

Държавната намеса в минерално-суровинния сектор – предпоставки и реалности

Валентин Велев

Минно-геоложки университет "Св. Иван Рилски", 1700 София

РЕЗЮМЕ: Основната цел е да се формулират и обобщят съществените предпоставки, които в продължение на десетилетия са формирали концепцията, че държавната намеса в минерално-суровинния сектор е необходима и обективно предопределена, независимо от вида на икономическата система и формата на собственост върху конкретното минно предприятие. Относно състоятелността на тази фундаментална постановка съществуват различни теоретически схващания, а практическите решения са се изменяли през годините в съответствие с развитието на обществените отношения в отделните страни и глобалните политически и икономически условия. Всичко това означава, че е необходимо да се познава съдържателно светованата практика по отношение ролята и участието на държавата при изграждането на рационална стратегия за оползотворяването на минералните суровини. На тази база е възможно да се дефинират нейните конкретни ангажменти при формиране на определящите условия за функциониране на предприятията от минерално-суровинния сектор, в съответствие с българските условия.

THE STATE INTERVENTION IN THE MINERAL SECTOR – PRECONDITIONS AND REALITIES

ABSTRACT: The main aim is to formulate and summarize the principal preconditions which for a long period of time have formed the conception of the necessity of state intervention in the mineral sector independently of the specific economic system and structure of property upon the mining enterprise. There are various theoretical concepts about this fundamental state, although the practical decisions have been changed every other years according to the development of the public relations in the countries and global political and economic conditions. All this means that it is necessary to be known in details the world practice about the role of the state and participation in the creation of rational strategy for utilization of minerals resources. On this base the state engagements in the formation of certain conditions about the functioning of the minerals enterprises corresponding to the Bulgarian conditions are possible to be defined.

Въведение

Вероятно сред част от специалистите у нас, които имат отношение към настоящето и бъдещето на бизнеса с минерални суровини, заглавието на доклада ще прозвучи познато и ще породии реакция като към проблем, намерил своето решение. В това няма нищо странно, доколкото с началото на прехода към пазарни отношения, обективно възникналата необходимост да се изясни какво следва след абсолютното държавно присъствие в минерално-суровинния сектор, породии сериозни дискусии относно мястото и ролята на държавата в процесите на потребление на минералните суровини при новите икономически условия. Оказа се обаче, че проблемът е доста сложен и неговото разрешаване се затруднява от редица обстоятелства, част от които нямат икономически характер. Нещо повече, тази тема сравнително често занимава научните и практическите среди в страни с развита минерално-суровинна база и утвърдени пазарни отношения.

Интересът към проблематиката е породен доста отдавна и се изменя в съответствие с основните тенденции в съвременното индустриално и информационно развитие и глобалните геополитически промени. Към настоящия момент в повечето индустриални страни се полагат сериозни усилия за усъвършенстване на механизмите, чрез които в съответствие с националните особености да се създадат оптимални условия за развитието на минния бизнес в текущ и дългосрочен период от време. За съжаление у нас не липсват привърженици с влияние в обществото, отстояващи позицията за пълна ненамеса на

държавата в стопанския живот. На практика тази концепция през определени периоди бе превърната в официална политика, като резултатът бе абсолютно отрицание и абдикиране на държавата от нейни обективно присъщи функции. Това нанесе сериозни вреди на националната икономика и в частност на предприятията от минерално-суровинния сектор. Ето защо, по наше скромно мнение, без да се поема особен риск може да се предположи, че в началото на XXI век тезата за ограничената роля на държавата в икономиката трябва да се възприема предпазливо, защото нейното загърбване е не по малко опасно от всеобщия държавен монопол.

Малко предистория

Ако се обърнем към световната практика ще открием редица примери, които показват, че като правило отношението на населението на отделните страни към природните ресурси и в частност към запасите от полезни изкопаеми има динамичен характер. В началото на миналия век използваните технологии са задоволявали човешките потребности на равнище и с темпове, които не са били в състояние да предизвикат глобални изменения в природата. През втората половина на века се констатира експоненциално увеличение както на потреблението на природни ресурси, така и на изхвърлянето на различни отпадъчни продукти. Скоростта на тези процеси достигна застрашителни размери, а резултатите не закъсняха. Те се изразиха в непредвидени, сериозни и неконтролируеми изменения в компонентите на околната среда. В навечерието на третото хилядолетие учени и политици от

редица страни стигнаха до извода, че съвременният човек в стремежа си да задоволява своите непрекъснато растящи нужди е изгубил разумния подход и баланс в отношението си към природата по линията на потреблението на природните ресурси и на изхвърлянето на отпадъчни продукти от разнообразните антропогенни дейности. Глобалната реакция на тези процеси намери концентриран израз в доклада на световната комисия на ООН по околна среда и развитие "Нашето общо бъдеще", известен като доклада на комисията Брундтланд (Нашето общо бъдеще, 1989). Основната идея на този доклад се свързва с термина и концепцията за "устойчиво развитие", която утвърждава правото на съвременните поколения да задоволяват своите жизнени потребности без да бъдат лишавани от това идните. В смисъла на изложеното възниква принципният въпрос, възможно ли е без участието на държавата, концепцията за устойчивото развитие да бъде реализирана и ако не, какви следва да бъдат механизмите и ролята, която тя трябва да има в този процес? Ако стесним периметъра на разсъждения и ги фокусираме върху полезните изкопаеми, като база на съвременното развитие, въпросът опира до мястото и ролята на държавата в процеса на потребление на невъзобновимите природни ресурси.

Ще бъде несправедливо да се твърди, че проблемите за икономическата роля на държавата при управлението на процесите по потребление на минералните ресурси започват да занимават световната общност и отделните страни в последните десетилетия. Независимо, от естеството на подбудите и от степента на осъзнаване на ключовото значение на минералните ресурси за развитието на обществото, присъствието на държавата в процесите по добив преработка и търговия с минни продукти се наблюдава от дълбока древност. Този процес се задълбочава в периода на индустриализация на съвременните развити страни, като формите са разнообразни - от прилагането на защитни и насърчителни механизми в търговията до инвестиране на реален капитал в икономиката. Редица изследователи на икономическото развитие на съвременните индустриални държави откриват активната роля на правителствата още в Наполеонова Франция, Бисмаркова Германия и особено в Япония от периода Мейджи (1868-1912). Оценките са, че над 40% от инвестираният капитал е осигуряван от правителствата, като тази тенденция се запазва и в съвременните условия (Bronfenbrenner, 1982). Всичко това е основание да се приеме аксиоматично, че много преди да се формира концепцията за устойчиво развитие, правителствата на развитите страни са осъзнали, че по отношение на икономиката и в частност на минералните суровини е необходимо държавата да играе активна роля, която да се реализира чрез подходи, съответстващи на икономическите и социално-политическите условия в съответната страна.

Предпоставки и подходи

Основният мотив за възприемането на определена теза е предоставянето на убедителен доказателствен материал в нейна подкрепа. При минералните ресурси крайгълният камък относно обществената позиция за тяхното

потребление е тяхната физическа невъзобновимост и невъзможността на съвременната наука да предостави обхватни решения за тяхната материално-икономическа алтернатива. Това е достатъчно основание в повечето държави на съвременното информационно общество да се утвърди държавния монопол по отношение на минералните ресурси. На пръв поглед тази постановка е в противоречие с някои от основните принципи в развитието на съвременната икономика и преди всичко с борбата срещу монополните позиции на един или друг икономически субект. Това противоречие обаче лесно може да бъде преодоляно, ако се осъзнае, че самата природа на минералните ресурси поражда монопол и в такъв случай, кой друг ако не държавата трябва да го притежава? Основанието за такава позиция произтича от обстоятелството, че хармоничното развитие на обществото предполага тримерно пространство с икономическа, социална и екологическа посоки. Има редица примери, че тяхното хармонизиране на равнища по-ниски от националното се оказва трудна за решаване задача. Може би на този етап ще прозвучи несериозно но напълно е възможно в недалечно бъдеще тези въпроси да надхвърлят националните граници и тяхното разрешаване да е обект на внимание на планетарни управленски институции. Ако обаче се върнем към настоящия момент проблемите се свеждат не до това дали държавата да бъде субект на собственост върху минералните ресурси, а как тази собственост да бъде използвана в интерес на цялата нация.

В условията на пазарни икономически отношения, монополната собственост от страна на държавата върху подземните богатства, обективно определя три възможни форми за управление на тяхното потребление. Първата предполага, държавата да възприеме позицията на класически рентиер, т.е. доходите за обществото от експлоатацията на минералните ресурси (освен от данъчни отношения) да се формират от изплащане на рента от ползвателите на правото да експлоатират дадено находище. Този процес у нас е регламентиран със закона за концесиите (Закон за концесиите, 1995). Втората форма е класическа за държавите с централизирана планова икономика, но не се изключва и в пазарни условия. При нея освен като собственик на подземните богатства, държавата се изявява и като абсолютен инвеститор и предприемач, в процесите по търсене и проучване на находищата от полезни изкопаеми, изграждането на минни предприятия и тяхната по нататъшна експлоатация. Примамливото тук е, че целият потенциален доход от реализирането на минната продукция се акумулира в държавата и по презумпция е в интерес на обществото като цяло. Безспорно този подход, особено при бюджетни трудности на национално ниво, има и редица недостатъци, които тук няма да бъдат разглеждани. Третата възможност е своеобразна комбинация от посочените два, което предполага държавата да участва в някаква степен в инвестиционно-предприемаческия процес в юридическо съдружие с представители на частния капитал (местен или чужд) и определя отношенията за ползване на подземните богатства.

В световната практика всяка от трите форми е намерила приложение, като тяхното структурно представяне е специфично и се променя под влияние на различни

фактори. Важното в случая е, че независимо от конкретната формата на държавно присъствие в минерално-суровинния сектор, обществото е заинтересовано държавата да предостави разнообразни подходи (механизми), чрез които да се създават както благоприятни условия за максимална възвръщаемост на инвестирания капитал (независимо дали е частен или държавен), така и да се удовлетворяват социалните и екологични изисквания при потреблението на минералните суровини. Обобщено това означава, че трябва да се защитават националните интереси при използването на подземните богатства в духа на съвременните разбирания за устойчиво развитие. Отчитайки невъзстановимия характер на минералните ресурси изискването за устойчиво развитие (разбирането, което влагаме е дългосрочно национално отговорно) предполага удовлетворяването както на текущите и дългосрочни бизнес цели на собственици, кредитори и всички други субекти, които пряко или косвено са свързани с резултатите от конкретна минна дейност, така и на изискванията за екосъобразно потребление на минералните ресурси в конкретни условия, в цялата дълбочина на това съдържание (Велев, 1999).

Основният проблем при практическата реализация на изложената позиция произтича от необходимостта да се намерят работещи подходи, в условията на динамично изменящи се вътрешни и външни бизнес и политически условия. Това обяснява факта, че в практиката на развитите индустриални страни са прилагани различни инструменти, чрез които съответните правителства са осъществявали в различна степен пряка или косвена намеса в процесите по потребление на минералните ресурси. По разпространение са:

- * правителството в ролята на основен предприемач в минерално-суровинния сектор;
- * създаване на атрактивни инвестиционни условия за местни и чужди инвеститори;
- * гъвкава данъчна политика спрямо минните предприятия;
- * регулиране на цените;
- * регулиране на условията за търговия с минерални суровини;
- * субсидиране на дейностите по търсене, проучване и експлоатация на находищата от полезни изкопаеми и на тяхната консервация;
- * планиране и регулиране на дейностите по опазване на околната среда;
- * планиране и контролиране на изпълнението на концесионните условия.

Посочените възможности за държавна намеса в минерално суровинния сектор са доста разнообразни и понякога взаимно изключващи се. Това повдига въпроси, относно необходимостта от преодоляване на трудностите, които се пораждат от естествения конфликт при съчетаването на обществените интереси при потреблението на минералните суровини с интересите на отделните предприемачи, поемащи риска от реализирането на високо рисковата минна бизнес дейност (Велев, 2003).

Държавната намеса у нас

Състоянието на минерално суровинния сектор в българската икономика и позициите на държавата по отношение на тези стратегически важни дейности може да се оцени като резултат от "ефекта на махалото". Факт е, че след абсолютната държавна собственост върху производствените и търговски дейности в цялата технологическа верига "Запаси от полезни изкопаеми - крайни потребности" началото на реформите стартира неконтролируем процес на държавна абдикация от тази сфера. Основният мотив, който се изтъкваше от определени заинтересувани среди, бе липсата на възможности за осъществяването на икономически изгоден минен бизнес. Всичко това бе законово реализирано с известните постановления на Министерския съвет за закриване на минни мощности. Като резултат и на поети ангажименти към вътрешни и външни структури и институции, с изключение на значителна част от възгледобива (към настоящия момент на сцената излязоха остри приватизационни апетити и към него) почти всички бивши държавни минни предприятия са приватизирани или ликвидирани. Този резултат сам по себе си може да се приеме за положителен, но ако се анализират някои резултати биха могли да се открият и тревожни тенденции. Необходимо е да се има предвид, че е жизнено важно да бъдат овладени инерционните процеси, породени от стремежите за радикална смяна на системата, което е невъзможно без активната роля на държавата.

Всяка от посочените по горе форми за участие на държавата в процеса на управление на минния бизнес има място в нашата действителност. Независимо от продължаващите действия за приватизация и на останалите минни мощности (на практика това означава по нататъшно абдикиране от икономическите, социалните и от екологическите ангажименти) трябва да се намери формула, чрез която да се стартира процес на адекватно държавно присъствие в минерално-суровинния отрасъл. Разбира се става дума за присъствие, което ще ограничи възможностите за проява на административно - бюрократичните издевателства над предприемачите, и ще защитава интересите както на настоящите така и на следващите поколения. Незабавните конкретни насоки в това отношение могат да бъдат:

- * Задълбочаване на дейностите по изграждане на инвестиционно атрактивни условия за местни и чужди инвеститори, желаещи да вложат капитал в проучвателни и добивно-преработвателни дейности
- * Облекчаване на административните процедури за получаване на права за проучване и добив на полезни изкопаеми
- * Засилване на отговорността при оценката на условията за отдаване на концесии и изграждането на действена система за контрол върху изпълнението на концесионните ангажименти.

Заклучение

Надяваме се, че поставените въпроси недвусмислено обосновават тезата, че държавата има своето място в процеса на потребление на минерални суровини, което

далеч надхвърля фискалните и функции. В никакъв случай обаче идеята не е за държавно присъствие, изразяващо се в одържавяване на този вид производство, а до обхватни и дългосрочни действия, стимулиращи минния бизнес, независимо от собствеността върху капитала! Що се отнася до конкретните подходи за реализирането на такъв процес те са измежду посочените, като специфичните условия и вид на минерална суровина ще предявяват своите изисквания. Най-важното обаче е да има воля за изграждането на адекватна система за управление на потреблението на минералните суровини с равно поставени партньори от икономически субекти.

Литература

- Велев В., 1999. *Национални аспекти на екосъобразното управление на технологичните вериги "Запаси от полезни изкопаеми-крайни потребности"* – Бъдещето на България и Европа, Първа международна между-университетска научна конференция, С., с. 144-152
- Велев В., 2003. *Национални особености при проявление на бизнес риска в минерално-суровинния сектор*, Год. МГУ, 46, св. I–Хуманитарни и стопански науки, с. 31-34.
- Закон за концесиите, ДВ, бр. 92, 1995 и изменения до 2000 г.
- Нашето общо бъдеще. 1988. С., "Д-р Петър Берон"
- Bronfenbrenner, M. 1982 *"The Japanese development model re-examined: why concern ourselves with Japan?"*