



Рецензент – проф. д-р Живко Гешев
Аграрен университет - Пловдив, Научни трудове, т. LVI, 2012 г.
Agricultural University - Plovdiv, Scientific Works, vol. LVI, 2012

DOI: 10.22620/SCIWORKS.2016.56.025

**НОРМАТИВНАТА БАЗА КАТО ПРЕДПОСТАВКА ЗА РАЗВИТИЕ НА
СЪВРЕМЕННИТЕ БЪЛГАРСКИ ЗЕМЕДЕЛСКИ КООПЕРАЦИИ
LEGISLATION AS A PRECONDITION FOR THE DEVELOPMENT OF
CONTEMPORARY BULGARIAN AGRICULTURAL COOPERATIVES**

Боряна Иванова
Boryana Ivanova

E-mail: borianaivanova@abv.bg

Abstract

The position of the legal framework as a key element of the formal institutional environment is clarified from a theoretical point of view in the paper. The relationship between legislation and specificity in the development of current Bulgarian agricultural cooperatives is analyzed and evaluated. Some guidelines and recommendations are outlined.

Key words: agricultural cooperatives, development, legislation.

ВЪВЕДЕНИЕ

Първите кооперации датират в селското стопанство на България още от XIX век, като постепенно се превръщат в традиционна организационна форма за отрасъла, а характеристиките им се променят паралелно с промените в заобикалящата ги среда.

Аграрната реформа от 1991 г. води до ликвидиране на старите организационни форми и поставя началото на възстановяването на частната собственост върху земята и останалите средства за производство. Макар че съществуващите до реформата кооперации са ликвидирани, кооперативната организационна форма бързо намира добър прием в новите икономически условия на страната. Земеделските кооперации се превръщат в ключов производител на земеделска продукция и стопанин на значителна част от земеделската земя в България. Новоформираните структури обаче са еднотипни, не позволяват пълноценното използване на предимствата на организационната форма и проявяват пазарна нестабилност и слаба адаптивност.

Целта на настоящата статия е да се оцени влиянието на нормативната база върху формирането и функционирането на съвременните български земеделски кооперации.

Необходимата за изследването информация е осигурена чрез литературен преглед на разработките, касаещи същността и особеностите на институционалната среда и преглед на нормативната база, пряко и косвено касаеща развитието на земеделските кооперации в България.

1. Нормативната база като елемент на институционалната среда

Някои автори (Oxley, quoted by Dickson, 2004, p. 5) определят институционалната среда като набор от политически, икономически, социални и нормативни конвенции, които определят фундаменталните основи на производството и размяната.

Според други автори институционалната среда включва системите на формалните закони, регулации и процедури и неформалните практики, обичаи и норми, които разширяват, оформят и ограничават социално-икономическата активност и поведение.

В съответствие с много икономисти институциите не само влияят върху начина и ефективността на функциониране на икономическите системи, но също така са податливи на анализ (Matthews, 1986, p. 903; Williamson, 1996, p. 3). Едно от най-популярните определения на понятието е дадено от Nord (1990, s. 4), който отбелязва, че институциите са „правилата на играта“. Те обхващат законите и нормите, по които обществото живее, както и създадените механизми за прилагане на тези правила и норми.

По своята същност институциите се делят на формални и неформални.

Zenger et al. (2001, p. 2) дефинират формалните институции като правила, които подлежат на лесно изследване чрез писмени документи или правила, определени и прилагани чрез формална позиция, каквато осигуряват властта и собствеността. В този смисъл формалните институции включват външно изразените мотиви, контрактуралните условия и границите на фирмата, както са определени от капиталовите позиции. Неформалните институции, от своя страна, се определят като правила, базирани на вътрешното разбиране, които в по-голямата си част произтичат от обичайния, обществено приет модел на поведение и, съответно, не са достъпни чрез писмени документи или прилагани от формална позиция. Те включват социалните норми, практиките и политическите процеси.

В съответствие с Ghecham (2006, pp. 2-3) съществува тясна и двупосочна връзка между формалните и неформалните институции, която е исторически обусловена. От една страна, нормите и обичаите са основата, от която законите и регламентите извличат своята легитимност, а, от друга страна, новите закони биха довели в дългосрочен период до подпомагане на развитието на потенциалните норми и обичаи, които ръководят обществото. С други думи, неформалните институции или са отразени във формалните такива, или възникват като резултат от приемането на формалните институции в дългосрочен период.

2. Влияние на нормативната база върху развитието на съвременните български земеделски кооперации

Нормативната база, като ключов елемент на формалната институционална среда, има съществено влияние върху процеса на формиране и функциониране на съвременните български земеделски кооперации.

Създаването на съвременните кооперации започва успоредно с процеса на преход от една икономическа система към друга. Съществуващата формална институционална среда, и в частност нормативната база, се оказва неадекватна на новите условия и се нуждае от съществена промяна.

Успоредно с това се наблюдава и пълна липса на отговарящи на новите условия неформални институции, които да дадат основата на новите формални норми и да стабилизируют институционалната среда.

В този случай пътят за осъществяване на по-бърз и безпроблемен преход към новите икономически условия е само един: създаване на подходящи формални институции, които да формират във времето съответстващите на новите условия неформални институции.

В сектор „Селско стопанство” началото на този процес е поставено с приемането на Закона за собствеността и ползването на земеделските земи (ЗСПЗЗ) през 1991 г. Чрез този закон се реализират поземлената и структурната реформа, като започва процес на възстановяване на частната собственост върху земята и се ликвидират наследените от централно-плановото стопанство форми на организация на стопанската дейност. Избраният път за осъществяване на този процес обаче е натоварен с редица негативи, последствията от които продължават да се наблюдават в сектора и днес.

Основни проблеми, които ЗСПЗЗ създава:

1. Процесът на възстановяване на собствеността върху земята се разпростира в един почти десетгодишен период, през който земята се оказва без икономически активни стопани;

2. Новите поземлени собственици нямат необходимите знания, опит и интереси за развитие на собствена селскостопанска дейност, а наследствените им земи често са далеч от текущото им местоживееене;

3. Разпределението на имуществото от старите организационни форми във вид на копия прави трудна икономическата реализация на тази собственост;

4. Прилагането на разпоредбите на чл. 72 от Закона за наследството води до силно раздробена поземлена собственост;

5. Съществуват свободни селскостопански специалисти с опит в изграждането и управлението на определен тип организационни форми, които търсят възможности за реализация на своите знания и умения.

Проблемите, произтичащи от прилагането на ЗСПЗЗ, резултат в силно лимитирано желание за инициране на индивидуална стопанска дейност и наличие на значителни неизползвани земеделски производствени ресурси.

При тези характеристики на институционалната среда през 1991 г. се приема новият Закон за кооперациите, който стабилизира формалната институционална среда, регламентира формирането и функционирането на кооперативните организационни форми, и създава по-благоприятна неформална среда за включване в тях чрез повишаване на доверието.

Следствието от приемането на тези два основни нормативни акта в сектор „Селско стопанство” се изразява в интензивното формиране на нови земеделски кооперативни организационни форми, които по своята същност до голяма степен възпроизвеждат характеристиките на кооперациите от периода на централноплановата икономика.

3. Особенности на съвременния български Закон за кооперациите

Първият Закон за кооперациите в условията на пазарна икономика е приет през 1991 г. и е в сила до 1999 г., когато е приет действащият днес

Закон за кооперациите.

Текущият закон се оценява от специалистите като сравнително добър. Той е създаден в сътрудничество с представители на Международния кооперативен съюз и Международната организация по труда, до голяма степен отговаря на традициите на българското кооперативно законодателство, обхваща всички основни елементи на кооперативната материя и е написан на достъпен език, но като всеки нормативен акт той е носител на редица положителни и отрицателни характеристики.

Положителни регламентации в закона:

1. Акцентирането върху възможностите на кооперацията да осъществява социална и културна дейност за удовлетворяване на интересите на своите членове, което кореспондира с последните тенденции в развитието на световното кооперативно движение;

2. Възможностите кооперацията да се занимава със стопанска дейност, която излиза извън границите на икономическите цели на отделната кооперация, което подпомага самоиздръжката на организацията в периодично нестабилната институционална среда;

3. Предвиждането в закона на някои преференции, както и на възможности за държавно подпомагане и насърчаване на кооперативната дейност, което отразява общественозначимите функции и специфичния начин на функциониране на организационната форма;

4. Разпределянето на имуществото на кооперациите в имуществени дялове на членовете с идеята да се стимулира инвестиционната им активност;

5. Регламентирането на поземлените отношения чрез сключването на договори за наем или аренда, с което се защитават интересите на поземлените собственици и се дава възможност за редуциране на членството за сметка на членовете, участващи само със земя.

Наред с положителните страни в закона може да се забележат и някои пропуски и норми с противоречив или с директно негативен характер. Например:

1. Нарушена е сравнително добрата приемственост на съществуващите извън централноплановото стопанство кооперативни закони по отношение на описанието на основните видове кооперации, извършваните от тях дейности и типовите условия, намиращи приложение в тях, като в новия закон тези регламенти липсват. Това предопределя липсата на разнообразие в съвременната българска кооперативна система и развитието основно на производствени кооперации, познати от периода на централноплановата икономика. Липсата на подробно описание и регламентиране на различните видове кооперации отхвърля възможностите за използване на формалните институции за по-бързото и целенасочено развитие на неформалните.

2. Рестриктивна е мярката, определяща организирането на между-кооперативните предприятия като еднолични дружества с ограничена отговорност, а не като кооперации, като следствието от нея е, че съвременните български земеделски кооперации са основно първични, а кооперирането на по-високо ниво, доколкото съществува, е формално.

3. Няма ясна регламентация при какви условия и в какви размери държавата ще насърчава и подпомага кооперирането, което не стимулира

развитието на кооперациите и популяризирането на социалните им функции.

4. Изискването за разпределение на цялото имущество в имуществени дялове е предпоставка за финансова нестабилност на кооперациите и противоречи на открития им характер.

5. Съгласно с разпоредбите кооперацията не може да притежава поземлена собственост, което я поставя в неравностойна позиция спрямо останалите организационни форми. Тази постановка възпрепятства формирането на общи фондове на кооперациите в съответствие с предмета им на дейност, стабилизирането на организационната форма и протичането на естествена комасация на земята.

3. Състояние на нормативната база, косвено влияеща върху развитието на съвременните български земеделски кооперации

Голямо значение за успешното развитие на кооперацията има интегрирането на специфичната роля и възможности на организационната форма в правните регламенти на множество различни елементи на обществено-икономическата система на страната. Подробен преглед на съществуващата нормативна база в това направление правят Pelov et al. (2002, pp. 76-102, 345-352), като последователно се разглеждат 21 закона, които в по-голяма или в по-малка степен могат да влияят върху развитието на кооперативните организационни форми.

Направеният преглед показва, че в 67% от случаите законите не предвиждат възможности за приложение на кооперативната форма в съответната сфера на дейност. Особено парадоксално е отсъствието на такива норми в закони, чиито регламентиации включват съществени за кооперацията характеристики, а не предвиждат възможности за осъществяване на дейности чрез нея. Типичен пример в това отношение е Законът за сдруженията за напояване, в който по определение сдруженията за напояване се отличават минимално от кооперациите.

Кооперациите са вид организационна форма, която традиционно играе съществена роля в икономическото и социалното развитие на регионите. Значението на тази роля може да бъде оценено от факта, че в редица страни и научни разработки се експериментира с възможността за прехвърляне на някои от социалните функции на държавата върху кооперациите, но в Закона за регионалното развитие тази роля не е взета под внимание.

По аналогичен начин не са отчетени възможностите на кооперациите в постигането на целите на Закона за животновъдството.

В 33% от разгледаните закони съществуват специални регламентиации за кооперациите, но това не означава, че в 1/3 от случаите кооперациите имат благоприятна нормативна интерпретация. Типичен пример за неудачно решение е регламентът на Закона за тютюна и тютюневите изделия, който дава възможност производството да се извършва под кооперативна форма, вместо да се акцентира върху снабдителните и маркетинговите кооперации.

Като не много адекватна се оценява от специалистите (Pelov et al., 2002, pp. 78-79) и регламентацията на чл. 67, ал. 1, т. 5 от Закона за виното и спиртните напитки, която поставя лозаро-винарските кооперации под държавна опека и в зависимост от едрите капиталови дружества в бранша, като се ограничават свободната воля и интересите на дребните и средните собственици на лозя и производители на вино и спиртни напитки.

ИЗВОДИ

В обобщение може да се отбележи, че от формална гледна точка съществено влияние върху формирането и развитието на съвременните български земеделски кооперации са оказали основно ЗСПЗЗ и ЗК.

1. Структурната реформа, осъществена чрез ЗСПЗЗ, изправя обществото пред неопределени права на собственост, разрушени организационни форми, нефункциониращи пазари и нестабилна макросреда, които предопределят липсата на мотиви за инициране на индивидуална стопанска дейност.
2. Приемането на нов закон за кооперациите насочва вниманието към кооперацията, повишава доверието в нея и се превръща в стимул за формирането на такива организационни форми. Недостатъците на закона, проявяващи се основно в неадекватни регламентации на финансовия контрол, липса на гъвкавост по отношение на структурата и организационния строеж, неотразяване на някои нови форми на финансиране на кооперативната дейност и липса на диференцирани регламенти за отделните видове кооперации, предопределят еднотипността на съвременното българско земеделско кооперативно движение и нестабилността на организационната форма.
3. Подобряването на функционирането на българското земеделско кооперативно движение изисква съществени промени в институционалната среда. От гледна точка на скоростта на осъществяване на промените е препоръчително да се приемат такива параметри на формалните институции, които да повлияят върху посоката на изменение на неформалните такива.

LITERATURA

Pelov, T. et al., 2002. Bulgarian Cooperatives and EU Integration, Research Activity Theme, UNWE, Sofia, p. 380.

Dickson, P., 2004. Entrepreneurial orientation: the role of institutional environment and firm attributes in shaping innovation and proactiveness. – In: Strategic Management Society Conference, San Juan, Puerto Rico, November 1.

Ghecham, M. A., 2006. Formal and informal institutional constraints and the performance of firms in developing economies: The case of Egypt, Social Science Research Network: <http://ssrn.com/id938099> , p. 24.

Matthews, R. C. O., 1986. The economics of institutions and the sources of economic growth. – Economic Journal, 96, 903-918.

North, D. C., 1990. Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge: Cambridge University Press.

Williamson, O. E., 1996. The mechanisms of governance, New York: Oxford University Press.

Zenger, T. R., Lazzarini S. G., Poppo L., 2002. Informal and formal organization in new institutional economics. – Advances in Strategic Management, vol. 19 .The New Institutionalism in Strategic Management, 277-305.

Рецензент – проф. д-р Алекси Алексиев
E-mail: a.alexiev@au-plovdiv.bg