

ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В ПРЕДИЗБОРНИТЕ ПРОГРАМИ НА ПАРТИИТЕ, УЧАСТВАЩИ В ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИЗБОРИ НА 2 ОКТОМВРИ 2022 ГОДИНА

Ваня Кашукеева-Нушева¹, Асоциация „Прозрачност без граници”

Резюме

В статията се разглеждат предизборните програми на партиите и коалициите, представени в 48-ото Народно събрание. Фокусът на изследването е поставен върху идеите за по-интензивна намеса на държавата и за подпомагане на фирми, опериращи в три ключови сектора на икономиката – енергетика, туризъм и селско стопанство. Засяга се и въпросът в каква степен този подход отразява и по-различна гледна точка към ролята на регулаторните институции, които разполагат със специфични контролни правомощия в разглежданите сектори. Основният приложен метод е сравнителен анализ, позволяващ въз основа на проучването на програмни документи на партиите в периода 2017 – 2022 г. да бъде направена оценка на промените в идеите по отношение на намесата на държавата в тези области.

Ключови думи: етатизъм, предизборни програми, партии, избори, енергетика.

TENDENCIES TOWARDS STATISM IN THE ELECTION PROGRAMS OF THE PARTIES PARTICIPATING IN THE PARLIAMENTARY ELECTIONS ON OCTOBER 2, 2022

Vanya Kashukeeva-Nusheva², Transparency without Borders Association

Abstract

The article examines the pre-election programs of the parliamentary presented parties and coalitions in the 48-th National Assembly. The focus of the research is placed on the ideas for

¹ Ваня Кашукеева-Нушева е доктор по политология, преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, водещ експерт в Асоциация „Прозрачност без граници“ – българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Основните ѝ академични интереси са в сферата на доброто управление и противодействие на корупцията, финансиране на политическите партии, демократични стандарти в изборния процес, лобизъм. Лектор е в обучителни програми за развитие на капацитета на гражданското общество и публичната администрация. Член е на Българската асоциация за политически науки.

² Vanya Kashukeeva-Nusheva is a Doctor of Political Science, a lecturer at Sofia University "St. Kliment Ohridski", and a leading expert in the Transparency without Borders Association - the Bulgarian representation of the International anti-corruption organization Transparency International. Her main academic interests are in the field of good governance and anti-corruption, financing of political parties, democratic standards in the electoral process, and lobbying. Lecturer in training programs for capacity development of civil society and public administration. She is a member of the Bulgarian Political Science Association.

more intensive intervention of the state and for supporting companies operating in key sectors of the economy - energy, tourism and agriculture. The report also addresses the question to what extent this approach reflects a different perspective on the role of regulatory institutions that have specific control powers in the areas under consideration. The main applied method is a comparative analysis, which allows, based on the study of party program documents during the period 2017-2022, to make an assessment of changes in ideas about the state intervention in these areas.

Keywords: statism, election programs, parties, elections, energy.

ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Икономическата криза, провокирана от две извънредни събития през последните няколко години – пандемията и последвалите ограничителни мерки срещу разпространението на КОВИД-19, както и войната в Украйна, обхвана редица сектори на икономическия, политическия и обществен живот в почти всички държави по света. В опит да бъдат преодолените негативните последици много правителства предприеха действия, отразяващи съществена промяна в разбирането за степента, в която държавата може да се намесва в икономиката и в дейността на частните икономически субекти. В държави с утвърдена пазарна икономика от Европейския съюз, САЩ и Австралия правителствата предприеха мерки не само за подкрепа на най-уязвимите социални групи и на силно засегнати бизнеси, но и регулаторни мерки, които поставиха в нова светлина ролята на държавните институции.

Наред с действията за подпомагане на частни икономически субекти, пострадали от разпространението на КОВИД-19 и от наложените ограничителни мерки, редица парламенти на държави с функционираща пазарна икономика въведоха законодателни промени, които насърчиха намесата на държавата под формата на разширяване на контролните функции на институции от изпълнителната власт и на независими регулаторни органи, намаляване на данъци и правни възможности за субсидиране на частни бизнеси. България не остана изолирана от този процес, като в периода 2020 – 2022 година се установи отчетлива промяна в подхода, по който изпълнителната и законодателната власти реагират на възникналите предизвикателства.

Силната държавна намеса като реакция на пандемията предизвика редица въпроси, които все още нямат категоричен отговор, като например: къде са границите на свободата на индивида; в каква степен държавните институции могат да регулират дейността на цели икономически сектори; каква е отговорността на държавата при тази интензивна намеса; докъде могат да се простират ограниченията спрямо бизнеса; доколко е оправдано частният бизнес да очаква финансова подкрепа от държавата при неблагоприятни икономически процеси.

Дори с невъоръжено око и без задълбочена експертиза може да се установи, че приложеният подход в държави с утвърдени демократични традиции в управлението и с работеща пазарна икономика съществено се отличава от класическото разбиране за ролята на държавата в пазарната икономика. И тук основателно възникват няколко въпроса: дали е налице нова тенденция на етатизъм във взаимоотношенията публични

институции – икономически субекти; каква е визията на политическите партии за уредбата на тези отношения; дали подобен процес протича в България.

От тази гледна точка не само за икономистите, но и за изследователите на политическия живот и управлението на публичните институции съществен изследователски интерес представлява дали тази тенденция ще бъде продължена и в какви насоки може да бъде реализирана в следващите години. Един от важните източници на информация за релевантен отговор са предизборните програми на партиите, тъй като те отразяват визията на политическите субекти относно ролята на държавата в икономическия живот, обхвата от функции на регулаторните институции, разбирането за степента на допустима държавна намеса под формата на рестрикции и на подкрепа за частния бизнес.

В тази връзка сравнителният анализ на предизборните програми на участниците за определен период би дал възможност за формирането на адекватна оценка и за формулирането на изводи дали такава тенденция действително съществува. В конкретния контекст особен интерес представлява дали темата за намесата на държавата в регулацията на икономическия живот стои на дневен ред в програмите на политическите партии през 2022 г. и дали това ново разбиране за необходимостта от посезаема държавна намеса се откроява съществено от предизборните програми на партиите, участвали в предходните редовни парламентарни избори, проведени през 2017 г.

През този петгодишен период станахме свидетели на работата на един парламент и правителство, функционирали в рамките на пълния си 4-годишен мандат, като редовните парламентарни избори от 4 април 2021 г. бяха последвани от цяла поредица от предсрочни избори, проведени на 11 юли 2021 г., на 14 ноември 2021 г. и на 2 октомври 2022 г. Този кратък, но наситен с избори период предоставя достатъчно голям масив от предизборни идеи и програмни документи, чийто анализ позволява да бъде даден отговор дали съществува тенденция на етатизъм.

Обект на настоящото изследване са предизборните програми на политическите партии и коалиции, които са представени в 48-ото Народно събрание: ГЕРБ – СДС, „Продължаваме промяната“, Движение за права и свободи“, „Възраждане“, „БСП за България“, „Български възход“ и „Демократична България“. Като основни източници на информация са разгледани предизборните програми на тези партии във връзка с изборите, проведени от 2017 година до 2022 г. Част от партиите и коалициите са нововъзникнали или участващи в различни коалиционни формати³, което обуславя и невъзможността да бъде извършен сравнителен анализ за всички политически субекти през целия 5-годишен период, но въпреки това позволява да бъдат открити тенденциите при разглеждането на въпросите за ролята на държавата и нейните институции в икономиката.

³ Вж. съставите на коалициите, регистрирани в ЦИК за съответните избори и парламентарно представените партии и коалиции, на следните адреси: <https://results.cik.bg/ns2022/rezultati/>; <https://www.cik.bg/bg/ns2017/registers/parties> и <https://www.parliament.bg/bg/archive/58>, както и в сайта на парламента, със структурирана информация относно парламентарно представените партии и коалиции в състава на 44-тото Народно събрание: <https://www.parliament.bg/bg/archive/52>

Предмет на анализа са предложенията в предизборните програми в три области – енергетика, туризъм и селско стопанство. Мотивите за избор на тези сектори са няколко: а) значимостта на секторите и въздействието, което те оказват върху всички останали сектори на икономиката и на обществения живот; б) структуроопределящата роля за отделни райони в страната; в) социалната значимост на фирмите от секторите; г) действителната финансова подкрепа, която правителствата са оказвали на даден сектор и д) интензивният натиск от собствениците и работещите в даден сектор, свързан с искания за държавна намеса.

Фокусът на анализа на предизборните програми е поставен върху идеите за намеса на държавата в сектора на енергетиката, намираща израз в три основни форми:

- 1) формиране на цени, пряка финансова подкрепа под формата на субсидии и данъчни облекчения;
- 2) приоритетни насоки за развитие на отделните сектори в сферата на енергетиката;
- 3) промяна в правилата, засягаща правомощията на държавни агенции и независими регулаторни и контролни институции, като Комисията за енергийно и водно регулиране, служби на Министерството на земеделието, данъчни служби и други звена – част от институционалната структура на Министерството на финансите.

Фокусирането на вниманието върху тези идеи е мотивирано от търсенето на отговор на основната хипотеза, а именно – че е налице етатистка тенденция в предизборните програми на основните политически партии, която отразява ново разбиране за ролята на държавата, респективно на публичните институции в икономиката, и тази тенденция не се отнася само до предизборните платформи на партиите от левия политически спектър.

В настоящото изследване са използвани сравнителен анализ на документи, анализ на съдържанието и медиен мониторинг, които позволяват да бъдат направени изводи за наличието на тенденции за все по-широко разпространение на етатистки идеи в платформите на основните политически партии в страната.

1. ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В СЕКТОРА НА ТУРИЗМА

Първият сектор, в който бе осъществена изключително силна държавна интервенция в периода 2020 – 2022 г., бе секторът на туризма и свързаните с него подсектори на хотелиерството, ресторантьорството и на питейните и увеселителните заведения. Причината за това бяха ограничителните мерки срещу разпространението на КОВИД-19, като държавните институции предприеха силно рестриктивни мерки спрямо този сектор – затваряне или ограничаване на дейността на фирми в рамките на дълъг период от време.

Държавната намеса провокира на свой ред и острата реакция на собствениците и на работещите в тази сфера, като исканията за компенсации и защита от неблагоприятните последици от пандемията бяха в следните насоки: 1) намаления на данъчните ставки; б) директно подпомагане чрез субсидии от държавния бюджет и/или чрез финансови

средства от ЕС. Тези искания намериха израз както в конкретни действия на правителството, така и в законодателни решения на парламента. Проучването на предизборните програми на политическите партии обаче не съвпада с посланията на политиките и с вече предприетите действия на правителствата, управлявали страната в периода от началото на пандемията до предизборната кампания през септември – октомври 2022 г.

Въпреки това в програмите на партиите, които са включили предложения за сферата на туризма, се открояват определени етатистки идеи. Така например в предизборната програма на ГЕРБ – СДС са представени идеи за целева държавна подкрепа за: а) създаване на фонд „туристическа инфраструктура“, който трябва да „гарантира целево финансиране и устойчиво развитие на вече утвърдените национални курорти“; б) създаване на център за професионална квалификация към Министерството на туризма; в) рекламиране на българския туристически продукт на международни изложения. Другата партия, която включва предложения за туристическия сектор, е „Възраждане“. Предложенията отразяват силно етатистко разбиране за ролята на държавата в туризма: а) осъществяване на държавна стратегия за национална реклама на туризма и б) „регионална политика за развитие на туризма – МРРБ да осигури необходимата инфраструктура – водоснабдителна, канализационна, електроснабдителна и транспортна“.

2. ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО

Войната в Украйна и свързаната с нея криза с производството на зърнени храни на световния пазар през 2022 г. изведе на преден план редица етатистки идеи за ролята на държавата при функционирането на един от основните в българското селско стопанство – зърнопроизводството. Те се разгръщаха в широк план: от увеличаването на субсидиите за зърнопроизводителите (заради очакванията за дефицит на зърно в Украйна), през исканията за изкупуване на зърното от държавата на пазарни цени (в пика на кризата през пролетта на 2022 г.), до настояването за протекционистични мерки на държавата спрямо вноса на по-евтина зърнена продукция от Украйна (през лятото и есента на 2022 г.) и използването на институции за контрол на качеството на храните като бариера срещу навлизането на евтина продукция от Украйна.

Анализът на предизборните програми на партиите в периода 2017 – 2022 г. изобилства от идеи за държавна подкрепа, която е традиционна за сектора. Тази политика е резултат от редица стратегически решения на държавата за подкрепа на производството на храни, включително и от обстоятелството, че най-значителният дял от средствата от Европейския съюз са предназначени за селското стопанство. В тази връзка в програмните документи на партиите се открояват следните акценти: а) субсидиране на производителите (в програмите на всички партии); б) данъчни преференции за селскостопанските производители; в) възстановяването на напоителните и отводнителните системи (в програмата на ГЕРБ – СДС); г) комплексното административно обслужване от специализирани служби за съвети в земеделието (ГЕРБ – СДС); „узаконяване на водещата роля на браншовите организации“ и

„адекватно функциониране на гаранционните фондове, Агенцията за борба с градушките, Изпълнителната агенция по горите, БАБХ“ („Продължаваме промяната“); д) комасиране на земеделската земя („Възраждане“ и БСП); е) насърчаване на иновациите чрез сътрудничество между „земеделските научни центрове – Селскостопанска академия, висши учебни заведения и др. и земеделските производители“ и „повишаване на капацитета на БАБХ“ („Демократична България“). При анализа на предизборните програми и на други предизборни изяви на кандидати на партиите се откроява значителна разлика между предложенията в предизборните документи и идеите, развивани в рамките на предизборни дискусии в медиите. Обещанията в писмените документи на партиите не търпят особена динамика и като цяло не излизат извън традиционната рамка от идеи, които са защитавани в продължение на повече от десетилетие. За разлика от тях, в медийните участия на представители на партиите се разгръща широка палитра от идеи (отбелязани по-горе), значителна част от които отразяват етатистки нагласи към ролята на държавата в селското стопанство.

3. ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В ЕНЕРГЕТИКАТА

Енергетиката е секторът, в който тенденцията за намеса на държавата се изяви особено силно. Сравнителният анализ на програмните документи на политическите партии показва силен обрат в разбирането за ролята на държавата в регулирането на почти всички аспекти и сегменти.

3.1. НЕПАЗАРНО РЕГУЛИРАНЕ НА ЦЕНИ, ПРЯКО СУБСИДИРАНЕ, ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ

Анализът на предизборните програми на парламентарно представителите парии показва, че ако в периода 2017 – 2021 г. предизборните програми са фокусирани върху либерализирането на пазара на електрическа енергия, то през 2022 г. основният фокус в посланията на всички политически партии е поставен върху разширяването на регулаторните функции на държавните институции и върху използването на преки и непреки финансови инструменти за подкрепа на фирмите и гражданите. Тази тенденция се установява както в предизборните програми на партиите, така и в предизборните изяви на техните представители.

В програмата на ГЕРБ във връзка с парламентарните избори на 26 март 2017 г.⁴ е предвидена мярка 3 „Пълна либерализация на пазара на електроенергия и газ“. В документа е предвидено изработването на „законодателни промени, свързани с въвеждане на пълна либерализация на пазара на електроенергия и газ, съобразени с доклада на Световната банка“. Мотивите за предложението са свързани с разбирането, че либерализацията на пазара „ще осигури равен и лесен достъп на битовите абонати до свободния пазар на електроенергия и газ и ще прекрати зависимостта на абонатите от електро и газоразпределителните дружества. В

⁴ Политическа програма на ГЕРБ, 2017, раздел 17 „Енергетика“ от предизборна програма на ГЕРБ, достъпна на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/files/gerb_programa_2017.pdf

условията на напълно либерализиран пазар КЕВР ще определя единствено мрежовите услуги на дружествата“. По своята същност това предложение отразява либералната концепция за ограничената държава, в която пазарът е основен регулатор на цените, а контролните институции трябва да имат по-ограничена роля и функции, изразяващи се основно в надзор по спазването на закона и на принципите на пазарната икономика. В случая ролята на КЕВР се изразява основно в това да осигури условия за адекватна свързаност между производители, доставчици и потребители.

Както през 2017 г., така и през 2022 г. се запазва предложението за борба с енергийната бедност чрез предоставянето на защита на уязвимите потребители. В програмата от 2017 г. е предвидена мярка 4 „Борба с енергийната бедност. Защита на уязвимите потребители“, която се основава на изискванията на Третия енергиен пакет на ЕС. Визираният документ изисква да бъдат идентифицирани уязвимите социални групи – потребители на електрическа енергия, и въз основа на това да бъдат предвидени мерки за преодоляване на енергийната бедност. В тази връзка е предвидено, че *„дефинирането на уязвимите потребители, определянето на критериите и съответните мерки за подкрепа ще дадат възможност за създаване на допълнителен механизъм за защита на уязвимите клиенти в процеса на пълна либерализация на електроенергийния пазар“*.

Идентични идеи за борба с енергийната бедност се установяват в предизборната програма на ГЕРБ – СДС във връзка с парламентарните избори на 2 октомври 2022 г.⁵ Те се изразяват не само в определяне на понятието „енергийна бедност“, но и в поемането на ангажименти за: а) разработване на план за тяхното намаляване; б) *„създаване на допълнителен механизъм за защита на уязвимите клиенти в процеса на пълна либерализация на електроенергийния пазар“*; в) финансиране на програми за саниране на жилищни сгради с цел намаляване на средствата, изразходвани от домакинствата за сметки за електрическа енергия.

Нов акцент в документа на ГЕРБ – СДС през 2022 г. е и финансирането на мерки за саниране и обновяване на *„обществени сгради като пример за енергийна ефективност“*, както и на мерки за *„енергийна ефективност в сградния фонд на индустрията“*. Програмата предвижда *„осигурено финансиране за енергийно обновяване на сградите в промишлените предприятия с цел намаляване на енергийната интензивност на българската индустрия“*. Този нов елемент в програмата заслужава особено внимание, тъй като отразява ново разбиране за ролята на държавата при осъществяването на дейността на частните икономически субекти. Идеята, че частната стопанска инициатива не може да бъде подкрепяна с публични финансови средства, защото така се нарушават основни пазарни принципи, претърпява обрат.

Докато през 2017 г. бе неприемливо държавата да изразходва публични ресурси за финансиране на бизнеса, то при последната предизборна кампания това разбиране изцяло отсъства от предизборната програма на ГЕРБ – СДС. Нещо повече, в рамките на

⁵ „България след кризите – план за възстановяване“ – предизборна програма на ГЕРБ, 2022 г., достъпна на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/Programa%20GERB_1.pdf

предизборни дискусии в медиите⁶ тезата е доразвита чрез предложения за субсидиране на бизнеса, а впоследствие и в конкретни мерки на парламента и на Министерския съвет за предоставяне на преки финансови субсидии за бизнеса.

Предизборната програма на „Продължаваме промяната“⁷ съдържа мерки, които предвиждат интензивна намеса на държавата при оказването на финансова подкрепа както за гражданите, така и за бизнеса. Тази намеса намира израз в няколко насоки: *„пряка финансова подкрепа за гражданите и бизнеса за овладяване на ценовия шок; програма за компенсация на високите цени на природния газ; финансиране на закупуването на енергоспестяващо оборудване за бизнеса; продължаване на програмите за енергийните компенсации за бизнеса и за ниска цена на електроенергията за потребителите“*. Наред с това е предложено и въвеждането на две тарифи за цената на електричеството и парното, като *„първата тарифа следва да покрива базово потребление на по-ниска цена“*.

Като коалиция от партии, които определят себе си като центристски и дясноцентристки партии, „Продължаваме промяната“ не развива идеи за широк обхват на мерките за пряка финансова подкрепа за потребителите. В тази връзка в програмата се откриват идеи, които отразяват по-балансиран подход към ролята на държавата при определяне на цените на енергоизточниците и при подкрепата за потребителите. В програмата не могат да бъдат открити крайни предложения като непазарно потискане на цените на енергоизточниците или предоставяне на субсидии на всички физически лица. Ангажиментите в тази насока се изразяват в: а) *„приемане за първи път на дефиниция за „енергийна бедност“, която да позволи адекватна и насочена подкрепа за тези, които се нуждаят от нея“*; б) намаляване на административната тежест при кандидатстване на саниране на сградите; в) създаването на облекчени условия за икономическите субекти и домакинствата, които изграждат *„собствено производство на енергия“*.

Предложенията в предизборната програма на ДПС⁸ във връзка с парламентарните избори на 2 октомври 2022 г. са в идентична посока с идеите на останалите политически партии. За разлика от програмата през 2017 г.⁹, която не включва сектора на енергетиката, през 2022 г. програмата представя сравнително по-голям набор от предложения в две насоки: а) запазване на цените за потребителите на всички видове енергийни източници и б) диверсификация на енергоизточниците с цел ограничаване на рисковете от енергийна зависимост от Русия. В рамките на първата насока са включени пет мерки, които отразяват недвусмислени естатистки тенденции по темата за цените и ценообразуването: *„запазване цените на ел. енергията за населението;*

⁶ Вж. предизборна дискусия по БНТ, „Панорама“ от 23.09.2022 г., достъпна на адрес: <https://www.youtube.com/watch?v=Kwkb7UfVFow>

⁷ „Да си довършим работата“ – предизборна програма на „Продължаваме промяната“, 2022, достъпна на адрес: <https://promeni.bg/programa/>

⁸ Предизборна програма на ДПС – Кратка антикризисна програма, достъпна на адрес: <https://www.dps.bg/izbori-2022/programa.html>

⁹ „Визията ни за България“ – предизборна програма на ДПС, 2017, достъпна на адрес: <http://www.dps.bg/bg/izbori-2017/viziyata-ni-za-balgariya.html>

компенсиране цените на ел. енергията за бизнеса, фиксиране на пределни цени на горивата; помощи за хората, които се отопляват с дърва чрез пълна компенсация на нарастването на цените на дървата за огрев“.

Върху силната държавна намеса в енергетиката е фокусирана и предизборната програма на партия „Възраждане“. Също както програмата на ДПС програмният документ на „Възраждане“ през 2017 г. не съдържа предложения в енергийния сектор. В програмата от 2021 г. (непроменена и през 2022 г.)¹⁰ се открояват силните етатистки идеи за регулация на цените и намеса на държавата в контрола над тази сфера. Те се изразяват в следните насоки: „2. Преразглеждане на тарифите и ефективно държавно регулиране на цените на доставка на електроенергия. (...) 4. Стриктен контрол над монополистите и строго санкциониране при всяко нарушение. 5. Регулиране на изкупните цени на „зелената“ енергия и произвежданата от ТЕЦ-1 и ТЕЦ-3 в „Марица-изток“.

Един от основните стълбове в платформи на социалистическата партия винаги е бил подкрепата за социално уязвимите групи. Предизборната програма на БСП през 2017 г.¹¹ не прави изключение – тя включва обещание за двукратно разширяване на „обхвата на домакинствата, които получават енергийни помощи – от 250 хиляди на 500 хиляди домакинства“. Внимателният прочит на документа показва, че това е единственото предложение, свързано с въпросите за цените на енергийните ресурси и публичните ресурси, които държавата следва да отдели за социална подкрепа на потребителите.

Всъщност този подход е в съзвучие с общата тенденция в периода 2017 – 2020 г., когато основното внимание на всички политически партии е насочено към мерки, които приближават принципите в българския енергиен пазар към принципите на общоевропейския енергиен пазар. Доминиращата тенденция в този период е насочена към либерализиране на цените и подкрепа само за социално уязвимите групи. Това разбиране е заложено и в предизборната програма на дясноцентристката коалиция „Нова република“¹², която съдържа лаконично обещание за предприемане на „мерки за подпомагане на енергийно бедни потребители“, съчетано със значително по-конкретизирани предложения за защита на конкуренцията, борба с монополното положение на фирми от енергетиката, „предотвратяване на злоупотреби с господстващо пазарно положение, картелиране и други форми на изкривяване на пазара“.

¹⁰ Предизборна програма на „Възраждане“, 2017, „Кои сме ние и какво искаме? - платформа за управление на Възраждане – 2021 г. (в дебат)“, достъпни на адрес: <https://vazrazhdane.bg/цели-и-програма>

¹¹ „Визия за България“ – предизборна програма на БСП, 2017, достъпна на адрес: https://bsp.bg/files/vizia_za_bulgaria.pdf

¹² В настоящия анализ са разгледани предизборните документи на две коалиции, които имат различен състав в поредицата от избори в периода 2017 – 2022 г., но включват политически партии и политици, които са емблематични фигури за дясното политическо пространство: предизборна програма на „Нова република“, достъпна на адрес: <https://www.novarepublika.bg/single-post/2017/02/10/>, и Програма на „Демократична България“ за 48-ото Народно събрание“, достъпна на адрес: <https://demokrati.bg/parlamentarni-izbori-oktomvri-2022/programa/>

Стремежите на правителствата на европейските държави за ограничаване на негативните последици от пандемията и от войната в Украйна водят до коренен обрат в разбирането за ролята на държавата в енергетиката. Силната намеса при регулирането на цените на енергийните ресурси и за разширяването на кръга от субекти, които трябва да получат финансова подкрепа от държавата, вече не са тема табу нито за левите, нито за десните политически партии. В официалния си документ през 2022 г.¹³ „Демократична България“ предлага мерки за *„либерализиране на пазара на електроенергия за всички потребители, съчетано с мерки за защита на енергийно бедните“*, като в предизборните прояви¹⁴ нейните представители изразяват подкрепа за действащите мерки за държавно субсидиране на цените на електроенергията за бизнеса и на автомобилните горива за физическите лица. В допълнение програмата на „Демократична България“ съдържа и предложения за *„данъчни облекчения или субсидии за закупуване на електрически и хибридни автомобили“* – мярка, която придобива все по-широко приложение в редица европейски държави, като основният мотив не е социален, а произтича от стремежа към насърчаване на прехода към зелена икономика.

В предизборния си документ за 2022 г.¹⁵ БСП включва предложения за държавно финансиране, насочени към максимално широк кръг от субекти – както фирми, така и граждани. Към обичайната мярка *„подкрепа за социално слаби и енергийно бедни“* е добавено обещанието за *„подпомагане на бизнеса с „фиксирана цена-компенсация за разлика“ по отношение на газовите доставки, аналогично на подхода при електроенергията“*. Програмата съдържа и радикални мерки: *„мораториум на цените на газа за бита и държавни компенсации на лицензираните газови разпределители“*.

Мотивите за тези крайни предложения могат да бъдат търсени в различни посоки. От една страна, предложенията за контрол върху нарастването на цените е характерна идея за левите политически субекти. В този контекст не е изненадващо предложението на „БСП за България“ за мораториум или за „таван“ на цените на енергийните ресурси. От друга страна, възниква въпросът защо в предизборната програма на социалистическата партия се съдържа предложение за държавно компенсиране на частни фирми, които са доставчици и разпределители на природен газ. Отговорът на този въпрос може да бъде намерен във взаимоотношенията партия – бизнес и в специфичната структура на БСП като партия с различни крила или лидерски групи, които са в конкуренция помежду си. Тази *„вътрешнопартийна конкуренция между различни крила, фракции или лидерски групи“* (Любенков [Lyubenov], 2021, 19) намира израз във важни партийни решения, каквито са изборът на партийно ръководство, промените в устава и изработването на предизборна програма. В случая вътрешнопартийната конкуренция, както и конкуренцията с популистки политически партии води до предизборни обещания за

¹³ Програма на Демократична България за 48-ото Народно събрание, 2022, достъпна на адрес: <https://demokrati.bg/parlamentarni-izbori-oktomvri-2022/programa/>

¹⁴ Вж. предизборна дискусия по БНТ, „Панорама“ от 23.09.2022 г., достъпна на адрес: <https://www.youtube.com/watch?v=Kwkb7UfVFow>

¹⁵ „Предизборна платформа 2022 г.“ – предизборна програма на БСП, достъпна на адрес: https://bsp.bg/predizborna_platforma.html

още по-значителна намеса на държавата, намираща израз в широк спектър от действия: регулацията на цените на пазара; подкрепата за разнообразен кръг от лица; предприемане на мащабни стратегически инициативи за развитие на един или друг сегмент от енергетиката; налагане на мораториум за предоставянето на концесии на природни богатства и т.н.

3.2. ПРИОРИТЕТНИ НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ОТДЕЛНИТЕ СЕКТОРИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

Другата насока, в която се констатира обрат в предизборните програми на партиите, е свързана с приоритизирането на природния газ като екологичен и перспективен източник на енергия. Разширяването на инфраструктурата за пренос на газ и насърчаването на неговото по-широко използване в бита и в индустрията са мерки, които се установяват в повечето партийни предизборни програми през 2017 г.

Така например програмата на ГЕРБ през 2017 г. съдържа мярка 6 „за енергийната ефективност при крайните потребители на природен газ“, която се изразява в стимулиране на потреблението на газ чрез възможности за кандидатстване по проект на ЕК *DESIREE GAS*, осигуряват финансови инструменти за инвестиции в газоразпределителната мрежа и насърчаване на битовата газификация.

Войната в Украйна и спирането на доставките на газ от основния външен източник Русия водят през 2022 година до развитието на диаметрално противоположна визия за развитието на енергийната инфраструктура за пренос на газ и за използването на газа като най-евтин източник на енергия за бизнеса и домакинствата. В програмните документи на четири от седемте парламентарно представени партии и коалиции отчетливо се установява¹⁶ осъзнаването на необходимостта от коригиране на стратегията за по-масово използване на природен газ и основният акцент в стратегическите насоки в сектор енергетика е поставен върху необходимостта от диверсифицирането на източниците и трасетата за пренос на природен газ, както и към преориентирането към други източници на енергия. В резултат на това в предизборната програма на ГЕРБ от 2022 г. темата за разширяване на газопреносната мрежа и за по-масовото му използване отсъства. Програмните документи на другите две парламентарно представени партии и коалиции обаче продължават да включват предложения за използването на природния газ и развитието на газопреносната мрежа.

Предизборните програми на БСП в сферата на енергетиката винаги са определяли ключова роля на държавата при развитието на енергийната инфраструктура. В последните три десетилетия неизменно тази роля се изразява в ангажименти за държавно финансиране при изграждането на нови ядрени мощности и при развитието на инфраструктура за пренос на природен газ. Предизборната програма през 2017 г. включва обещания за *„държавна подкрепа за развитие на големите български*

¹⁶ Бел.: тук се изключва коалицията „Български възход“, която влиза в парламента без писмено разработена и представена предизборна програма. За идеите на основната партия, включена в състава на коалицията, може да се съди от медийните участия на нейни представители и от фейсбук страницата, като следва да се отбележи, че към октомври 2022 г. партията/коалицията нямат създаден собствен интернет сайт.

енергийни инфраструктурни проекти: АЕЦ „Белене“, директна газова връзка с Русия и всички останали проекти с доказана икономическа ефективност и спазване на екологичните норми“.

Въпреки кризата с цената и надеждността при доставките на природен газ, провокирани от войната на Русия с Украйна, предизборната програма на „БСП за България“ през 2022 г. не изоставя идеята за *„възобновяване на снабдяването с природен газ директно от „Газпромекспорт“ по съществуващия до края на годината договор“*. Това предложение е допълнено и от извеждането на преден план на добива на въглища и запазването на топлоелектрическите централи.

За разлика от БСП, предизборната програма на „Демократична България“ през 2022 г. залага на *„инвестициите в зелени технологии“*, добива на собствени и на *„използване на местните енергийни ресурси и диверсификация на вносните енергийни ресурси“*. ГЕРБ – СДЕ също включва в своите предизборни документи обещанието за насочване на усилията в следващите четири години към *„развитието на местния добив на енергийни ресурси“*, включително в шелфа на Черно море.

3.1. РОЛЯ И ФУНКЦИИ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Новата тенденция, която отчетливо се установява в предизборните програми на партиите, както и в техните политически действия през 2022 г., е отношението към функциите на независимите регулаторни институции и тяхната роля в сектора. В първия ден от мандата на коалиционното правителство бе сменен ръководителят на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР). Причината бе решението на Комисията за вдигане на цените на електрическата енергия, което създаваше риск от шок за бизнеса и за битовите потребители и от социални сътресения.

Основното политическо послание на управляващата коалиция се изразяваше в това, че след като регулаторната институция не предприема мерки за потискане цената на електрическата енергия, държавата трябва да се намеси чрез други институции – в случая чрез Народното събрание, и да проведе избор на ново ръководство на КЕВР.

Въпреки че анализът на предизборните програми не откроява на преден план темата за разширяването на регулаторните правомощия на КЕВР, всички политически действия и изявления на представители на управляващата коалиция изразяват променено разбиране относно ролята на регулаторните институции. Съществени промени претърпява разбирането, че КЕВР като независима институция следва да взема решенията си без консултиране с правителството и че тя трябва да определя цените въз основа на експертни оценки и пазарни анализи. Новата концепция за ролята на КЕВР се основава на разбирането за баланс между интересите на различните заинтересувани страни и необходимостта от защита за бизнеса и за битовите потребители. Пряк резултат от подобно разбиране са и последвалите решения за съгласуване с правителството на решенията относно цените на електроенергията и топлоенергията.

В предизборната програма и в предизборните прояви на кандидати на „Продължаваме промяната“ разбирането за ролята на КЕВР като регулатор на цените на енергоизточниците въз основа на пазарни механизми и на други институции е

съществено променено. То се изразява в следните насоки: а) въвеждане на две тарифи за потребителите на електроенергия, мерки за потискане цените на природния газ; б) финансова подкрепа за бизнеса чрез субсидиране на част от използваната електрическа енергия; в) намаляване на административната тежест при определяне на условията и при издаването на разрешения за производство на електроенергия за собствени нужди. Програмите за пряка финансова подкрепа на бизнеса и на домакинствата по същество са финансови инструменти, които по презумпция водят след себе си значително по-голяма степен на администриране на процесите, респективно – по-значителна роля на публичните институции. Отчитайки това, първите две насоки предполагат извършването на законови промени, които следва да дефинират задължения на няколко институции – на КЕВР, Министерството на енергетиката, Министерството на финансите и на Министерството на труда и социалната политика.

Сред комплекса от мерки, които отразяват разбирането на „Продължаваме промяната“ за необходимостта от по-значителна роля на държавата в енергетиката, е необходимо да бъде поставен акцент и върху предложението за запазването на енергийния комплекс „Марица-изток“, който е дружество със 100% държавно имущество и е част от структурата на БЕХ с принципал Министерството на енергетиката. В тази връзка ключово значение сред целите имат обещанията за запазване на *„заетостта и доходите на хората в другите въглищни региони за възможно най-дълъг период“*.

Програмата на „Възраждане“ поставя силен акцент върху контролните функции на държавата, като залага на традиционни мерки, изразяващи се в държавно регулиране на цените за доставка на електроенергията, осъществяване на стриктен контрол върху монополистите и *„строго санкциониране при всяко нарушение“*. Съществена новост в предизборната програма на партията е реформирането на КЕВР, на Националната електрическа компания и на Българския енергиен холдинг, който обединява управлението на най-значимите държавни дружества в енергетиката.

Най-крайните естатистки идеи в програмата на „Възраждане“ се изразяват в предложенията за одържавяване на мрежите за дистрибуция на електроенергия чрез обратното им изкупуване и за преразглеждането и отмяната на концесиите. Показателно за визията на тази партия относно ролята на държавата в сектора е следното предложение: *„Всички наследени концесии ще бъдат преразгледани, а неизгодните – разтрогнати. Ще бъдат заведени иски към концесионерите, които не са изпълнявали задълженията си. Държавните служители, виновни за сключването на неизгодни концесионни договори, ще бъдат съдебно преследвани.“*

Програмите на БСП в периода 2017 – 2022 г. съдържат най-широката палитра от идеи, дефиниращи нова рамка за функционирането на държавните енергийни предприятия и за правомощията на контролните институции в енергийната сфера. През 2017 г. основното внимание е насочено към реализирането на политика за „стабилизиране на енергетиката“ чрез: а) финансово стабилизиране на енергийния сектор; б) публични инвестиции *„за развитие на големите български енергийни инфраструктурни проекти: АЕЦ „Белене“, директна газова връзка с Русия и всички останали проекти с доказана икономическа ефективност и спазване на екологичните норми“*; г)

насърчаване при използването електроавтомобили и на нови технологии за „акумулиране на електроенергия и развитие на интелигентни мрежи“.

Предизборната програма на „БСП за България“ съдържа значително по-детайлни предложения за реструктуриране на държавните фирми и холдинговите структури за тяхното управление и финансиране. Този подход вероятно се дължи на натрупания опит от управлението на Министерството на икономиката, което попада в ресора на БСП при управлението на коалицията на ПП – БСП – ДБ – ИТН в периода декември 2021 – юни 2022 г. Идеите за развитие на държавните фирми се изразяват в няколко насоки: а) превръщане на Българския енергиен холдинг от финансов в оперативен холдинг; б) преобразуване на двустепенната форма на управление на дружествата в едностепенна; в) консолидиране на дейността на „Булгаргаз“ и търговията с продуктите на дружествата от БЕХ ЕАД в единна търговска компания на БЕХ ЕАД; г) *„стратегическо придобиване от държавата на мажоритарни дялове от енергийни дружества, представляващи национален, стратегически и публичен интерес. Акцент върху тези, които представляват „естествен монопол“ в сектора“*; д) премахване на „топлинните счетоводители“ (поставянето в кавички на фирмите за топлинно счетоводство е на авторите на програмата, което показва по недвусмислен начин разбирането за ненужност на този частен субект във взаимоотношенията между производителите и потребителите на топлинна енергия).

Особено значимо място в предизборната програма на БСП през 2022 г. имат идеите за прекратяване на процедурите за отдаване на концесия на природни ресурси и на фирми от енергийния сектор (например на „Топлофикация – София“). По своята същност този подход е един от най-ярките белези на етатизъм в предизборните програми на политическите партии в страната. В това отношение той е идентичен с подхода на „Възраждане“, която стартира своята политическа дейност именно с идеите за ревизия и прекратяване на концесиите и за одържавяване на електроразпределителните фирми.

Предизборните програми на партиите от десния политически спектър също включват широк спектър от идеи за реформи в държавните енергийни фирми и на институциите, осъществяващи регулация в сферата на енергетиката. Гледната точка, от която разглеждат проблемите в сферата обаче, е различна: фокусът в програмата на „Нова република“ от 2017 г. е поставен върху създаването на гаранции за независимост на регулаторите. Една от ключовите мерки в документа е „1.3. Независими регулатори“. Изходната позиция за предложенията в тази мярка е мотивирана от разбирането, че осигуряването на независимост на регулаторните институции в сектора е предпоставка за изпълнение на техните функции по „защита на конкуренцията и предотвратяване на злоупотреби с господстващо положение, картелиране и други форми на изкривяване на пазара“. За да бъдат реализирани тези идеи, „Нова република“ предвижда извършване на промени в законодателството, които да създадат гаранции за независимост на контролните институции в сектора и за ефективното им функциониране в защита на честната конкуренция. Съществен елемент от подхода на „Нова република“ е промяната във функциите на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), която следва да се раздели с правомощията си в сферата на надзора върху обществените

поръчки и да се превърне в класически антимонополен орган: „Ще извадим обжалването на обществените поръчки от КЗК и ще го пренасочим към административните съдилища“.

Предложенията в предизборната програма на „Демократична България“ през 2022 г. са в две насоки: а) децентрализация на производството на електрическа енергия и б) „оптимизиране на структурата и дейността на държавните дружества“.

Първото обещание предполага създаването на условия за „енергийно независими общности“, тоест на общности, които не попадат под държавната опека, а второто отразява идеята, че държавните дружества в енергетиката трябва да са освободени от „несвойствени и губещи дейности“, за да функционират ефективно. По своята същност и двете предложения отразяват разбирането на десните и дясноцентристките партии в коалицията за „ограничената държава“, която задава правилата и на следващ етап само осигурява спазването им и създава условия за свободната дейност на бизнеса и обществото, без излишната намеса на държавата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнителният анализ на програмите на основните политически партии, представени в парламента, доказва, че в периода 2017 – 2022 г. се осъществява ясно установима промяна в разбирането за ролята на държавата при функционирането на ключови сектори от икономиката. Изборът на три от тях – енергетика, селско стопанство и туризъм – показват, че е налице тенденция за разпространение на етатистки идеи, възприети от партии от целия политически спектър. Ако през 2017 г. част от партиите са считали за недопустима намесата на държавата в тези сектори или за подкрепа за частни икономически субекти, то през 2022 г. тези предложения са напълно приемливи и присъстват в техните програмни документи. В резултат на това разбиране е разширен кръгът от субекти, които са обект на въздействие от страна на държавните институции, но и на тези, които очакват повече подкрепа от държавата.

Сравнителният анализ на предизборните програми в периода 2017 – 2022 г. откроява тенденция на възход на етатистките идеи във всяка една партия. Така например, ако през 2017 г. въвеждането на „таван“ или на мораториум върху цените е считано за тема „табу“ и не присъства в документите (например при БСП), то през 2022 г. присъства в официалните предизборни платформи и става основен елемент в предизборната реторика на политическите лидери. По аналогичен начин се разглежда и въпросът за предоставянето на концесии (при БСП) или за масовото предоставяне на субсидии на гражданите и на бизнесите („Демократична България“). Анализът на предизборните документи и на ключови послания в предизборни прояви на водещи политически лидери дава основание за извод, че е налице тенденция за изместване на политическите идеи в етатистка посока и за градация на етатистките идеи. През 2022 г. градацията на тези идеи стига до предложенията за мораториум на цените на енергийни ресурси и на услугите в сектора; прекратяване на концесионни процедури и ревизиране на действащи концесионни договори; пряка финансова подкрепа под формата на субсидии за частни фирми от всички сектори на икономиката.

Изследването констатира промяна в разбирането за ролята на държавата в регулирането на взаимоотношенията между сферата на държавното управление и икономическата сфера. Тази промяна се изразява в три ключови насоки:

1. Пряката финансова подкрепа под формата на данъчни облекчения и държавни помощи е допустима по отношение на всички субекти – граждани и практически неограничен кръг от фирми, независимо от сферата, в която оперират, и дали са частни, или публични компании.

2. Намесата на държавата при формирането на цени на стоки и услуги, включително и при определянето на „таван“ на цените, е допустима, а в някои случаи и необходима мярка, за да бъде запазен социалният мир или перспективите за развитие на цели сектори от икономиката.

3. Независимите регулаторни агенции всъщност не могат да изпълняват своите регулаторни функции, изхождайки от разбирането, че следва да защитават пазарните принципи в икономиката, но и да търсят баланс между интересите на различни участници и да координират своите решения с институциите от изпълнителната власт и парламента. Разбирането за ролята на държавата като регулатор на прилагането на създадените правила е променено в посока към държава, която се намесва по-интензивно – и като контролор, чрез разширяване на функциите на своите институции, и като защитник – чрез разширяване на мерките за защита, прилагани от широк кръг от институции.

БИБЛИОГРАФИЯ

България след кризите – план за възстановяване. Предизборна програма на ГЕРБ, 2022 г., достъпна на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/Programa%20GERB_1.pdf [Bulgaria sled krizite – plan za vazstanovyavane. Predizborna programa na GERB, 2022 g.]

България следващо поколение. Предизборна програма на ГЕРБ, 2021 г., достъпна на адрес: <https://gerb.bg/files/useruploads/-%D0%93%D0%95%D0%A0%D0%91.pdf> [Bulgaria sledvashto pokolenie. Predizborna programa na GERB, 2021 g.]

Визия за България. Предизборна програма на БСП, 2017 г., достъпна на адрес: https://bsp.bg/files/vizia_za_bulgaria.pdf [Vizia za Bulgaria. Predizborna programa na BSP, 2017 g.]

Визията ни за България. Предизборна програма на ДПС, 2017 г., достъпна на адрес: <http://www.dps.bg/bg/izbori-2017/viziyata-ni-za-balgariya.html> [Viziyata ni za Bulgaria. Predizborna programa na DPS, 2017 g.]

Любенов, М. (2021) *Политическите партии: институционализация и организационно развитие*. София: Наука и общество [Lyubenov, M. (2021) *Politicheskite partii: institutsionalizatsia i organizatsionno razvitie*. Sofia: Nauka i obshtestvo].

Да си довършим работата. Предизборна програма на „Продължаваме промяната“, 2022 г., достъпна на адрес: <https://promeni.bg/programa/> [Da si dovarshim rabotata. Predizborna programa na „Prodalzhavame promyanata“, 2022 g.]

Политическа програма на ГЕРБ, 2017 г., раздел 17 „Енергетика“, достъпно на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/files/gerb_programa_2017.pdf [Politicheska programa na GERB, 2017 g., razdel 17 „Energetika”]

Предизборна програма на ДПС. Кратка антикризисна програма, достъпна на адрес: <https://www.dps.bg/izbori-2022/programa.html> [Predizborna programa na DPS. Kratka antikrizisna programa]

Предизборна платформа 2022 г. Предизборна програма на БСП, достъпна на адрес: https://bsp.bg/predizborna_platforma.html [Predizborna platforma 2022 g. Predizborna programa na BSP]

Предизборна програма на „Възраждане“, 2017 г.; Кой сме ние и какво искаме? – платформа за управление на „Възраждане“ – 2021 г. (в дебат), достъпни на адрес: <https://vazrazhdane.bg/цели-и-програма> [Predizborna programa na „Vazrazhdane“, 2017 g.; Koi sme nie i kakvo iskame? – platforma za upravlenie na „Vazrazhdane“ – 2021 g. (v debat)]

Предизборна програма на „Нова Република“ (ДСБ, Граждански блок, Съюз за Пловдив, Българска демократична общност), 2017 г., достъпна на адрес: <https://www.novarepublika.bg/single-post/2017/02/10/> [Predizborna programa na „Nova Republika“ (DSB, Grazhdanski blok, Sayuz za Plovdiv, Balgarska demokraticzna obshtnost), 2017 g.]

Програма на Демократична България за 48-ото Народно събрание, 2022 г., достъпна на адрес: <https://demokrati.bg/parlamentarni-izbori-oktomvri-2022/programa/> [Programa na Demokraticzna Bulgaria za 48-oto Narodno sabranie, 2022 g.]