяви въглища в рудник “Пирин”; изграждане на каскада “Искър”(44 MW), “Средна Въча” (120 MW) и “Горна Арда” (156 MW) и начало на изграждане на малки ВЕЦ и използване на нови енергийни източници;

- Активна политика за стабилизиране и увеличаване на вноса на газа и повишаване ролята на България; политика на диверсифициране на газоснабдяването чрез потенциално преминаващи през България газопроводи от Иран (капацитет около 50 млрд. куб.м/год.) и Туркменистан (с капацитет 28 млрд. куб.м/год.) за Европа.

Преминаването на тези газопроводи през България не само би повишило надеждността на газоснабдяването, енергийната независимост и фактическото ни интегриране с Европа, но има и огромни икономически изгоди за страната.

- Структурни промени в нефтотранспортната и нефтопреработващата политика на страната, съобразени с влиянието на бъдещия нефтопровод Бургас – Александруполис; диверсифициране на международното коопериране в областта на нефта, в частност със страни от Близкия изток;

- Търсене на висококачествени горива (нефт и газ) на територията на страната и черноморския шелф.

3.3. Развитие на производствената структура на електроенергетиката

Развитието на електропроизводството на страната даже при максималния сценарий на електропотребности – 54 TWh/год. към 2010 г. (вероятните електропотребности към 2010 г. се очаква да бъдат около 47 TWh/год.) може да бъде удовлетворено с минимални разходи посредством:

- Значителна по обем, но с доказана висока ефективност рехабилитационна програма, характеризираща се с продължаване на експлоатационния срок с минимум 15 години при ниски инвестиции (130 – 150 USD/kWh – около 10 пъти по-малки, отколкото за ново строителство), къси срокове на реализация (максимум 18 месеца), увеличаване на разполагаемата мощност, използваемостта и маневреността, подобряване на технико-икономическите и екологичните параметри и увеличаване на надеждността и безопасността на експлоатацията. Рехабилитационната програма обхваща 3775 MW в топлофицирани централи (72 млн. USD), 300 MW заводски ТЕЦ (40 млн. USD) и 1200 MW ВЕЦ (174 млн. USD).

- Изграждане на 900 – 1200 MW заместващи и нови мощности с единична мощност 300 MW източномаришки лигнити със сероочистка, последователно въвеждани за гъвкаво изследване на реалната траектория; изграждане на ниско капиталоемките (950 USD/kWh) и с комплексен характер на използване на водни каскади “Среден Искър”(44 MW), “Средна Въча” (120 MW) и “Горна Арда” (125 MW).

- Строителството на АЕЦ “Белене” не е целесъобразно преди 2010 г. по няколко причини: (1) България не се нуждае от тази мощност; АЕЦ “Белене” е силно капиталоемка (3000 USD/kW), което налага значителни заеми (в предложението на “Атоменергопроект” - сега 500 млн. USD, към 2008 г. - още толкова за изплащане на лихви); обектът поставя верига от нерешени проблеми и не се откупува за срока на експлоатацията му; себестойността на произведената ел. енергия би била не по-ниска от 7 – 8 цента/квтч, което е значително над средната прогнозна цена (5 – 5.1 USD/kWh), по която електроенергията ще се продава на потребителите до 2010 г.); (2) въвеждането на трети хилядник би силно усложнило управлението на електроенергийната система и присъединяването ни към обединените електроенергийни системи на Западните страни; (3) построяването и експлоатацията на АЕЦ “Белене” би довело до намаляване на производството на комплекса “Марица-Изток” под равнището на рентабилност, с което България рискува да загуби основния си конкурентен национален ресурс и да увеличи делът на вносните ресурси до над 95 % от всички потребявани енергийни ресурси в страната.

Изследванията на различни сценарии за развитие показват, че първия блок на АЕЦ “Белене” следва да се въведе през 2011 - 2013 г. с мощност 600 MW. Това естествено ще бъде блок нова генерация с вътрешно присъща безопасност, със срок на експлоатация не 30, а 60 години. Такива блокове понастоящем се разработват в Русия, САЩ, Германия-Франция и Швеция.

3.4. Екологична политика

При рехабилитирането на действащите електроцентрали – ТЕЦ “Варна”, “Русе” и “Бобов дол” трябва да се решат екологични проблеми, предизвикани от дейността им - главно намаляване на емисиите на серни окиси в нормативните граници. Най-приемливо за първите две е решението посредством конверсия на горивната база - преминаване към нископепелни, нискосернисти кафяви въглища, с което се удовлетворяват и изискванията за статична маневреност и участието им в подвърховата част на товаровата диаграма.

С изграждане на сероочистващи инсталации към блоковете 7 и 8 на ТЕЦ “Марица-Изток 2” и такива на заместващите и нови 900 – 1200 MW в ТЕЦ “Марица-Изток” с ефективност над 97 %, страната ще изпълни изискванията на втория протокол по сярата към Женевската конвенция за 45 % намаляване на базовите емисии към 2010 година.

Внедряването на програмата за енергийна ефективност обуславя изпълнението на задълженията ни от Киото по намаляване емисиите на парникови газове.

3.5. Инвестиционна политика

При така формулираните приоритети инвестиционната политика следва да бъде ориентирана към развитие с минимални разходи и обхваща рехабилитирането на генериращите мощности на ТЕЦ, АЕЦ и ВЕЦ, преносната и разпределителната мрежа, екологизиране на електроенергетиката, въгледобива и изграждане на необходимите генериращи мощности на националните енергийни ресурси. Значителна част от тези инвестиции могат да бъдат от чужди инвеститори с различна форма на собственост, включително приватизация.

3.6. Пазарна среда. Структурна реформа в енергетиката

Реализацията на стратегията и новата икономическа среда налагат реструктуриране в енергетиката и преминаване към пазарни отношения, включително приватизация като основно средство за постигане на система от цели, сред които са повишаване надеждността на енергоснабдяването, увеличаване на ефективността, осигуряване на необходимите инвестиции за рехабилитация и изграждане на заместващи и нови мощности, запазване и увеличаване на енергийната независимост на страната. Сега действащият модел на централизирано управление, основаващ се на вертикално интегриране на производството, преноса и разпределението на енергията в монополни спрямо потребителите компании и дружества не способства за постигане на горните

цели. Освен това незадоволително е взаимодействието на ресурсния ешелон - възгледобива, с енергетиката, в резултат на което е налице деформиране на енергийната политика в посока на увеличаване на дела на вносните енергоресурси за производство на електроенергия, в ущърб на националните.

Най-близка до философията на пазарния модел е регионалната организация на енергоснабдителната дейност, която способства за подобряване на мотивационната среда посредством въвеждане на пазарните механизми, навлизане на общински и частни капитали и т.н. Освен това се създават и възможности да се вземат предвид всички видове регионални енергийни ресурси и ефектите от тяхното използване, включително замяната на електроенергията с други видове енергия, например природен газ, възобновяеми енергийни източници и др.

4. Заключение

Устойчивото развитие предявява значителни предизвикателства към преодоляване на негативните тенденции на взаимодействията икономика - енергетика, към съвременен подход при управление и развитието и към реструктуриране и пазарно функциониране.

Постигането на тези цели е трудна, но реално постижима задача. Изпълнението ѝ зависи от няколко основни фактора:

- политическа воля на управляващите и участие на цялото общество;

- интегрален подход, съответстващ на комплексния характер на енергийния сектор и неговите проблеми и неговото място в цялостното развитие на страната;

- стратегически подход, съчетан с последователно реализиране на множество конкретни и "малки" практически действия.

Контролни въпроси

1. 1. Кои са негативните тенденции и проблеми на развитието на националната енергетика?
2. 2. Какви са приоритетите на националната енергийна политика?

ТЕМА5. Туристическа индустрия И УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ

1. Основания

Съществуват редица сериозни основания туризмът да бъде избран като един от секторите, чрез които се представят и анализират проблемите на устойчивото развитие в България:

- туризмът е изключително комплексен сектор; независимо че често се нарича отрасъл (индустрия), той не може да бъде дефиниран като такъв в класическия смисъл на думата поради широкия обхват на включените в него дейности и участници; той е едновременно форма на индивидуално и социално поведение и стопанска дейност, обслужваща това поведение; продуктът, който се създава в туризма, включва дейностите на множество стопански и нестопански агенти, а неговото ядро се формира от елементите на природната и социалната среда на туристическото място, което е едновременно "производствено" и жизнено пространство; затова и в него особено ясно може да се проследят преплитането и сблъсъка на екологичните, икономическите и социалните измерения на устойчивото развитие, както и конфликтите на интереси

- туризмът е изключително динамичен, бързо растящ по обем на дейността си сектор; с 12% от БВП, 7% от инвестициите и над 100 млн. работни места [\[Vasil Mar4\]](#) той се превръща в най-голямата световна индустрия и често се определя като "индустрия на бъдещето". От началото на 50-те години досега (1996) само броят на международните пристигания се е увеличил близо 25 пъти (от 25 на 600 млн.), а прогнозите са за ново увеличаване до 2010 г.с над 1,5 пъти; поради своята същност туризмът се смята и за един от най-ярките секторни примери за процеса на глобализация;

- в недалечното минало, а нерядко и сега, туризмът е бил третиран като "бяла" индустрия, като дейност, която не уврежда средата, в която се развива, не на последно място и заради собствения си интерес. Практиката обаче показва, че туризмът има огромен потенциал да разрушава средата и собствения си капитал и да разширява пространствено антропогенния натиск много повече от всяка друга стопанска дейност. Още от 70-те години започва да се формира едно по-балансирано отношение, което приема наличието на силно изразени въздействия на туризма върху средата (икономически, социални, екологични), които са както позитивни, така и негативни; за много специалисти става ясно, че икономическите ползи на туризма изискват да се плати определена икономическа и социална цена (която в дългосрочен аспект има и ясни икономически измерения);

- идеята за устойчив туризъм е сравнително широко и рано разпространена в България благодарение на инициативи на международни организации и програми, на неправителствени организации, отделни интелектуалци и бизнесмени

- не на последно място стои перспективата за разширяване на туристическото развитие в България; изключвайки периода на изграждане на големите морски комплекси през 60-те години, туризмът на практика не е бил национален икономически приоритет; обективното състояние на икономиката и външноикономическите връзки (необходимостта от увеличаване на износа "на всяка цена"), инвестиционните действия и намерения, особено от страна на по-дребния частен бизнес, а напоследък и изявления на значими фигури извън сектора [\[Vasil Mar5\]](#) показват, че той може да бъде един от основните фактори за икономически растеж; особено важно е, че туризмът е единствена (или доминираща) алтернатива за развитие и дори за оцеляване на немалко местни общности;

- към всичко това трябва да се добави и ключовото за устойчивото развитие специфично използване на ресурсите от туризма; туристическите ресурси (атракциите, които привличат посетителите), по принцип не се "изземват" от територията и при правилно използване са неизчерпаеми и възобновими (но имат ограничен капацитет и самовъзстановителна способност); от друга страна за туризма е типичен омагьосаният кръг на растежа и самоунищожението, при което самата туристическа индустрия унищожават основата за своето съществуване в дадено място; масовото развитие на туризма и на дейностите на свободното време извън местоживеенето дават основание от години да се говори за формиране на нов тип земеползване - рекреационно; и не на последно място, туризмът е сред факторите, съдействащи за задълбочаване на глобалните екологични проблеми, макар да носи икономически, социални и екологични ползи за отделните страни и райони.

Много от изброените особености дават основание на председателя на Световната организация по туризма да определи туризма като потенциален лидер на устойчивото развитие [\[Vasil Mar6\]](#) . Най-важните основания за това обаче са заинтересоваността (дългосрочна) на самата индустрия да опазва средата като основа за своето съществуване и да отговори на съвременните тенденции в туристическото търсене (повишено екологично съзнание, търсене на контакт с неувредена природа и т.н.) както и това, че тя наистина има потенциала за икономическо развитие с ограничено въздействие върху средата.

2. Глобалният контекст

Поради подценяване на комплексния характер на туризма и на неговите негативни ефекти, много от които имат и глобални измерения, както и поради ограниченото участие на туристическата индустрия във формирането на екологични политики [\[Vasil Mar7\]](#)

туризмът първоначално не е обект на концепцията за устойчивото развитие (той на практика не се споменава в доклада Брундланд и не се третира самостоятелно в Дневен ред 21). От началото на 90-те години, обаче, той е един от секторите, в които се осъществяват най-много инициативи и се водят най-интензивни дискусии, свързани с устойчивото развитие, в това число и по същността на концепцията за устойчивото развитие, отнесена към един сектор. Бързото възприемане на идеите на устойчивото развитие в туризма е свързано с развитието на близки по идеите и намеренията си концепции за туристическото развитие и туристическата политика, формирали се главно през 80-те години: “качествен туризъм”

[\[Vasil Mar8\]](#)

, "мек" туризъм в неговото широко схващане

[\[Vasil Mar9\]](#)

, интелигентен туризъм

[\[Vasil Mar10\]](#)

, туризъм с ограничено въздействие, отговорен туризъм и др. (в литературата са познати около 20 близки и до голяма степен припокриващи се понятия).

Към средата на 90-те години устойчивото развитие на туризма се превръща в официална и целенасочена политика със сериозни практически измерения. Още преди срещата на върха в Рио авторитетни фигури определят устойчивото развитие като “новата парадигма на глобалния туризъм” [\[Vasil Mar11\]](#) .

Широкото приемане на идеите за устойчиво развитие на туризма, особено от страна на комерсиалния сегмент на туристическата индустрия, в никакъв случай не може да се смята само или изключително за проява на повишено екологично съзнание, абстрактна загриженост за съдбата на човечеството и пр. Проблемът излиза от сферата на академичния интерес, социалната критика и дейността на неправителствените организации и се превръща в реална политика на компаниите и администрациите едва когато те осъзнаят (и дори усетят въз основа на реални примери) неговите икономически и политически измерения и се убедят, че “екологията е дългосрочна икономика”, че решаването и предотвратяването на екологичните проблеми е инвестиция в бъдещето, че повишаването на рентабилността върви ръка за ръка със съобразеното с възможностите на средата развитие и че обратно, несъобразяването с опазването на средата означава загуба на пазарни позиции, туристи, приходи и работни места. Част от туристическата индустрия гледа на осъществяването от нея действия за устойчиво развитие като на превантивна мярка, която предотвратява иначе неизбежните и смятани за по-ограничителни административни и законодателни предписания, ограничения и забрани. Доколкото туристическите предприятия, администрации и организации са главните агенти на туристическото развитие, реалното приложение на принципите на устойчивото развитие в туризма става факт само когато на него започне да се гледа като на бизнес-проблем с ясни финансови измерения не само в далечното бъдеще, но и в краткосрочен аспект.

3. □ Концептуална рамка

В глобален аспект схващането за устойчивия туризъм е изключително разнородно, дискуссионно и бързо променящо се. Могат да се очертаят три основни направления на дискусията:

1. Честата употреба на понятието “устойчив туризъм” създава нагласата, че това е нов вид или форма на туризма, респ. развитие присъщо само на определен вид туризъм или ситуация (мащаб на развитие). В този случай е налице ясно противопоставяне на “добрия” (устойчив, алтернативен, “малък”) и “лошия” (масов, традиционен, “голям”) туризъм. Това схващане се критикува заради прекалената му опростеност и най-вече заради това че с идеята за развитие на алтернативни, малки по мащаби форми на туризма не се решава глобалният проблем за нарастване на туристическите пътувания (и на използваните ресурси) и за свободен достъп до ползването на туристически услуги и ресурси. Нещо повече, редица пропагандирани алтернативни форми на туризма, свързвани пряко с устойчивото развитие (селски туризъм, еко-туризъм) могат да имат значително по-силно изразени и пространствено по-широки негативни влияния в сравнение с масовия туризъм. Алтернативното виждане разглежда “устойчивото развитие на туризма” като принципно нов цялостен подход или философия на развитието на туризма и на туристическата политика. То приема устойчивостта като цел, която трябва да преследва всеки туризъм, а не като притежание на определен вид, форма или мащаб на туризма. В практически план този подход предполага промяна към

устойчивост преди всичко на масовия туризъм. Независимо, че първото схващане няма концептуални основания, то все още е твърде широко разпространено, в т.ч. и в България, особено сред средите, които имат най-голям принос за реализацията му (туристическите предприятия).

2. Особено силно критикувано е първоначалното (и все още доминиращо) схващане за устойчивото развитие на туризма, което се обозначава като туристико-центрична парадигма. В центъра на вниманието се поставят интересите на туризма (туристите, туристическата индустрия, туристическите места), а не на цялостното устойчиво развитие. Устойчивостта се схваща като опазване на средата (ресурсната база) за бъдещото (дългосрочно) развитие на туризма. Като алтернатива на това “секторно” разбиране на устойчивостта се развива т.нар. “приносна” парадигма, според която устойчивото туристическо развитие има само един специфичен принцип - да спомага за цялостното устойчиво развитие

3. Същността на устойчивото туристическо развитие е цялостният (интегрален) подход, основан на схващанията за системата на туризма и нейното взаимодействие със средата. Твърде чести са обаче случаите, когато при интерпретацията на устойчивото туристическо развитие, акцентът се поставя или върху опазването (екологичен аспект) или върху развитието (по-специално икономическият аспект). Един работещ модел на устойчивото туристическо развитие може да се базира на класическият триъгълник “природа-общество-икономика”, но само ако те се разглеждат в хармония, като равнопоставени, без наличие на доминиращ аспект или цел.

4. Състояние на туризма в България

България се характеризира с богат и разнообразен потенциал за развитието на туризма, който и по оценки на чужди автори е сравним с този на развити туристически дестинации като Испания, Гърция или бивша Югославия. Количественият връх в туристическото развитие се достига към края на 80-те години. През 1988 г. заведенията за настаняване разполагат с близо 600 хил. легла и места, страната е посетена от 8,3 млн. чужденци, реализирани са общо 60 млн. нощувки (от които 1/3 от чужденци), в туризма са заети около 150 хил. души (1/3 от тях целогодишно), валутните приходи се оценяват на 360 млн. долара. Типични особености на българския туризъм за социалистическия период са едностранчивата продуктова структура (доминиращо значение на морските ваканции), изразената пространствена концентрация, в т.ч. и в големи изолиращи туристите от местната среда туристически комплекси, висока сезонност, неразвитост на туристическата инфраструктура, ориентация към пазарите на източно-европейските страни, което в комбинация със силно развития социален туризъм дава отражение върху стандарта на обслужващите съоръжения и ценовото им равнище, фаворизиране на организираните и особено на груповия туризъм

(международен и вътрешен), формиране на имидж на евтина дестинация на масовия туризъм, непълноценно използване на възможностите за ефективно развитие на туризма като "износ на място" (ограничен дял на допълнителните услуги в туристическите разходи). Собствеността е изключително държавна, а управлението на туристическия отрасъл - силно централизирано, но въпреки това се проявяват ведомствени подходи и конфликти. Съществува развита система за планиране на туристическото развитие (вкл. и специализирани институти и звена), но немалка част от предписанията на плановете (особено от гледна точка на опазване на средата) не се спазват. Цялостното развитие на туризма е идеологически и икономически мотивирано, като тези цели нерядко влизат в конфликт помежду си. Голяма част от съществуващите в момента ограничители за устойчиво развитие на туризма са заложили в периода до 1990 г. но се засилват от последващото развитие.

След 1990 г. развитието на туризма се характеризира със следните по-важни тенденции:

1. Секторът изпада в сериозна криза, свързана както с външни (промяна на пазарните условия, конфликтите в Персийския залив и в бивша Югославия), така и вътрешни фактори ("разпадане" на съществуващата система на управление, липса на ясна концепция за адаптиране на отрасъла към новите условия, рязко понижаване на жизненото равнище, висока динамика на цените и валутните курсове, вътрешно-политическа нестабилност, намеса на корпоративни интереси, навлизане на много нови хора без професионален опит в индустрията). За периода 1988-1996 г. официално регистрираните нощувки намаляват от 62,3 на 16,4 млн. или 3,8 пъти (при чужденците 3,4, а при българите - 4,1 пъти). След драстичния спад отчетен през 1991 г. (2,2 пъти спрямо 1990 г.) се наблюдава колеблив ръст на нощувките на чужденци и трайна тенденция на намаляване на нощувките на българи. На фона на икономическата и социална криза в годините на прехода, туризмът най-късно навлиза в тази криза и е на път по-бързо в сравнение с други отрасли да излезе от нея. [\[Vasil Mar12\]](#) Независимо от неблагоприятните тенденции българската туристическа индустрия се оказва жизнеспособна и по-малко податлива на неблагоприятните външни фактори и потвърждава максимата, че "туристическата индустрия преуспява в кризисни периоди и процъфтява в периоди на възход".

2. Задълбочаване на голяма част от наследените диспропорции и проблеми - едностранчиво използване на туристическия ресурсен потенциал, еднородност на продукта, пространствено-времева концентрация, нисък стандарт на съоръженията и услугите, непрофесионално управление и др.

3. Сериозна промяна на подхода към управлението на туризма - на ниво предприятие и в аспекта на туристическа политика (надфирмено ниво) - обусловена от общия преход към пазарна икономика, децентрализация на управлението на държавната собственост, бързо развитие на частната инициатива (поради сравнително малките инвестиции в тур операторската и агентска дейност, високите и често неоправдани очаквания за успех на хотелиерската и ресторантьорска дейност, липса на други възможности за икономическа дейност и доходи) и приватизацията. Промените в структурата на собствеността създават типичната за страните с пазарна икономика фрагментарна структура на туристическата индустрия с доминиране на малкия и средния бизнес. До 1996 г. този процес е обусловен повече от създаването на нови частни фирми. По оценки общият брой на реално функциониращите частни фирми е около 5000. Над 1000 нови частни хотела предлагат повече от 15 хил. легла. На частния сектор през 1996 г. се падат 14-15% от оборота в хотелиерството и 24% от оборота в храненето, търговията и заведенията за развлечения [\[Vasil Mar13\]](#) . С ускоряването на приватизацията през 1997-1998 г. (до края на 1998 г. се очаква делът на приватизираните обекти да достигне до 50-60%) тя се превръща в основния фактор, като се има пред и продажбата предимно на обособени части от съществуващите дружества.

4. На практика е трудно да се говори за наличието на национална и местна туристическа политика. И трите основни елемента на туристическата политика (цели, инструменти, институции) или липсват, или са крайно неразвити и не отговарят на новите условия. Националната туристическа политика е типично прагматична (реагираща на конкретни проблеми, без писана концепция), липсва институционална основа, характерна за страните с пазарна икономика и голям брой на собствениците в туризма (която трябва да осигури и взаимодействието на туризма с другите стопански и нестопански дейности на национално, регионално и местно ниво, както и взаимодействието между публичния и частния сектор), инструментариумът е крайно ограничен (разпада се системата за контрол върху предлагането, силно се стеснява маркетинга на дестинациите, и др.). Управлението на туризма от страна на държавния орган се свежда изключително до управление на държавната собственост (с особено силен акцент върху почти постоянните смени на ръководствата на предприятията).

Към подпомагане на туризма се насочват и редица международни програми и проекти, най-вече за трансфер на ноу-хау, макар и с различни акценти - като значим за българската икономика отрасъл, изискващ цялостна промяна в управлението му (мощната 3-годишна програма на ФАР за Комитета по туризма, по-късно Министерството на търговията и туризма, проектът на британския ноу-хау фонд за подпомагане на туристическата индустрия и нейното управление чрез усъвършенстване на обучението във висшите училища), като инструмент за местно и регионално развитие (проект на UNDP за местно икономическо развитие в общините Разлог, Банско, Белица и Якоруда, създаване на агенциите за регионално развитие с насоченост и към туризма в Бургас и Смолян по проекта REDEV, подпомагане местното икономическо развитие чрез

туризма в района на Г. Делчев чрез проекта REMDEP) или за развитие на малкия бизнес (проект за бизнес- и туристически център в Сандански по програмата Transform) и др.

Наблюдава се и засилен научен интерес към устойчивото туристическо развитие, в т.ч. и към проблема на неговото дефиниране и операционализиране. Устойчивото развитие се включва като дисциплина в учебните планове и програми, а в някои случаи дори и в наименованието на специалностите по управление на туризма.

Изложеното дава сериозни основания за оптимизъм, но реалността не е радваща. Въпреки тази на пръв поглед висока активност, резултатите по отношение на прилагане на концепцията за устойчиво туристическо развитие са твърде ограничени, а в много случаи дори съмнителни.

5.1 Предизвикателствата пред устойчивото туристическо развитие

Предизвикателствата пред устойчивото развитие на туризма се схващат като ограничения, забавящи или непозволяващи неговото осъществяване на практика, както и източници на неустойчивост и свързаните с тях рискове. Много от предизвикателствата могат да се третират като глобални (т.е. те са типични за туризма независимо, къде се развива), но са отчетени в проучването поради силно изразеното им проявление и влияние в българския контекст. Предизвикателствата могат да се обединят в три групи, като самата класификация до голяма степен очертава насоките и възможностите за тяхното преодоляване.

Концептуални предизвикателства

Особено тревожен е концептуалният хаос. Синонимно се използват множество понятия, без необходимото разбиране за тяхното съдържание, недопустимо се смесват различни по същността си понятия и концепции (устойчив туризъм, еко-туризъм, селски туризъм, алтернативен туризъм). Към това се добавя и първоначалната съпротива срещу българския превод на понятието от немалко специалисти. Абсолютно доминиращо е секторното разбиране за устойчивостта (в смисъла на туристико-центричната парадигма), и особено тревожно е, че те се споделят и защитават от специалисти, смятани за авторитети по въпроса. От друга страна е силно проявено акцентирането върху екологичното измерение на устойчивостта. Илюстрация на тези две негативни тенденции е следната дефиниция: "... под устойчив туризъм ще разбираме такъв комплекс от туристически дейности, който най-пълно ще задоволи потребностите на туристическите потребители в настоящето и ще обезпечи изцяло задоволяването на тези потребности за бъдещите поколения.

Общата неяснота по понятието и затрудненото му операционализиране се допълва от липсата на примери за успешна реализация на проекти за устойчиво туристическо развитие в глобален мащаб. Това е обективно обусловено поради дългосрочния характер на предприеманите действия, чийто цялостен ефект не може да се прояви в рамките на няколко години.

Концептуалната неяснота, липсата на пример и широката и непрецизна употреба на понятието крият редица рискове:

- "Износване" на понятието и изпразването му от съдържание, особено в резултат на използването му като "модерна" дума. Много лесно е то да започне да се третира като абстрактна декларация. Показателен е примерът със Закона за туризма. През целия период на разработването му (1997-98 г.) в него фигурира текст, определящ устойчивото развитие като цел на туристическото развитие и политика. Преди внасянето му в Министерски съвет този текст отпада поради това, че е "декларативен".

- "Устойчиво туристическо развитие" често се използва като "заклинание", предполага се автоматизъм на заложените в неговата основа принципи и механизми. Широко разпространено е например мнението, че приватизацията, чрез създаване на реални собственици, ще спомогне пряко за опазването на средата, тъй като това е от интерес за самите собственици. Това, което не се отчита е оценката на приоритетността на краткосрочните и дългосрочните интереси от тези собственици, особено при наличието на сериозни социално-икономически проблеми. Осъзнаването на приоритетността на дългосрочния икономически интерес от съхраняването на средата изисква широка система от мерки, а и "технологично" време и дори сблъскване с проблеми, генерирани от краткосрочните цели и интереси.

- Концептуалната неяснота и затрудненото операционализиране позволяват неволно или съзнателно скриване зад модерното и обществено приемливо понятие на традиционно, увреждащо средата туристическо усвояване, за което има и немалко конкретни примери.

- Незадълбоченото и нецялостно разбиране създава риск да се формират и реализират политики и да се предприемат конкретни действия, които не водят до "реално"

устойчиво развитие в дългосрочен аспект в смисъла на "приносната" парадигма и баланса на различни сфери и интереси.

Не на последно място трябва да се отчитат и специфичните особености на туризма като стопанска дейност и човешко поведение, които са обективно заложени и на практика не могат да се променят, а само да се модифицират или регулират. Разбирането на тези особености може да изиграе ключова роля при бъдещото развитие на политиката на устойчиво туристическо развитие.

Обективно туристическо развитие и намерения

1. През годините на прехода се задълбочава количественият подход към туристическото развитие (повече = по-добре), типичен и за предходния период - изграждане на по-голям леглови капацитет, отличаващ се с ниска и в много случаи намаляваща и сезонна заетост (рефлектираща не само върху икономическите резултати, но и върху сезонността на трудовата заетост, формиране на кратки върхови натоварвания), при силно изразена концентрация на туристическото развитие в ограничени територии. Официалната статистика "скрива" динамиката на легловия капацитет и регионалното му разпределение. Според нея той е намалял около 3 пъти (от 600 хил. на около 210 хил. легла и места). Оценките на реалното развитие и дори елементарните наблюдения показват обаче наличието на "бум" в застрояването, особено по Черноморието и в някои планински селища (напр. реално установения леглови капацитет в Банско е 7 пъти по-голям от регистрирания от НСИ).

Същевременно заетостта на леглата намалява драстично - от 111 нощувки на 1 легло през 1988 г. на 67 през 1996 г. (само за хотелите - от 196 на 84). За периода 1990-96 г. относителният дял на нощувките, реализирани в заведения за стопански туризъм през периода юли-август нараства от 41,6 на 47,2%, а през периода юни-септември - от 63,6 на 71,0%. Над 90% от нощувките се концентрират в 30 общини, а само на първите 15 от тях се падат 77% от всички нощувки. Това означава не само ограничено използване на съществуващия потенциал, но и концентриране на физическия (екологичен) и социално-икономическия натиск в отделни ареали, в които се наблюдават екстремни натоварвания на средата. Наред с т.нар. "инерционен" фактор, проблемът се обяснява и се подсилва и от иновационното поведение на агентите на туристическото развитие (или липсата на такова), което е ориентирано изключително към "копиране" на успешни в миналото и основани на "технизирани" на средата модели на развитие, както и от липсата на регионално и продуктово диференцирана туристическа политика.

2. Изключително сериозни проблеми за устойчивото туристическо развитие поставя желаният и необходим процес на промяна на структурата на собствеността. В много аспекти началото на този процес беше поставено без ясно виждане за туристическата политика след неговото завършване или напредване. Най-голяма тревога в това

отношение предизвиква приватизацията на курортните комплекси, които са гръбнакът на българския международен туризъм (с около 80% от нощувките на чужденци). Повечето от тях са застрашени от процес на дезинтегриране, хаос в експлоатацията, затруднена маркетингова дейност, възникване на остри конфликти (например по концесионирането на плажовите ивици), които могат да застрашат цялостното развитие на туристическата индустрия в страната.

Наред с това приватизацията ориентирана към търсене на чуждестранни инвеститори поставя и трудния въпрос за разпределението на ползите и разходите за туристическото развитие. Световната практика познава примери на страни, в които над 60% от приходите от туризма изтичат в чужбина във връзка с развитието на туризма, в т.ч. и заради не местния контрол върху развитието (хотели, туроператори и др.). Съществува и сериозният риск от отчуждаване на пряко заетите в туризма от осъществяваната дейност.

3. Туристическото търсене на България през последните години се характеризира с изключителна динамика и неустойчивост на тенденциите. Източник на неустойчивост е и съвременната структура на туристическите пазари на България. През периода на прехода главната тенденция е рязкото абсолютно и относително намаляване на значението на източно и централно-европейските страни за сметка на рязко относително, но минимално абсолютно увеличаване на значението на западноевропейските страни. През последните години се наблюдава известно възстановяване на позициите на източно- и централно-европейските пазари, но на много по-ниско ниво от края от 80-те години. През 90-те години международният туризъм на България е доминиран от 2 до 3 големи пазара, формиращи 75-80% от неговия обем (Германия, ОНД, Великобритания). Независимо от атрактивността на тези пазари от гледна точка на големия брой на населението, висок интензитет на пътуванията (Германия и Великобритания), голям потенциал, културна и езикова близост, сравнително по-ниски изисквания към обслужването и по-благоприятни относителни цени на туристическите услуги (ОНД), подобна концентрация, съчетана и с ограничения брой туроператори, работещи с България е неблагоприятна поради риска от зависимост от политическата и икономическата конюнктура в ограничен брой страни.

Тази неустойчивост се засилва от свиването на вътрешния туризъм (съотношението между нощувките на вътрешния и международния туризъм се променя от 3:1 до 1,7:1), който винаги е изпълнявал балансиращи функции по отношение на сезонността, пространствената концентрация и др. Сериозен проблем, който в много страни е обект на националната туристическа политика, е силно изразената преориентация на ваканционните пътувания на представителите на по-високите социални слоеве извън страната.

3. Зад призова за използване на туризма като инструмент за ускорен икономически растеж, който да стимулира бързо (в краткосрочен аспект) цялата икономика и да спомогне за подобряване на платежния баланс, стоят не само сериозни и обосновани аргументи, но и редица недостатъчно добре обмислени или поне не коментирани ограничения и рискове от гледна точка на устойчивото развитие:

- опасност от формиране на туристическа моноструктура, особено на местно и регионално ниво, която в съчетание с високата чувствителност на туризма към политически и икономически кризи, промени в имиджа и модните тенденции, създава висок икономически и регионално-политически риск

- ограничени териториални ресурси по Черноморското крайбрежие, където натискът и сега е твърде висок, но където е насочен основният инвеститорски интерес; развитието на значителен по обем туризъм във вътрешността на страната ще изисква сравнително продължително време, организационни и финансови усилия, а вероятно и финансови и нефинансови стимули

- прогнозите за ръста на туризма в глобален аспект са благоприятни, но това не означава, че прирастът ще се разпределя равномерно между дестинациите; международният туристически пазар се характеризира с изпреварващо развитие на предлагането спрямо търсенето и жестока конкурентна борба за пазарен дял; отговорът на дестинациите е активна (много често агресивна) туристическа политика и национална реклама

- туристико-географското положение на България спрямо основните пазари (Европа), оценявано почти винаги като много благоприятно, е по-скоро неблагоприятно с оглед на съвременните тенденции в разпределението на туристическите потоци - тя не е достатъчно близо до пазарите, за да е достъпна за по-кратки пътувания, предимно с автомобил (т.нар. втора ваканция, градски туризъм и др.), но не е достатъчно далече за да се смята за типична далечна и екзотична дестинация; не трябва да се подценява и политическата нестабилност и неблагоприятния имидж на Балканския регион като цяло

- България има неблагоприятен (едностранчив и недостатъчно профилиран) туристически имидж на международния пазар, който не съответства на разнообразните

възможности за туристическо развитие; наличието на големи съхранени природни пространства контрастира със също неблагоприятния екологичен имидж, свързан обикновено с АЕЦ Козлодуй; промяната на тези субективни представи не е лесна и изисква значителни усилия и преди всичко време;

- необходими са сериозни усилия и време за промяна на отношението към туризма и неговия принос за националната икономика и регионалното развитие сред политическия елит и администрацията (особено непряко свързаните с туристическия сектор); неразбирането за същността на туризма като износ на място и за неговия мултипликационен ефект по отношение на продукцията, заетостта, доходите и данъчните приходи, както и за основните инструменти на туристическата политика са причина за неадекватни решения в областта на фискалната политика, визовата политика и др.

- ще бъдат необходими изключителни усилия за формирането на туристическа култура сред цялото население (особено в по-слабо развитите до момента райони), в т.ч. и сред представителите на нетуристическите професии, които имат пряк контакт с туристите (напр. граничен и митнически контрол); не по-лесен ще бъде и процесът на професионализация на управлението на туризма

- в заключение, използването на туризма за стимулиране на икономическия растеж в национален мащаб е трудно постижима цел в краткосрочен аспект, но това не изключва действия в тази посока; особено важно е интегрирането на туризма с други стопански сектори (осигуряване на стопанския тил на туризма) за да се минимизира изтичането на ползите извън националната икономика; не по-малко важно е използването на туризма като инструмент на регионалната политика, респ. като фактор за регионално и местно развитие

4. Устойчивото развитие на туризма често се свързва с развитието на алтернативни видове туризъм (най-често споменавани са селски, еко, културен, здравен, свещен, хоби туризъм).

Изводът, който се прокарва и в някои научни и приложни разработки е, че в краткосрочен и средносрочен аспект трябва да се търсят не алтернативи на масовия туризъм, а алтернативи в масовия туризъм и традиционните туристически центрове. Масовият туризъм сам по себе си не е виновник за проблемите, а начинът по който той

е управляван до сега. Алтернативният и масовият туризъм са по-скоро допълващи се, а не противопоставящи се. Диверсификацията на туристическия продукт и поставянето на туристическото развитие на основата на принципите на устойчивото развитие може да се осъществят с най-голям ефект и са особено необходими именно в традиционните силно усвоени туристически центрове и територии

5. Изключително сериозно и на практика нерешимо в сферата на туризма предизвикателство е конфликтът между равнищата. Решения и действия, които на едно пространствено равнище се оценяват като движение в посока към устойчивост, могат да имат твърде различен ефект на друго ниво. На местно, а до голяма степен и на национално ниво в България доминира мнението, че туризмът има безусловен принос за устойчивото развитие. Много общини изграждат своята политика на развитие именно около туризма. Това поражда конфликт между местното и националното или между националното и глобалното ниво в няколко аспекта:

- Туризмът включва пътуване (необходимост от транспорт) и престой в място извън постоянното местоживеее (необходимост от съоръжения за престоя). Транспортирането на големи маси хора при съвременните транспортни технологии означава изразходване на невъзобновими ресурси и замърсяване на средата. Изграждането на съоръжения, използвани обикновено през сравнително малка част от годината, също означава изразходване на невъзобновими ресурси и урбанизиране на средата. Същевременно, въпреки процеса на демократизиране, туризмът си остава привилегия на по-заможните слоеве и на "богатите" страни.(т.е. полза от туристическото развитие извличат ограничени социални групи, страни и райони за сметка на общите ресурси). Този проблем не е решим в сферата на туризма или на национално ниво. Решението му зависи изключително от развитието на транспортните технологии, социалните и пространствени структури. Търсейки решение, някои международни организации залагат като принцип и насока на своята политика ограничаването на пътуванията на голямо разстояние, което може да повлияе негативно върху социално-икономическото развитие на страни, разчитащи на приходите от туризма, каквато е и България.

- Политиката на национално ниво, насочена особено към опазване на природната среда може да влезе в конфликт с местните интереси, особено по отношение на икономическото развитие. Показателни са два примера.

Приемането на Наредба за устройство на черноморското крайбрежие през 1993 г., целяща опазване на средата и ограничаване на свръх урбанизирането, беше възприето

от местни бизнесмени и собственици на подлежащи на реституиране имоти като ограничаване на конкуренцията (запазване на монополната позиция на съществуващите държавни дружества в комплексите) и на правото на разпореждане със собствеността. Наредбата беше атакувана и отменена от Върховния съд, но впоследствие приета с почти същото съдържание през 1996 г.

Министерството на околната среда в продължение на години отстоява твърда позиция по опазването на средата в народен парк "Пирин", който е включен в списъка на световното природно и културно наследство на ЮНЕСКО. Несъобразеното със статута на територията туристическо развитие започва през 80-те години (ски-съоръжения), но се засилва особено от началото на 90-те години, когато туризмът се превръща в основен поминък за града. Отказът на министерството, районната инспекция по опазване на околната среда и управлението на парка да допуснат каквото и да е (дори минимално и добре обосновано) по-нататъшно развитие на ски-зоната застрашава бъдещето на зимния туризъм в обзрима перспектива, а дори и сигурността на туристите. Предлаганата алтернатива за развитие на екотуризм е нереалистична от гледна точка на търсенето (той не може да осигури поминъка на града) и изисква сериозни инвестиции в развитие на инфраструктура за летен туризъм. Един от възможните сценарии е заместването на туризма с друга стопанска дейност. Тъй като 70% от землището е в народния парк, възможностите за селскостопанско производство са ограничени, интересът към местната промишленост е минимален. Лесна за осъществяване алтернативна дейност е (незаконният) дърводобив! Местни бизнесмени окачествяват политиката по отношение на народния парк като международен заговор срещу града, целящ да съхрани от конкуренция австрийските или френските курорти! Често чуван коментар е: "ЮНЕСКО, ЮНЕСКО, ама ЮНЕСКО не се яде".

И в двата примера са типични липсата на предварително разясняване, взаимно информиране на заинтересованите и диалог, водещи до "втвърдяване" на позициите и невъзможност да се постигне разумно и взаимно приемливо решение, както и липсата на компенсационни механизми за отнетата възможност за икономическа дейност.

6. Ограничено използване на възможностите за регионално сътрудничество. Комплексен туристически продукт рядко може да бъде създаден в рамките на едно туристическо селище или дори община. Регионалното сътрудничество, основано на създаването на допълващо се предлагане в близко разположени туристически центрове е алтернатива на създаването на пълен набор на туристически съоръжения във всеки един център. Той е свързан както с икономия на разходи, така и с намаляване на натиска върху средата. Наблюденията в България показват че е доминиращ стремежа за създаване на продукт, затворен в рамките само на един център или община, а причините за отказа от регионално сътрудничество често са

иррационални (традиционни отношения между различните центрове).

Инструментални и институционални предизвикателства

1. Липсата на аналитични разработки и на професионални познания за туризма, особено на местно ниво, съчетана с кризата в други традиционни стопански дейности, поражда неоправдани очаквания за възможностите за развитие на туризма. Нереалистичната оценка на възможностите и рисковете се съчетава с поведение на "копиране". Почти няма община в България, в която да няма желание за развитие на туризма, при това по модел, реализиран често при други природни, социално-икономически и политически условия. На практика не се задават класически въпроси за смисъла от и типа на туристическото развитие и за възможните алтернативи ("Защо искаме туризъм? Какво ще получим и какво ще трябва да дадем? За нас ли е туризмът? Ще можем ли да се справим с конкуренцията? Какъв туризъм ни е необходим и какъв е възможен? Съществуват ли други възможности за икономическо развитие?"). Подобен е проблемът и по отношение на разгледаните алтернативни видове туризъм.

2. За периода на прехода в сферата на туризма е особено типичен дефицитът на планиране както на национално, така и особено на местно ниво.

Същностен белег на устойчивото туристическо развитие е необходимостта от дългосрочен подход, който предполага планиране, и по-специално интегрално планиране на развитието на дестинациите (селища, райони, страни) включващо елементи на физическото, социално-икономическото, маркетинговото, инфраструктурното и финансовото планиране, което да е обвързано с плановете за цялостно развитие на съответната територия.

Политическите и социално-икономически промени след 1989 г. се свързваха в общественото съзнание и в съзнанието и на много "специалисти" с пълно отричане на необходимостта от планиране. В много случаи този процес е свързан и с преки изгоди - липсата на планиране и на ясна концепция е удобно за администрацията и за част от бизнеса, тъй като позволява лесно да се оправдае всяко конкретно решение.

С разработването на Концепция за националната туристическа политика (1996), основните постановки от която са включени в Програмата на правителството, както и с разработването на отделни общински стратегии (също предимно от 1996-97 г.) - Сливен,

Гоце Делчев и др., както и на териториално-устройствени планове (Черноморските общини, планове за отделни туристически комплекси) и с поставянето на началото на работа по такива стратегии и планове и на други места, може да се говори за нов етап в развитието на отношението към стратегическото планиране на туризма.

3. Интегралния подход към туристическото развитие (един от основните принципи на устойчиво туристическо развитие) се затруднява от неадекватната институционална структура, остарели ведомствени подходи, неразбиране за комплексната същност на туризма и липсата на диалог.

- Анализи от последните години показват, че успехът на туристическата индустрия е по-силно зависим от факторите на средата, отколкото от развитието в самия сектор. Много характерен е контрастът между високата задоволеност на туристите от чисто природните, слабо зависещи от човешката дейност елементи на продукта, както и от индивидуално управляваните заведения за настаняване и хранене, от една страна, и ниските оценки на елементите, свързани в по-голяма степен с общата туристическа политика и необходимостта от съвместни усилия (особено инфраструктура). Това предполага наличието на институционални структури и механизми, които да осигурят цялостна туристическа политика (която по същността си е междусекторна политика). Изключителна роля в това отношение имат туристическите организации на дестинациите. Създаването на местни туристически организации на общинско ниво (над 30) и предвижданото създаване на Национален съвет по туризма със Закона за туризма е стъпка в правилна посока. Специално внимание заслужава обаче дейността на местните туристически организации. Голяма част от тях не функционират реално, тъй като нямат точна представа за функциите, които трябва да изпълняват, очакват инструкции "отгоре" или се занимават с неprisъщи дейности, които лесно могат да компрометират идеята на тази организационна форма. Създаването на преобладаващата част от тези организации по инициатива на Министерството на търговията и туризма или в рамките на международни програми крие риска те да се окажат неустойчиви. Не по-малки рискове са свързани и с механизма на излъчване на представителите в тези организации и особено в управителните им органи и произтичащото от това недоверие и конфликти.

- Интегрирането на туризма в средата означава той да се развива в съответствие с нейните особености, съобразяване с природната и социална среда и с другите стопански дейности на територията за извличане на максимални ползи при минимални увреждания на средата. Това предполага взаимно разбиране и зачитане на интересите между туристическата индустрия и нейните "партньори". Редица политики и съответното законодателство обаче се основават на остарели и до голяма степен ведомствени разбираня. Например, въпреки че туризмът е един от основните

ползватели на горите и често е свързан с тяхното увреждане, поради това, че туристическото използване е вторично и е възникнало по-късно от традиционните видове използване, то на практика не е намерило място в Закона за горите. Друг пример е нормативното регламентиране на курортите, което е силно медицински ориентирано (концепция, изживяла времето си преди повече от 3 десетилетия).

- липсата на конструктивен диалог между свързаните с развитието на туризма субекти се затруднява не само от разнопосочните интереси, но и от различния "език", на който те говорят и акцентират на собствените аргументи без изслушване на аргументите на другата страна. Типични примери за разговор на различни езици са отношенията между Министерството на търговията и туризма и Министерство на финансите по повод на данъчното облагане и особено между застъпниците на опазването на средата (природозащитници, архитекти и др.) и застъпниците на туристическото развитие (представители на туристическата индустрия, специалисти по маркетинг и др.)

4. Движението в посока към устойчиво туристическо развитие се затруднява от ограниченията за цялостна оценка на въздействията на туризма върху средата и определяне на капацитета на рекреационните територии.

Въздействията на туризма върху средата често се оценяват едностранчиво (само екологични, само икономически, само социални, само позитивни или само негативни и пр.). Независимо от текущия процес на формиране на едно по-цялостно и балансирано отношение, остават сериозни методически проблеми. На практика по тези въпроси в България се работи целенасочено едва от началото на 90-те години. Много проблематично е и провеждането на изискваните по закон оценки на въздействията върху околната среда, чиято методика не отчита специфичните особености на туристическото развитие, а и по-начало свежда въздействията само до екологичния им аспект. Конкретни детайлни проучвания на някои въздействия (особено икономически и социални) показват, че те са много по-големи от предполагаемите или оценявани въз основа на действащи методики.

Сходни са и проблемите с оценката на рекреационния капацитет. Изхождайки от разбирането за устойчивото развитие на туризма като съобразено със и неувреждащо средата развитие, оценката на допустимото натоварване, което може да понесе дадено място, се превръща в ключов фактор за определяне на политиката на развитие. Ограниченията за реално прилагане на концепцията за капацитета са свързани с неразбирането на нейната многоаспектност (наличие на физически, екологични, социални, икономически и политически аспекти, възможности за промяна на

капацитета, отчитане на пространствените взаимодействия и др.), липсата на съобразени с конкретните условия методики, индикатори и норми. Използваните в България нормативи са ориентирани изключително към физическия и екологичен капацитет на средата, в много случаи не са добре обосновани и не на последно място съществуват противоречия в конкретните стойности в нормативни документи, разработени от различни ведомства (например по определяне на капацитета на плажовете). Проблем представлява и често механичното прилагане на тези норми в практиката на устройственото планиране.

5. Сериозен ограничител, който е една от причините за или засилва ефекта на много от разгледаните проблеми е незадоволителната информационна осигуреност за туристическото развитие. Трудно може да се оценява движението към устойчивост, да се правят обективни оценки, прогнози и планове, когато е практически невъзможно да се оцени реално развитието.

Значението на информационната осигуреност на проучванията на туризма в България след 1990 г. нараства рязко както поради промените в самата туристическа индустрия (комерсиализация, децентрализация, приватизация, развитие на частния сектор и засилване на конкуренцията, стремежът за привличане на външни инвестиции и финансиране и др.) така и поради промените в средата за неговото развитие (особено свързани със затруднената реализация на продукта и сериозните колебания на туристическите потоци от различни пазари). Същевременно са налице и редица ограничители за подобряване на информационното осигуряване - подценяване на значението на информацията за управлението на туризма, недостатъчно познаване на опита на страни с пазарна икономика по отношение на организацията и методиката за събиране на информация, нежелание на частния сектор да предоставя информация, ограниченост на финансовите средства, слабо използване на съвременни информационни технологии.

Туристическата статистика в България, която никога не е била добре развита, изпадна в особено сериозни затруднения при промяната на политическите и икономическите условия, които доведоха до промени в типа на туристическото развитие. Въпреки някои положителни подобрения като основни слабости могат да се посочат непълното обхващане на всички дейности и аспекти, непълния набор от следени и публикувани показатели, честата промяна на публикуваните показатели, несъпоставимост на показателите и категориите, използвани за характеристика на активния международен, пасивния международен и вътрешния туризъм, несъпоставимост на показателите и начина за структуриране на информацията за различните видове заведения за настаняване, силното генерализиране на данните на по-високи пространствени равнища, голямата продължителност на периода между събирането и

публикуването на статистическите данни, ограниченото наличие на качествени (структурни) данни за характеристика на търсенето и предлагането. На национално ниво не се провеждат системно, по единна методика и с представителни извадки характерните за развитите туристически страни проучвания на търсенето (чуждестранно и вътрешно) и сравнения на основни икономически показатели на туристическите предприятия.

Като резултат обемът на туристическата дейност е силно подценен, а представите за регионалното развитие на туризма и ролята на частния сектор са деформирани. Сериозен проблем е, че дори и съществуващата информация не е обединена в обща система и не може да се ползва пълноценно поради ведомствения ѝ характер и ограничения ѝ достъп.

6. Ограничено е познаването на опита (не само чуждия, но дори и българския) по прилагане на политики на устойчиво развитие и дори по частични мерки за еколого-съобразно развитие и управление на туризма. Информацията е фрагментарна и често остава затворена в университетски или министерски кабинети. Разпространението на информация за позитивни практики се основава изключително на неформални контакти на интересувачи се от проблема учени, представители на администрацията и на туристическата практика.

Туристическата индустрия има потенциала да се превърне в лидер на устойчивото развитие и в България, но за това е необходима интензивна работа. Наличието на сериозни предизвикателства, в т.ч. и на концептуални и методически ограничения, не е основание за песимизъм или за бездействие. Особено важно е осъществяването на дори и малки стъпки в посока към устойчиво развитие, за които вече има примери. Те трябва да спомогнат за разпространението на информация, разясняване, осъществяване на конкретни действия и др., които да подготвят съзнанието на участниците в туристическото развитие и да осигурят съответното признание на необходимостта и възможността за устойчиво туристическо развитие, да докажат на практика неговата приложимост и предимства. При всички случаи е важно обаче, да се държи сметка за цялостността на концепцията за устойчиво туристическо развитие и за устойчивото развитие като цяло и да не се допуска нейното "изкривяване".

Като особено ефективна малка стъпка, "вирус" на устойчивостта, може да се препоръча учредяването на награди и провеждането на конкурси за устойчиво развитие на туризма на различно ниво, както и популяризиране на съществуващи международни конкурси и награди. Международната практика е доказала техните предимства - насърчаване на инициативността и партньорството, генериране на нови идеи, продукти, подходи, съобразяване с международната практика и др.

Контролни въпроси

1. Какви са основанията, глобалния контекст, концептуална рамка и състояние на туризма в РБългария ?
2. Какви са предизвикателствата пред устойчивото туристическо развитие?

□

ТЕМА 6. □ устойчиво развитие и жизнена среда

1. □ Основания

Пространственото развитие е съществен елемент от общия процес на развитие на човешкото общество. Доколкото в самото си наименование, в неговия количествен смисъл, то съдържа експанзията на антропогенната намеса в природата, анализът на процесите и управлението му са важна част от общите действия за устойчиво развитие.

Пространственото планиране и устройството на територията поради комплексният си и интегрален характер далеч преди провъзгласените в средата на осемдесетте години

принципи на устойчиво развитие, са залагали и развивали (поне теоретично и като постановка) подобни принципи. Това важи в най-голяма степен за баланса на икономическите аспекти на развитието. Пространственото планиране винаги е било "балансър" между "твърдите" икономисти, застъпващи икономическото развитие като основен приоритет и "твърдите" еколози, защитаващи природата "на всяка цена".

През цялото си съществуване обаче и като теория и като практика пространственото планиране и устройството на територията са носили в себе си две основни противоречия:

- първото противоречие е между подбудите на пространственото развитие (стреめжът за урбанизация, разширение на пространствата с антропогенна намеса, индустриално и инфраструктурно развитие и т.н.) и декларираните принципи на пространственото управление (най-благоприятни условия за труд, обитаване и отдих, регулиране на урбанизацията, защита на природните ресурси). Това противоречие произтича от самия генезис на теорията и практиката на пространственото планиране и устройство, които са възникнали за да моделират хаотичните по своята същност и агресивни към природата и природната среда процеси на пространственото развитие;

- второто противоречие е между декларираните принципи на управление и планиране на пространственото развитие (залегнали в нормативната база по ТСУ) и ангажираността на органите за управление (държавата и общините) към тези принципи чрез провъзгласяване и съответното спазване на адекватни санкции. Доскоро не съществуваше практическо съответствие между норми и санкции в пространственото управление. В последните две години нормативната уредба в това отношение се разви значително, но все още контролът и санкциите не съответстват на значимостта на проблемите на пространственото развитие.

Освен това в последните десетилетия пространството става все по-ограничен ресурс, за който се конкурират все повече потребители. При тази конкуренция пространството може да се определи като невъзстановим ресурс, що се отнася до началните (природни) качества на средата. Така че допълването и доразвитието на основните принципи на пространственото планиране и устройството на територията с принципите на устойчивото развитие, е не само желателно, но и задължително.

2. Тенденции и предизвикателства

През деветдесетте години променената общественно-политическа и икономическа обстановка в България рязко ускори динамиката на процесите и коренно измени условията за пространствено развитие и планиране.

С възстановяването на частната собственост върху земеделската земя, реституцията на отчуждените и одържавени парцели и сгради частната строителна инициатива получи значително развитие. Интензивното, макар и дисперсно жилищно и курортно строителство очерта началото на териториалната сегрегация като пространствен израз на видимото социално разслоение сред гражданите на България. Строителството се съсредоточи основно и около големите градове (София, Пловдив, Варна, Бургас, Русе) и курортните зони (курортните комплекси и територии по Черноморието, планинските курорти, вилните зони до големите градове). Икономическата стагнация и началото на икономическото реструктуриране на националната икономика доведоха до остър финансов дефицит в бюджетите на държавата и общините и до рязко спадане, а в някои насоки - и прекратяване на инвестициите в обществения сектор.

В същото време устройствените планове на териториите, градовете и градските структури, правени при пълно незачитане на частната собственост, абсолютни права на държавата за разпореждане с недвижимите имоти и централизирано планиране на инвестициите, са неактуални и не спомагат (а в някои случаи направо пречат) за управлението на процесите в територията. И понеже не става дума за отделни планове, а за промяна на принципа, по който са правени всички действащи такива, то промяната "на парче" на тези планове за отделни, често най-проблемни в момента части от територията (а те са именно най-конфликтните и подложени на натиск структури) доведе до сериозни промени, а в някои случаи до цялостна подмяна на важни и стратегически за развитието устройствени решения. Случаи като разработване на нови териториално-устройствени планове на черноморските общини (финансирани от Световна банка), които се изработиха по принципите на устойчивото развитие, са рядкост и само потвърждават правилото.

Масово започнаха да се усвояват за други цели (предимно за жилищно и курортно строителство) стратегически важни за екологията, природната устойчивост и качеството на живота терени за зелени площи, паркове, земеделски земи и др. Отделни територии и градски структури се пренаселват и преуплътняват с жилища и други сгради без това да е адекватно подсигурено с необходимите мрежи, инженерни системи и зелени площи. София се явява един типичен пример за тези процеси. Масовото строителство в подвитошката яка върху реституирани земеделски земи унищожи замислените от много години зелени клинове между Витоша и града. Преуплътняването на "престижни квартали" като "Лозенец" и пет-, шест-, седеметажни жилищни сгради унищожиха качествата на жилищната среда и пренесоха пренаселеността на центъра в

тези квартали.

С частични изменения на отделни планове постепенно бе разрушена предвижданата схема на социалната инфраструктура (основно от училища, детски градини и здравни заведения и зелената система), без да бъдат заместени от адекватни на сегашните условия нови такива.

В същото време новата геополитическа обстановка изведе на преден план възможността България да стане основен транспортен, комуникационен и бизнес-център на Югоизточна Европа и Балканите. Пет от европейските транспортни коридори, приети на Паневропейската транспортна конференция на остров Крит през 1993 г., преминават през България. При изграждането на тези еврокоридори към България се очаква да се насочи значително по количество и интензивност транзитно движение, носещо и своите екологически рискове, които устройствено не сме в състояние да поемем на този етап.

Ако към така описаните проблеми добавим острите вътрешни инфраструктурни проблеми на населените места с водата, транспортните проблеми и тези на паркирането и гарирането, екологическите проблеми, проблемите със събирането и третирането на твърдите битови отпадъци, се очертава една картина на сериозна криза в устойчивото планиране, прогнозиране и управление на територията на България.

Тези проблеми се допълват от сериозните организационни въпроси, които стоят пред държавната и общинските администрации.

Техническите служби са претрупани от работа, тъй като действащите нормативни процедури отнемат много време и сили на служителите. Ефективността от дейността е ниска, резултатите са незадоволителни. Квалификацията на кадрите в общините, особено в малките, не е на достатъчно високо равнище. Сравнително ниското заплащане и липсата на специалисти в по-малките селища са причина за големия брой незаети места в техническите служби.

Много висок е делът на незаконното строителство - по груби разчети около 50 - 60 % - като процентът представлява съотношение на актовете за регистриране и узаконяване

на незаконно строителство към общия брой издадени строителни разрешения. Тук не се вземат предвид нерегистрираните случаи на незаконно строителство, за които няма сигнали и няма съставени констативни актове. В големия процент от случаите незаконното строителство тръгва отначало по пътеките на административните процедури, но в различни етапи го напуска, поради бюрократичните и нормативни протакания. В много от случаите времетраенето и продължителността на процедурите не е съобразена с действащите изисквания за реализация във времето на инвестициите. Преминавайки от законните процедури към зоната на узаконяването, случаите на незаконно строителство допълнително обременяват работата на териториалните администрации. По предварителни данни фактическото време, което поглъща работата по узаконяването на незаконното строителство, представлява 70 % от цялото работно време на техническите служби.

Друг много важен организационен въпрос е устройственото управление на инвестициите. По неофициални данни делът на частните инвестиции (без тези в инфраструктурата) представлява 70 % (а някъде този цял достига 90 %) от всички инвестиции, т.е. те се явяват основен източник на ресурси за строителството. Липсват обаче обобщени точни данни за размера на частните инвестиции и за съотношението държавни - частни инвестиции. По размери делът на средните и малките инвестиции е около 90 % от всички частни инвестиции.

Липсват механизми за обвързването на направените частни инвестиции с изграждането на елементи от инфраструктурата и с цялостното изграждане на градската среда.

Действащите методики за пространствено планиране са непълни и неактуални и тъкмо поради своите "бели петна" те са неефективни, не могат цялостно и адекватно да опишат реалната ситуация в териториалните системи. Игнорирането и неотчитането на основни и важни елементи от реалностите на пространственото развитие води до ситуациите, които остават извън административния контрол, встрани от законосъобразните процедури, произвежда се хаос, чието най-ярко проявление е "бумът" на незаконното строителство.

От така описаната картина се очертават следните основни проблеми, които сега и за в бъдеще ще са основните предизвикателства пред устойчивото пространствено развитие и планиране в България.

1. Действащата нормативна база в сферата на пространственото развитие и планиране е остаряла и въпреки значителните усилия за актуализацията ѝ в последните няколко години, в преобладаващата си част е неадекватна на съвременните условия. В тази нормативна база принципите на устойчиво развитие са включени фрагментарно, доста разпокъсано в отделните нормативни документи (основно в тези по защита и опазване на околната среда). Не са създадени нормативни предпоставки за развиването на такива принципи в процеса на планиране, управление и контрол на пространственото развитие.

2. Действащите устройствени планове и процедури, нормативно определени в ЗТСУ, ППЗТСУ и някои други нормативни актове, са създадени за друга политическа и икономическа ситуация, при друг режим на собствеността и не отчитат днешната специфика и сложната проблематика. Предстои значителна работа по постепенна подмяна на устройствените планове с нови, с които да се осигури пространствено планиране, адекватно на съвременните условия.

3. Действащите методики за проучванията, предхождащи и съпътстващи пространственото планиране, дават непълно описание на по-сложната съвременна картина на градската система, особено за динамиката на настоящото време. Напълно липсва методиката за проучване на частните инвестиции, които днес представляват основен инвестиционен ресурс в България. Техният значителен дял, неизвестен обем и интензивно развитие във времето произвеждат хаоса в административната система, преливат извън пространствените и времеви рамки на административните процедури и предизвикват незаконното строителство. Липсват механизми за обвързване на частните, кооперативни, общински и държавни ресурси във взаимосвързано цяло, по посока хармоничното изграждане на средата.

4. Известните и прилагани досега методики за пространствено планиране не могат ефективно да трансформират хаоса в ред при отсъствието на методика на проучване и липса на данни за фактичестото състояние на друг основен ресурс - реалната степен на изграденост на териториите. Степента на изграденост на инфраструктурата и комуникациите е тясно място в комплексното изграждане на пространствените системи. Не се отчита нивото на изграденост на инфраструктурата като предпоставка за реализиране на следващите етапи в усвояването на териториите.

5. Контролът и механизмите за въздействие върху процесите на пространствено развитие не са съответстващи на значимостта му за устойчивото развитие на България в следващите години. Независимо от рязкото повишаване на санкциите (повече от

хиляда пъти), както и подготвените още по-строги в проекта за изменение на ЗТСУ, механизмите за възпиране на негативните процеси в пространственото развитие и най-вече на незаконното строителство, са далече от търсената и желана ефективност.

6. Схемата на отчитането на общественото мнение не е развита така, че да осигури достатъчно участие на населението в процесите на пространствено развитие. Самото общественото мнение не е формирано и обществото все още не е възпитано да извежда проблемите на устойчивото развитие на преден план.

При тази ситуация, отказвайки се от моделите на екстензивен растеж от 60-те години и тоталитарните методи на разпореждане и управление на поземлената собственост, в условията на остър обществен (и общински и държавен) финансов дефицит и бързо разрастване на частните инвестиционни инициативи, много важно е пространственото планиране и управление бързо да реагира и да осигури условия за преодоляване на анархията и създаване на нови, адекватни механизми за териториално управление и пространствено развитие според принципите на устойчивото развитие.

Пространственото развитие и въвеждането на система от механизми в пространственото управление, пряко се свързва със засилващата се активизация на човешкия фактор, с разширяване инициативността на конкретните хора като собственици и граждани.

Демокрацията, частната собственост и самоуправлението следва да се разглеждат като решаващи фактори в бъдеще. Все по-задълбочаващата се децентрализация на функции, права и отговорности, разширяване на демократичните основи на управлението, развитието на частната собственост и икономическата инициативност, по-активно и действено въвличане на населението в непосредствените процеси на управление при устройството и изграждането на жизнената среда са процеси, които ще имат все по-силно въздействие върху възможностите за устойчиво развитие.

Провеждането на целенасочена политика в пространственото управление и териториалното и селищното самоуправление, за да бъде насочена към целите на устойчивото развитие, предполага въвеждането на система от финансови, организационно-правни и социално-психологически механизми, които по същество следва да регламентират:

- прецизното разграничаване на компетентностите и взаимните задължения на държавата и на органите по места при разработването и реализирането на конкретна политика в областта на пространственото развитие. Ускоряване процеса на децентрализация на функции, права и отговорности и по-нататъшно укрепване на местните органи на управление (пренасяне центъра на тежестта при изграждане на жизнената среда в обхвата и обсега на местните органи на управление);

- предоставяне на местните органи на управление на всички функции и дейности по териториално и селищно устройство, тяхното вариантно обосноваване и непосредствено реализиране чрез системата за социално управление;

- извеждане на проблемите на конкретния човек като основен приоритет;

- формиране на обществено мнение, защитаващо принципите на устойчивото развитие и изискващо прилагането им в пространственото планиране и управление;

- самостоятелност при избора на икономически методи и форми на регулиране на процесите и явленията на съответната територия като компетентност и правомощие на местните органи на управление. Защита на принципа за разширена самостоятелност (разрешено е всичко, което не е забранено от закона); основополагащи принципи при избора на поведение следва да бъдат принципите на устойчивото развитие.

Едновременно с това държавата има възможности за значителна намеса на национално равнище за регулиране на процесите в пространственото развитие.

Посредством финансови (субсидии, данъчни и други преференции, целеви инвестиции в инфраструктурата и други обекти) и нефинансови (законодателни, нормативни, организационни) механизми, централната власт има възможност да оказва насочващо (подтискащо или катализиращо) въздействие върху протичащите процеси в територията, както и да възбужда и инициира нови такива, така че да стимулира устойчивото развитие.

3. □ Сценарии на пространствено развитие

В зависимост от действията на държавата и общините за управление на пространственото развитие и тяхната ангажираност са възможни три сценария за бъдещия 10 - 15-годишен период. Тези сценарии на развитие и влиянието им върху устойчивото развитие на националната територия като цяло са пряко обвързани с възможните действия и въздействия върху процесите на "макро", "мезо" и "микро" равнище.

Те са развити, изхождайки от сложния, вероятностен и динамичен характер на националната социоекосистема, нейното сегашно състояние и желаните за достигане цели, като се предвиждат различни въздействия в макроструктурата на националната територия и протичащите в нея явления и процеси. Отчитайки динамиката на явленията, осъществени в природните, антропогенните и социалните системи и продължителните периоди, в които се реализират стратегическите цели, тези варианти условно са отнесени към 2010 година с ясното съзнание, че привеждането на отделни системи и подсистеми в равновесно състояние ще продължи след 2010 година. От такива позиции приблизително са определени и два основни етапа.

Първият етап може да бъде фиксиран около 2001 година. В него наред с проблемите на структурното и технологичното преустройство на икономиката и завършването на първия етап на приватизацията, следва да се отчетат и процесите за изграждане и доизграждане полицентричния скелет на националната физическа структура. Чрез него се осъществява новото между първичните обекти, микро- и мезоструктурата и подсистемите на националната територия, и ще се създават условия за отварянето на националната територия в Балканския и Европейския регион. В този етап следва да се създаде нормативната система и механизмите, посредством които да се осигури въздействието върху системата за регулиране на негативно протичащите в територията процеси.

Вторият етап до 2010 година и след нея следва да бъде етапът на разгръщане активното поведение на населението и самоуправляващите се общности за решаване локални проблеми на жизнената среда в коренно променени политически, икономически и социални условия. Силен акцент с нови средства и методи следва да се постави на качествените аспекти на жизнената среда, на нейното довеждане до заявените цели на устойчиво развитие.

Тенденциален (недирижиран) вариант на пространствено развитие

Това развитие би се получило при запазване на сегашните тенденции с вероятните им изменения под влиянието на новите фактори - възстановена собственост върху земеделската земя, отварянето на България към Европа, развитие на самоуправлението и пазарната икономика, без намеса за регулиране на процесите в пространственото развитие като цяло.

Очакваният резултат за територията може да се определи като негативен. Той се свежда до следното:

- продължаване на интензивната териториална концентрация на фондове, дейности и инфраструктура, като този процес ще се ускори от условията на пазара;

- формиране на мощни урбанизационни оси по протежение на международните транспортни коридори, преминаващи през България;

- прогресивно заемане на обработваема земя и гори в периферията на големите градове и курортните зони за строителни нужди;

- задълбочаване на екологическите проблеми основно от транспорта в големите градове;

- масово изоставяне на сградни фондове в селищата извън полетата на урбанизацията и съпътстващото затихване на стопанската дейност, на инфраструктурите и на обработването на земята;

- оголване на значителни територии от страната от население (главно в Северозападна и Югоизточна България) и деградация на селищната мрежа;

- реално "свиване" на националното пространство до ареалите на големите градове и по протежение на големите урбанизационни оси.

Този сценарий на развитие не ангажира пряко финансово и организационно държавата. Разходите на обществото обаче за покриване на негативните последици от развитието на процесите на преструктуриране на националното пространство могат да се окажат толкова големи, че да поставят държавата пред невъзможност за посрещането им.

При този сценарий силно урбанизираните територии могат да достигнат над 15 хил.кв.м или 14 на сто от националната територия. В тях се очаква да обитават над 5,5 млн.души или над 65 на сто от населението на страната. Това предполага в урбанизираните зони да се получи една висока степен на интензификация на територията, оценявана с гъстотата на населението над 360 човека на кв.км или повече от 4 пъти над средната гъстота за страната. Броят на агломерационните образувания, в които основно ще се реализират централизираната градска и крайградска концентрация и урбанизация се очаква да достигне около 12, с население на техните ядра над 5 млн.души или 58 на сто спрямо населението за страната и 90 на сто спрямо населението на силно урбанизираните територии, при 5 на сто от територията на страната.

Териториите с трайно замърсяване на атмосферния въздух и нарушено екологическо равновесие ще достигнат 2300 кв.км, но в тях ще живеят над 3 млн.души или над 55 на сто от населението на силно урбанизираните територии.

Слабо урбанизираните територии при този сценарий вероятно ще достигнат над 90 000 кв.км или над 84 на сто от общата територия на страната. В тях ще живеят под 3 млн.души или под 36 на сто от населението на страната, при една доста ниска степен на интензификация на територията от под 35 човека на кв.км или 2,5 пъти по-ниска от средната за страната.

Частично регулиран (подборно дирижиран) вариант на пространствено развитие

Този вариант предполага целево ограничено въздействие върху процесите при определяне на средствата и механизмите с оглед постигане на точно определени крайни цели. Такъв сценарий предполага ясна оценка на желаното и възможното и точен подбор на действията.

Този вариант би могъл да се интерпретира като доразвитие на функции и дейности на отделните управленски равнища. При такъв подход ще се стабилизират отделни райони и центрове в подбрани и конкретно определени територии (например планинските и граничните райони). Полето на влияние на опорната мрежа от населени места би се засилило и разширило, дори в отделни полета има възможност да се насложи. Това би дало възможност за устойчивост на развитието на националната територия като цяло.

При този сценарий ангажирането на държавата се балансира между финансовите и организационните механизми, като преобладават непреките (неинвестиционни) и нормативно-управленските действия.

Действията е необходимо да се насочат към управлението на стратегически важни процеси с много голям ефект върху устойчивото развитие на територията:

- създаване на нова законова и друга нормативна уредба, адекватна на новите условия и гарантираща възможности за провеждане на стратегията на устойчивото развитие;

- специални организационни и икономически мерки за постепенно екологическо оздравяване на територии, увредени от демасхабираны концентрации на производства с несъвършени технологии;

- подпомагане развитието на инфраструктурата, оживяваща периферните територии и стимулираща евроинтеграционните процеси;

- нормативно установяване на правилата на партньорство на трите основни участника в инвестиционния процес - държавата, общините и частния сектор.

Изцяло регулиран (дирижиран) вариант на пространствено развитие

Такова развитие би се получило при комплексно и целево въздействие върху процесите, които протичат в селищната мрежа във всичките форми на въздействие: финансова; организационна; нормативна; обществена.

При това въздействие процесите на концентрация и урбанизация биха се развили в посока на деконцентрация и дезурбанизация, като обхванат значителни територии (на практика цялата територия на страната). Там трябва да се насочат държавни инвестиции за устройство и изграждане на жизнената среда. Протичането на тези дезурбанизационни процеси е обвързано с изграждане на мрежа от комуникационни и инфраструктурни коридори от международно, национално, регионално-локално равнище, като така ще се въздейства най-силно върху локализационните териториални фактори за периода до 2020 година. Извън урбанизационните оси от висок клас (осите на развитие) ще се развиват и много малки, малки и средни градове, като опорна мрежа на системата от населени места. Регулирането на по-нататъшното развитие на силно урбанизираните (централни) територии ще се осъществява само по интензивен път и ще намалява степента на концентрация и урбанизация в тях. Ще се активизира взаимодействието между центровете на функционалните връзки на агломерационните образувания и ще се развива субурбанизационния процес чрез децентрализиране на дейности и функции. Такова стимулиране на развитието на периферните територии чрез локализация на функции на отделните селища би засилило функционалното взаимодействие на отделните селища, като преодолява социалните и икономическите проблеми и доизгражда жизнената им среда. По този начин би се доразвил опорният скелет на селищната мрежа. Ще се разширява полицентричният характер на структуроопределящите центрове от първи ранг (регионален), втори ранг (подрегионален) и трети ранг (районен).

За преодоляване на силната инерция в изградените структури на селищната мрежа следва да се осъществи:

- доизграждане до пълен спектър от дейности и функции на населените места в зависимост от потенциала на центъра;

- преодоляване на "вертикалната" йерархия на центрoвете;

- създаване на "хоризонтални" мрежи от центрoвете, като партньорство и отношения на съревнование и конкуренция.

Този сценарий на развитие води до тенденция към обвързване в мрежа на градовете - "градски мрежи". В тези "градски мрежи" елементите са в интензивни обменни връзки помежду си. Връзките на другите центрoве, които са извън мрежата, са по-трудни. Тези обменни отношения могат да бъдат от физически (установени териториално и функционално) и организационен вид (координационни и кооперационни връзки), а също и комбинация от тях.

Градските мрежи биха се формирали като три вида:

- нуждаещи се от специално разтоварване (във формираните агломерации);

- с необходимост от доизграждане (във формиращите се агломерации и периферните територии);

- със специална потребност от развитие и от допълнителни импулси в съответствие с индивидуалностите на мрежата.

При този сценарий максимално би се елиминирал моноструктурният характер на селищата, противодействащ на функционалните и териториалните свързвания в ефективни мрежи.

По този начин осите на развитие обединяват и свързват една система от центрoве в динамична мрежа. В тези оси може да се развие и ускори обменът на услуги и информация. Тези оси ще действат в самата територия като периферни (нецентрални) райони и ще могат да участват в обмена на мрежата, като се осигури възможността

периферните територии да имат достъп до транснационалната мрежа.

Този сценарий изисква значителни финансови и управленски усилия и ресурси от страна на държавата за:

-нормативно усъвършенстване на социалната и пазарна инфраструктура на държавата;

-инвестиции в създаване на нови обекти на социалната инфраструктура, главно в малките и средните градове;

-инвестиции в техническата инфраструктура (включително четвъртокласната пътна мрежа);

-насочване на чуждите инвестиции в населените места от трети и четвърти ранг и в селата;

-данъчни преференции за определени територии и населени места.

Контролни въпроси

1. Какви са тенденциите и предизвикателствата пред пространственото развитие и планиране в РБългария?

2. Какви са сценариите за пространствено развитие в РБългария?

□

тема 7. □ институционална организация и международни програми за устойчиво развитие

1. □ Основания

Неправителствените организации изпълняват ключова роля в осъществяването на принципите за демократично участие. Характерен белег, определящ облика на тези организации е тяхната независимост от държавния и от други обществени сектори. Освен независимост, неправителствените организации притежават разнообразен и траен опит в области, нужни за осигуряване на "екологично - безопасно" и "социално - надеждно" устойчиво развитие. Индикатор за демократичността на една държава е признаването на неправителствените организации като равностойни партньори във взаимоотношенията между институциите и в изграждането на гражданското общество. Тези организации се нуждаят от широка обществена подкрепа за да изпълнят своята отговорна мисия за постигане на съгласие между хората по изключително важния въпрос - как може да се премине от неустойчиво към устойчиво развитие?

Тези и други характерни черти на неправителствените организации дават основание тяхното съществуване и дейност да бъдат изследвани и анализирани, когато става дума за реализацията на концепцията за устойчиво развитие в една страна или сред едно общество.

2. □ Специфични изисквания, поставени към неправителствения сектор във връзка с устойчивото развитие

Срещата на най-високо равнище, състояла се през 1992 г. в Рио де Жанейро, съсредоточи вниманието на световната общественост върху най-важните проблеми на Планетата и Човечеството. На нея беше приет Световен план за действие - "Дневен ред на 21 век", насочен към решаването на тези проблеми. Важен елемент на плана е изискването, както към самата Организация на Обединените нации, така и към

отделните правителства да привличат неправителствените организации за участие при формулирането на политиката и вземането на решения, насочени към постигане на устойчиво развитие. Освен това правителствата трябва да включват тези организации във работата по разглеждане и оценка на дейностите, осъществявани за реализацията на целите, определени в "Дневен ред на 21 век", а също така да им предоставят своевременно достъп до информацията, която им е необходима за оказване подкрепа на устойчивото развитие. Правителствата са задължени да поощряват съвместната дейност на неправителствените организации и местните органи на властта в работата им по постигане на устойчивото развитие. Те се ангажираха да поощряват всички държавни и местни органи на властта и институции да използват опита и знанията на неправителствените организации. Правителствата и международните финансиращи институции трябва да преразгледат финансовата и административната помощ, която се оказва на гражданските организации, с цел да се засили тяхната роля на партньори и съмишленици. Неправителствените организации могат да бъдат привлечени в разработването на програми за устойчиво развитие, като по най-добър начин се използват техните възможности в областта на образованието, борбата срещу бедността, а също така в опазването и възстановяването на околната среда. Правителствата и местните власти са длъжни при формиране на своята политика за устойчиво развитие да се съобразяват със становището на неправителствените организации и да използват резултатите от техните проучвания и изследвания.

3. Местният контекст: Неправителствените организации в България

Неправителствените организации в България включват едно голямо множество от организационни форми и дейности - от малки неформални местни организации до по-официални структури, от общности за взаимопомощ до официални групи за подкрепа, от движения за защита на околната среда до бюрократични организации с лична заинтересованост. Независимо от това те имат много общи черти, което показва специфичното място на неправителствените организации в структурите на изграждащото се демократично общество у нас:

- Преди всичко трябва да се отбележи че НПО не са част от държавните структури. Те са юридически и организационно независими от държавния апарат. Те търсят начини за упражняване на влияние върху формирането на общественото съзнание за гражданско общество и устойчиво развитие. Нуждаят се силно от финансовата подкрепа на държавата и местната власт, но засега получават финансиране за своята дейност преди всичко от международни програми и донорски организации.

- За разлика от стопанските организации, които оперират на пазара с търговска цел, доброволните НПО посвещават своите идеални цели на определена кауза. Някои от тях предоставят услуги срещу заплащане, но не формират печалба в резултат от своята дейност.

- Нестопанските организации се зараждат като групи от индивиди, които имат общи интереси. Техните организационни форми са неформални - те сами си ги налагат и представляват неофициално избрани групи хора. В този смисъл, те често представляват "малцинство" от обществото. Гражданите още не осъзнават действителната роля на третия сектор в процеса на демократизация на обществото. Представителите на държавната и местната власт пренебрегват възможността за сътрудничество с НПО и често се отнасят с недоверие към техните инициативи.

- Самата дейност на членовете или симпатизантите на нестопанските организации се простира в зоната между държавата и пазара и е техен основен източник на средства. Често пъти характерното за нестопанския сектор доброволно участие се заменя със силно централизирана и комерсиализирана дейност, което нанася сериозни щети, както на престижа на целия сектор, така и на възможностите за финансиране от страна на общността на донорите.

4.□ Функциониране на НПО в процеса на промяна

Основна функция на НПО е оповестяването и защитата на исканията на гражданите чрез активно участие в обществения живот и чрез изграждане на обществено съзнание. Най-често НПО действат в сферите на образованието, опазване на околната среда, осигуряване на достъп до юридически услуги, социална подкрепа, защита на бежанци и откриване на работни места.

НПО играят важна роля при поощряване изразяването на различни мнения. Самото съществуване на множество конкуриращи се организации улеснява интегрирането на отделни групи от хора в гражданското общество и в политическите процеси на страната. Това налага на властимащите да осигуряват по-високо ниво на реализация на правата на гражданите.

В условия на преход към демокрация, структурата на НПО се променя в съответствие с изискванията на обществото да внушава доверие в области като отчетност и откритост на процедурите по вземане на решения. Тези нови стандарти могат да послужат за пример на правителствените организации.

5.□ Кои са основните проблеми пред неправителствените организации?

1. Необходима е съвременна законова уредба, която да стимулира развитието на третия сектор, без да ограничава свободната реализация на неговия огромен положителен потенциал. В момента у нас съществува един развиващ се нестопански сектор, който се сблъсква с финансови ограничения, липса на ясно очертани цели, организационни и

административни проблеми. Предстои приемането на закон за правно дефиниране на нестопанските организации и утвърждаване на техните права и задължения. Необходимо е по-точно да се дефинират данъчните облекчения и задължения към тези организации с оглед стимулиране на тяхната дейност.

2. Необходима е широка образователна и просветна дейност сред населението, администрацията и политиците за ценностите на гражданското общество и ролята на неправителствените организации като партньор и коректив в процеса на вземане на решения. В България все още не се гледа на нестопанските организации като на структурирана и постоянна база за осигуряване на граждански услуги. Все още държавата се възприема като основен гарант, който поема отговорността и изпълнява всички социални, културни, образователни и др. програми.

3. Необходима е нова медийна политика и ефективен информационен механизъм за популяризиране на дейността на неправителствените организации и тяхната роля в процеса на преход към демократично гражданско общество. Трябва да се подчертава ролята на НПО като лаборатория за гражданска инициатива. Много са изданията и публикациите на самите НПО, но те са с малки тиражи, често пъти твърде специализирани и насочени към тесен кръг от читатели. Разпространението им не е регламентирано и зависи от възможностите и инициативата на отделната организация. Средствата за тези издания са много ограничени и това се отразява на тяхното качество.

4. Необходими са нови, ефективни начини на финансиране на дейността на НПО не само от външни донори, но и от държавата, местните власти, и местния бизнес, стимулиране на дарителството и благотворителността. Съществува огромна пропаст, както организационно, така и финансово, между няколкото много големи организации и основната част от нестопанските организации. Наблюденията показват, че много малко относително богати организации разполагат със сигурна ресурсна база. По-голямата част от организациите са създадени от тесен кръг съмишленици или приятели и оперират с много малък бюджет.

6. НПО и международните програми

Днес българските неправителствени организации работещи за устойчивото развитие се финансират почти изцяло от международни финансови институции и донорски организации. Основните източници на средства са PHARE; UNDP; USAID; някои западноевропейски правителства, големи международни частни фондации, благотворителни организации. Правителството и местните власти за сега имат много

ограничени възможности за по-съществена подкрепа. Българският частен бизнес още не е намерил своето място в тази дейност.

Ако се анализира дейността на ограничени брой НПО, които се занимават с проблемите на устойчивото развитие и техните взаимоотношения с финансиращите организации могат да се направят следните изводи и констатации:

- Макар и много да се говори за устойчиво развитие през последните години у нас, малко са организациите, които са създадени специално да работят в тази сфера. Това са преди всичко природозащитни организации, които твърде фрагментарно разбират и третираат въпросите на устойчивото развитие.

- Финансиращите организации, които участват и в разработването на плановете задания за проектите, рядко успяват добре да оценят специфичната обстановка и да насочат дейността си към по-комплексната област на околната среда, разумното използване на ресурсите, създаването на работни места, икономическото и социалното развитие, т.е. към всичко това, което наричаме устойчиво развитие. Добър пример в това отношение е Проектът на UNDP "Възможности 21 век".

- Не се стимулират достатъчно съвместни проекти между общините и НПО в духа на местния "Дневен ред 21". Инициативите на Регионалния Екологичен Център за Централна и Източна Европа (REC) за разработването на т.н. "Местни планове за екологично действие" (Local Environmental Action Plans) и тази на UNDP - "Възможности 21 век" са единствените сериозни програми насочени към съвместната работа между местните власти и НПО за прилагане принципите на устойчивото развитие у нас. Тук трябва да се споменат и разработките на ICLEI (The International Council for Local Environmental Initiatives).

- Не се осъществява необходимата координация между дейността на различните финансиращи организации, липсва обща стратегия за действие, която да позволява средствата да се изразходват по най-ефективен начин. Често пъти темите на проектите се дублират, липсва информация за резултатите, не се правят целенасочени анализи и изводи за подобряване на дейността. Особено хаотично се провеждат обучителните програми, като не се следи за последващото развитие на обучаемите. Няма ясна стратегия как тези, които са получили необходимата квалификация и подготовка ще се интегрират в бъдещото развитие на програмите за да могат знанията и уменията да се мултиплицират и да достигнат до възможно най-широк кръг потребители.

- Все още не са постигнати необходимите устойчиви резултати от реализацията на програмите и проектите. Често пъти след приключване на финансирането на конкретен проект не остава действаща ефективна структура, която да е в състояние самостоятелно да продължи дейностите, заложи в завършилия проект. Малко са организациите, които са в състояние сами да финансират своята дейност, да осъществяват самостоятелен мениджмънт и управление.

Контролни въпроси

1. Какви са специфичните изисквания, поставени към неправителствения сектор във връзка с устойчивото развитие?

2. Какви са основните проблеми пред работата на неправителствените организации в РБългария?

□

тема 8. европейската интеграция и устойчивото развитие в Р.България

Отчитайки конкретните аспекти на реализацията на европейските норми, критерии и стандарти досега и предлаганите от Комисията на ЕС насоки за бъдещи промени в политиката на структурните фондове, общата селскостопанска политика, финансовите инициативи 2000 - 2006 г. и разширяването на ЕС (Agenda 2000), е важно да се оценят предизвикателствата, които присъединяването на България към ЕС създава в областта на устойчивото развитие.

Тези предизвикателства следва да бъдат разглеждани и оценявани от няколко аспекта. Първият аспект включва необходимите действия, за да се реализира поетото задължение според Европейското споразумение за асоцииране, че в политиката си за развитие България ще се ръководи от принципа за устойчиво развитие. Вторият е свързан с оценката на последствията и конфликтите при удовлетворяване на специфичните за страната икономически, социални и екологически цели на устойчивото развитие в процеса на покриване на отделните критерии за членство. Друг важен аспект е свързан с ангажименти от страна на самия ЕС по отношение на политиката и подкрепата на процесите на устойчивото развитие в новоприсъединяващите се страни и по-специално България.

Основният конфликт е, че България все още не е осъзнала ясно възможностите и последствията от присъединяването, липсва яснота "какво точно то означава, липсва информация и прозрачност на действията, партньорство, "споделена отговорност". Към тези съдържателни измерения на предизвикателството "присъединяване" следва да се прибавят административните и организационни измерения като наличие/липса на адекватни институционални структури и капацитет на държавната администрация, нагласата ѝ за приспособяване към изискванията на този процес, възможностите ѝ за съвременно информационно общуване и др.

Удовлетворяването на задълженията за членство, които Европейският съвет от Копенхаген през юни 1993 г. определи, формират основните предизвикателства към скоростта за присъединяването на България към ЕС, а така също и към изграждането на основите на устойчивото развитие в страната. Следните основни фактори ще бъдат решаващи в тази насока:

1) Укрепване на демократичните институции и развитие на гражданското общество. Стабилността на институциите, гарантиращи демокрацията, върховенството на закона, правата на човека и уважението и закрилата на малцинствата, партньорството между институциите, достъпът до информация, са в основата на покриването на политическите критерии на членството и важен елемент на изграждането на едно устойчиво общество;

2) Изграждане на функциониращо пазарно стопанство, на здрава и конкурентна икономика, способна да се справи с последствията от реструктурирането на икономиката и социалната реформа. Без приобщаване към вътрешния пазар на базата на функциониращо пазарно стопанство и способност за справяне с конкурентния натиск и пазарните сили вътре в ЕС членството ще загуби икономическото си значение както за България, така и за нейните партньори.

Реализацията на икономическите критерии за членство крие известни конфликти за устойчивото развитие на страната. Те са свързани със скоростта на реструктуриране и социалната цена, както и с релацията реструктуриране на икономиката - околна среда. От гледна точка на присъединяването последният конфликт може да бъде илюстриран с необходимостта от енергийна независимост на страната и поставеното условие от ЕС за реструктуриране на енергопроизводството и търсенето на алтернативни източници на енергия, свързани с изискването за повишаване на

сигурността от използването на атомната енергия. До голяма степен този конфликт има и конюнктурен характер.

Търсенето на разумен баланс между икономическите и социалните критерии, развитието на съвременна политика в областта на пазара на труда и регионалното развитие, ще позволи да се реализират критериите за икономическо и социално сближаване;

3) Постигането и поддържането на макроикономическа стабилизация, осигуряваща относителна стабилност на цените, ограничаване на неравновесията в платежния баланс и бюджетния дефицит, стабилност на лева и икономически растеж.

Напредъкът на страните-кандидатки по отношение на растежа, увеличаващ тяхната конкурентоспособност и производителност, и възможност за удовлетворяване на социалните и екологически цели е важно условие за скоростта на тяхното присъединяване. Това условие е в пряка връзка с удовлетворяването на принципите на устойчивото развитие, визиращи преодоляването на бедността и подобряването стандартите на живот.

Покриването на критерия за ускорен икономически растеж с оглед на провеждането на политиката за макроикономическа стабилизация и равностойно участие в единния икономически и валутен съюз в някои случаи се сблъсква с изискванията на устойчивото развитие за опазване на ОС. До голяма степен това е свързано с освобождаването от замърсяващи производства на развитите европейски страни и с политиката на големите европейски фирми, които извършват импорт на замърсяващи производства в източноевропейските страни. Динамиката на промишленото производство в страната през последните 7 години показва, че относително по-устойчив се оказва първичният промишлен сектор, който е и най-големият замърсител на ОС. Причина за това бе и отвореността на европейските и международните пазари именно за тези производства.

От друга страна, ниската степен на икономическо развитие и размерът на инвестиционните ресурси ограничи и възможностите на страната за прилагане на нови технологии, щадящи околната среда. Увеличиха се социалните и регионални различия.

4) Хармонизирането на българското законодателство със законодателството на ЕС. Присъединяването на България към ЕС изисква тя да приведе своето законодателство в съответствие с "acquis communautaire", т.е. с цялото законодателство на ЕС по всички съгласувани теми през цялото съществуване на ЕС.

Това поражда редица предизвикателства, свързани с отчитане на нормите и изискванията на основните договори, основаващи ЕС и вторично законодателство в Националната стратегия за устойчиво развитие. От друга страна, поражда и конфликти, произтичащи от необходимостта да бъдат съобразени изискванията в многоброен пакет от документи на ЕС, имащи непоследователен, дори понякога противоречив характер. Към това се прибавя и специфичната ситуация в страната, характеризираща се със съществуването на три типа законодателни документи. От една страна, наличие на закони, датиращи от преди началото на прехода, от друга, частично изменени закони през изминалия период на преход и от трета страна, приети нови закони. Всичко това формира като цяло нехомогенна и в много случаи неработеща нормативна система.

В тези условия България е изправена пред особеното предизвикателство да осъществи процес на хармонизация със законодателството на ЕС за изключително кратък период от време.

Според Становището на Европейската Комисия по молбата на България за членство в ЕС, от 899 директиви и регламенти, посочени в Бялата книга, към края на юни 1997 г. броят на мерките, за които българските власти са нотифицирали наличието на прието законодателство, имащо някаква степен на съвместимост с кореспондиращите мерки от Бялата книга е 126 (или 14%). Прави впечатление, че изключително интензивна работа предстои именно в законодателното хармонизиране на мерките с подчертано влияние върху устойчивото развитие. От съществуващите 523 мерки в Бялата книга в тази област (вж. табл.) само 86 частично или по-пълно са покрити от българското законодателство.

5) Координиране на икономическата, социалната и екологическа политика в определени области, свързано с унификация на институционалните основи, механизмите и инструментите. Тук се включва и приспособяването на политиката на страната към политиката за устойчивост на Европейския съюз, като съвкупност от мерки, въздействащи върху икономическата, социална и екологическа политика, както и върху начините на производство и потребление, използване на невъзобновимите ресурси, технологично развитие, устойчивото съчетаване на икономически растеж и

екологичния натиск, интегрирането на мерките, териториалното и градското развитие и устройство, "споделената" отговорност, партньорството и т.н.

Една от стартовите точки за преговорите ще бъдат достиженията на екологичната политика (*aquis communautaire*), които се предвижда да бъдат приети като задължителен субект през присъединителния период.

Постигането на съпоставимост с политиката на устойчивост на ЕС поставя определени политически проблеми, представлява труден и дълъг процес, който налага неговото осмисляне и съответното разработване на стратегически подход и институционална основа, имащи непосредствено отношение към Националната стратегия за устойчиво развитие и Националния Съвет за устойчиво развитие.

Основните предизвикателства тук произтичат от:

- реализирането на устойчивото развитие като баланс на икономическите, социалните и екологичните цели;
- необходимостта да няма конфликт между Българската стратегия за устойчиво развитие и програмите и политиките на ЕС.
- спазването на действащите актове на Общността, които изискват по-сериозно и последователно ангажиране на крупни инвестиции за околната среда, с които страната разполага.

В тази връзка е интересно да се отбележи, че според Програмата за действие по ОС в ЦИЕ, приета от конференцията на министрите, гр. Люцерн, 1993 г., главната пречка за осъществяване на програмата идва по-скоро от основната липса на финансови и най-вече - на организационни възможности, отколкото трудностите, специфични за отделните екологични проблеми или за техните потенциални решения. Следователно най-спешните проблеми ще бъдат разрешени само когато бъдат поставени ясни цели още в самото начало и се намери най-ефикасният начин за тяхното постигане. Тази оценка на приоритетите, рисковете и печалбите е основна предпоставка за една стратегия на устойчиво развитие, която определя политиката и необходимите инвестиции в подкрепа на разумни в социално и екологично отношение цели.

Не по-маловажни за устойчивото развитие на страната са и действията, предприемани

от страна на ЕС в подкрепа на този процес, както и по отношение на общия процес по присъединяването. В конкретния случай биха могли да се отбележат някои по-обща препоръки като:

- увеличаване дела на инвестиционната помощ и подкрепата на собствено участие в рамките на програмата ФАР и другите предприєдинителни финансови инициативи и програми;
- оказване на техническа помощ в процеса на хармонизация на българското законодателство с това на ЕС;
- подобряване капацитета на човешките ресурси, по-специално на публичната администрация;
- пренос на успешни практики за устойчиво развитие, адаптирани към избрания специфичен модел за устойчиво развитие на страната;
- отваряне на програмите на ЕС за участие на България.

Разширяването на ЕС през следващите 10 години от малка група западноевропейски страни в над 20 страни, поставя въпроса за това дали не трябва да се увеличи диференциацията, например на регионална основа. И тъй като ЕС се разширява, неизбежно е да се увеличи разнообразието в неговите граници. В общата рамка на ЕС трябва да бъде възможно появяването на диференцирана политика със специфични характеристики, отразяващи примерно регионалните различия. В политиката на ЕС държавите членки винаги са имали възможност да провеждат свои собствени политики с някои ограничения. При известни условия групи страни също могат да приемат някои общи цели.

Контролни въпроси

1. Какви са законодателните основи на политиката за устойчиво развитие в Европейския съюз?

2. Какви са програмните мерки на Европейския съюз за устойчиво развитие?

1. 3. Кой са основните инструменти, реализиращи политиката за устойчиво развитие?

2. 4. Кой са основните предизвикателства за присъединяването на РБългария към Европейската политика за устойчиво развитие?

КОНСПЕКТ

За изпит по дисциплината “Устойчиво развитие”

1. Същности и принципи на устойчивото развитие.

1. Институционализиране на устойчивото развитие.

1. Политика за устойчиво развитие в РБългария.

1. Икономическа политика и устойчиво развитие.

1. Инструментални и поведенчески предизвикателства на устойчивото развитие в РБългария.

1. Икономически преход и паричен съвет, резултати и рискове за устойчивото

развитие.

1. Роля на макроикономическото управление за устойчивото развитие.

1. Роля на структурата на икономиката за устойчивото развитие.

1. Енергийна политика и устойчиво развитие.

1. Туристическа индустрия и устойчиво развитие.

1. Устойчиво развитие и жизнена среда.

1. Сценарий за пространствено развитие на РБългария.

1. **13.** Изисквания и проблеми от дейността на правителствените и неправителствените организации по устойчиво развитие .

1. Законодателни основи и инструменти на политиката за устойчиво развитие в Европейския съюз.

1. Европейска интеграция и устойчиво развитие на РБългария.