

# ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

**Journal of Public Policy and Good Governance**

**Volume 11/Number3/October 2020**



## Content

### *PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT*

#### **THE PROCESSES AND TRENDS IN THE MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT IN BULGARIA**

Камен Петров

### *ECONOMY, POLITICS, POLICY*

#### **ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОД НА КРИЗА / FISCAL POLICY IN BULGARIA IN CRISIS PERIOD**

Димитър Чобанов / Dimitar Chobanov

#### **РЕД БЕЗ ДЪРЖАВА / ORDER WITHOUT THE STATE**

Пенчо Пенчев / Pencho Penchev

#### **КАКВО НЕ ОТЧИТА ПРОКУРАТУРАТА ЗА ПРЕДИСТОРИЯТА НА ЗЛАТНАТА КОНЦЕСИЯ В ЧЕЛОПЕЧ / WHAT THE PROSECUTOR'S OFFICE DOES NOT TAKE INTO ACCOUNT FOR THE PREHISTORY OF THE GOLDEN CONCESSION IN CHELOPECH**

Красен Станчев / Krassen Stanchev

#### **ВЛИЯНИЕ НА ПАЗАРНИТЕ ПРОМЕНИ ВЪРХУ ПЪРВИЧНИТЕ ПУБЛИЧНИ ЕМИСИИ / INFLUENCE OF MARKET CHANGES ON PRIMARY PUBLIC EMISSIONS**

Петър Атанасов / Peter Atanasov

#### **СТОКООБМЕНЪТ НА БЪЛГАРИЯ / THE VISIBLE TRADE OF BULGARIA**

Борислав Георгиев / Borislav Georgiev

### *POLICY: THEORY AND PRACTICE*

#### **ДИГИТАЛНАТА КОМПЕТЕНТНОСТ В СИСТЕМАТА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ / DIGITAL COMPETENCE IN THE PERFORMANCE APPRAISAL SYSTEM OF CIVIL SERVANTS**

Аделина Борисова / Adelina Borisova

#### **СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ СЛЕД ПРОМЕНЕТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ОТ ФЕВРУАРИ 2020 Г. / THE STRATEGIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION AFTER THE CHANGES IN THE LEGISLATION FROM FEBRUARY 2020**

Искра Милева / Iskra Mileva

#### **ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЪРЦИЯ – КОРУПЦИЯ, КЛИЕНТЕЛИЗЪМ И СЛАБОСТИ В СИСТЕМАТА НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ / PUBLIC ADMINISTRATION IN GREECE – CORRUPTION, CLIENTELISM AND WEAKNESSES IN THE GOOD GOVERNANCE SYSTEM**

Йоанис Яковидис / Ioannis G. Iakovidis

# PROBLEMS OF REGIONAL DEVELOPMENT

## THE PROCESSES AND TRENDS IN THE MANAGEMENT OF REGIONAL DEVELOPMENT IN BULGARIA

Kamen Petrov<sup>1</sup>, University of National and World Economy

### *Abstract*

*The report examines the socio-economic condition of the Republic of Bulgaria. Some sectors of the Bulgarian economy have been analysed, taking into account their regional peculiarities and revealed serious structural weaknesses. The problem of the effectiveness of the country's financial management was also highlighted, reflecting the dependence on the country's external financing. Another major drawback in the economic development of the country is the state of the transport infrastructure and the maximum utilization of its potential, which inevitably affects the regional integration and local socio-economic development. The report shows the evolution of understandings for rural regions in Bulgaria. They are unified by the area in which they develop – rural regions. They offer opportunities for rest and recovering in environment which is absolutely opposite to the one in their urban and industrial area. In this scope are examined the economic structure of regional development and rural areas in these territories, territorial differences (variety) in the change of employment and unemployment, the role of the demographic situation as a factor in the sustainable development.*

**Key words:** economic, regional, integration, reforms, rural regions, rural are.

### INTRODUCTION

It was only at the turn of the century that a dramatic change in Bulgarian regional policy occurred. With the dynamic generated by the strengthening of Bulgaria's European perspective the first Regional Development Act was adopted in 1999 and, with it, a new approach to regional policy emerged, with the introduction of important changes in the regional administrative structure, the institutions of regional policy, and the planning of regional interventions. The institutional changes of the 1999 Act also allowed a more integrated policy approach to emerge, and policy emphasis to shift from ad hoc redistribution to enhancing administrative capacities at the regional and local levels. Following, the first integrated national regional programs were developed, initiating the first Operational Program for Regional Development. Taking into account the problems of regional development at the national level do not find their irreversibility and consistency. This creates some difficulties in formulating regional development policies and especially in properly defining the priorities of individual regions. After 2007, Bulgaria became a full member of the European Union, which brought to the fore the need to adapt our regional policy to that of the Union. So, it is clear from the review of the development of regional policy in

---

<sup>1</sup> Kamen Petrov is Associate Professor in the Department of Regional Development of UNWE – Sofia, Vice-Dean in Faculty of Management and Administration, University of National and World Economy /UNWE/, 1700 Sofia, Student Town, Sofia, Bulgaria. Corresponding author email: [kpetrov@unwe.bg](mailto:kpetrov@unwe.bg), [petrovk@abv.bg](mailto:petrovk@abv.bg)

Bulgaria that this can be rather easily divided into four sub-periods: the late central planning period, where some territorial policies were incorporated in the wider planning of sectoral and industrial policies; the transition period developments were slow and largely dictated by national needs and internal constraints; the accession period, where the role of the EU became more central and policy design and implementation started becoming ‘Europeanised’ and the post-accession period, where regional policy obtains a clear European form and structure. Even though the legislative framework of Bulgaria’s regional policy is harmonized with the Europe’s twelve years after the country became an EU member, it hasn’t shown a big progress in reaching even the EU average levels. Overall, then, even at this period of strong policy development, policy design and implementation was problematic. Some elements of over-commitment to EU-like structures (e.g., the design of policies at the NUTS-2 level), combined with a notably thick and complex institutional architecture, poor national finances to support an effective regional policy, and an emphasis on national growth over the aim of tackling disparities, meant that regional policy failed to address the main regional problems of the country, particularly those relating to backwardness, polarization, and spatial un-connectedness. Owing to such developments Bulgaria’s regional and spatial problems exhibited a combination of characteristics of localization, peripheral backwardness, spatial un-connectedness and localized (sub-regional) inequality. These characteristics are rather clearly depicted in the spatial patterns of inequality in terms of regional incomes in the country.

### *Municipalities in Bulgaria*

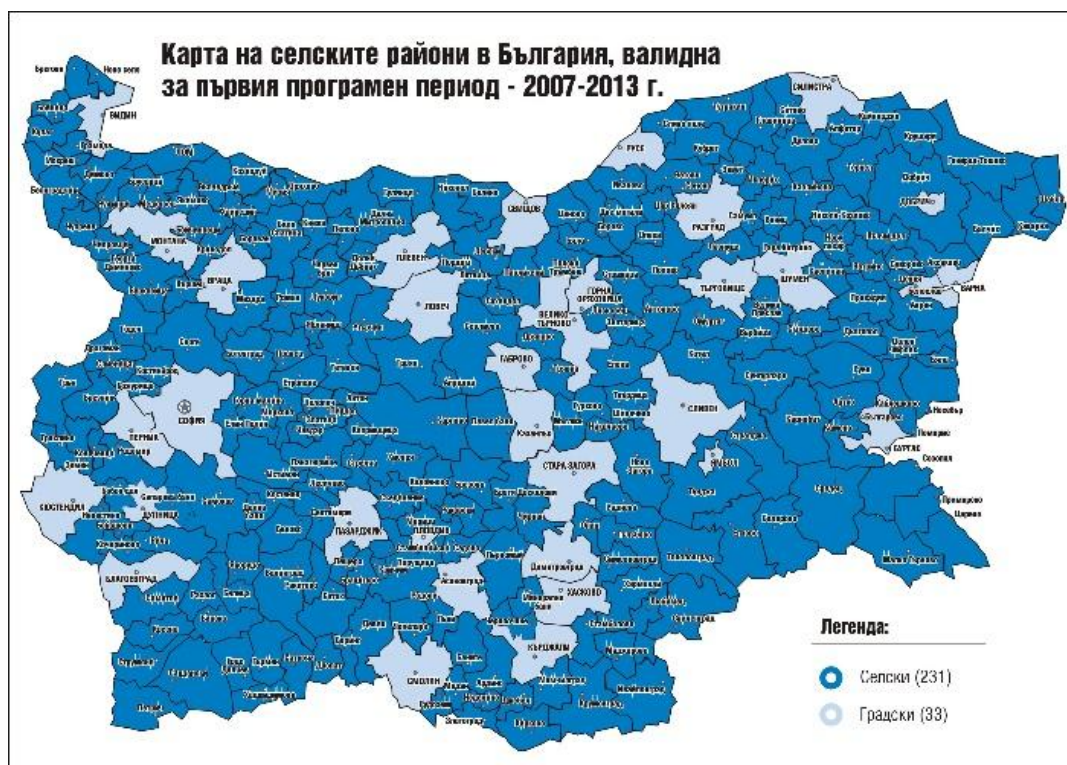


Source: NSI (Bulgaria)

## **THE NEED FOR TERRITORIAL AND SPATIAL DEVELOPMENT MEASURES FOR SETTLEMENTS**

Territorial development is a multifaceted complex activity aimed at establishing rules and dependencies in organizing environmental protection. Its evolution is part of the biological and social development of every individual. This environment is both a boundary and a link between society and nature. The structure of the territory creates conditions and different rules (including legal ones) are formulated about it, because it is a reflection of both human beings - as a higher

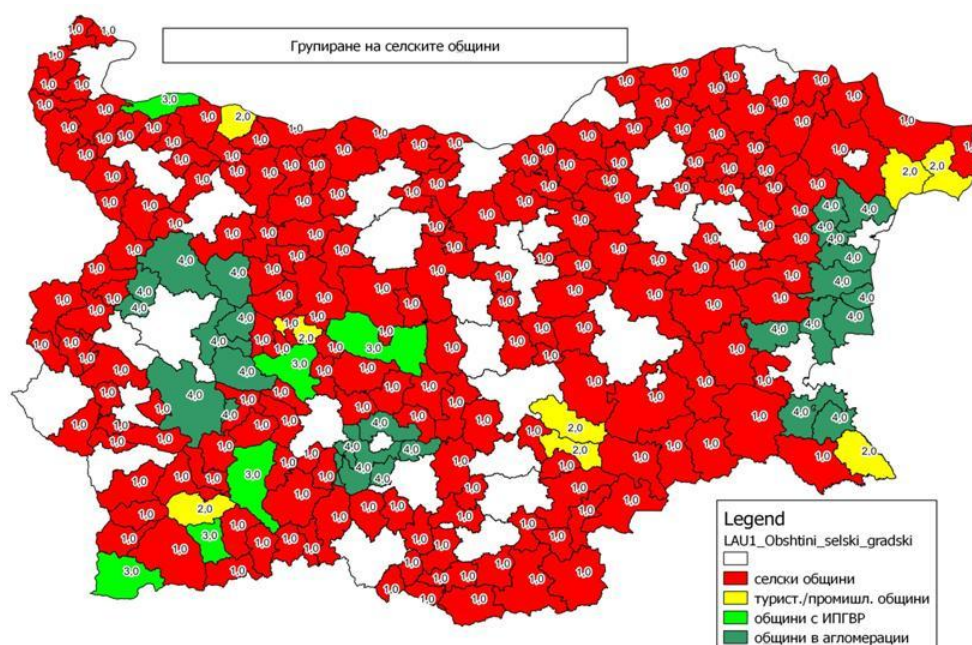
thinking being and as a biological species that lives in a socially organized system. The identification of problems with territorial division in the modern state is linked to the process of zoning or territorial division. Territorial division is often linked to the optimal functioning of the socio-economic system in the individual country. Socio-economic territorial system means economic and socially efficient combinations of interrelated elements of society, purposeful functioning of a particular territory as units of public / in that direction and territorial division of labor and integration of labor. Main elements of the socio-economic territorial systems are objects of material production and that of non-production sphere them with demographic resources. The economic system is made up of people and institutions, including their attitude to production resources, such as through ownership. The monitoring of the development of a settlement network is a recognized need, both in its past development, for the identification of past processes and problems that have arisen, as well as for its future development and the creation of forecasts using socio-economic development. The settlement network is the created structure of settlements connected with functional, spatial and virtual connections of different intensity between settlements. The study of settlements and their links has always been a key point in all survey studies. The stabilization and improvement of the functional hierarchical system of settlements as polycentric and its relatively uniform location throughout the country with a view to acquiring a sustainable and open character is an open problem to overcome. The presentation of the problem central - peripheral territories is one of the main ones in regional policy.



Source: NSI (Bulgaria)

The study of these regional structures through the municipal territorial unit is another important point in regionalism. The municipality is seen as a system that needs to be in a balanced and sustainable state in order to overcome the imbalances of socio-economic development and territorial aspect. By its nature, regional policy is defined as a complex policy which, through the totality of economic, legislative, administrative actions of state and local governments, aims accelerating regional economic growth and overcoming regional disparities development. The integrated regional policies are identified as an appropriate mechanism for the development of urban areas,

which is why they are supported by a number of Community initiatives: URBAN (1994–2006), URBACT (2007–2013), Leipzig Charter sustainable European cities (2007) and more. Furthermore, there was low absorption of the EC OP Competitiveness funding (€1,162 million), the main source of public funds available for upgrading and modernizing Bulgaria's economy over the 2007-2013 cycle. Until 2021 are opened by the projects under the Operational Program "Regions for Growth" 2014-2020. Through under the Operational Program over 400 infrastructure projects will be implemented, including the major projects of the municipalities of Stolichna, Plovdiv, Varna, Bourgas, Rousse, Stara Zagora and Pleven. They are for improving the urban environment, transport and road infrastructure. This makes strengthening urban policies in the The EU is one of the main policy objectives after 2021. Reversing this trend will require a shift in approach and philosophy. Cities are places where many are concentrated challenges, present and future, and are key locations for making Europe's economies stronger, more environmentally and socially engaged. There are groups of conditions that affect territorial planning. First of all, these are natural and geographical factors. The most important is relief. According to the experts in Bulgaria there is an optimal distribution of the territory. The low, hilly and mountainous terrain are almost evenly distributed. The average altitude of 470m is also optimal. Mineral resources, water resources, historical factors and the level of development of science and technology are important for the development of the territory. The territorial arrangement is subject to certain principles. These are the basic principles that are relevant for all aspects of territorial organization: the principle of democracy, of complexity, of the contradiction between state, municipal and personal interests, of the combination of sectoral and territorial interests, of balance. Ensuring the resilience of the settlement network and building a quality settlement environment, guaranteeing favorable socio-economic and environmental development, is a priority task for the integrated regional development policies and territorial structure and is the object of the model of the territorial-urban structure of the country and planning regions.



Source: NSI (Bulgaria)

## CONNECTION OF REGIONAL DEVELOPMENT AND RURAL DEVELOPMENT IN BULGARIA

The careful focus on regional development brings to the fore its dichotomy. It is related to the formation of two fields for regional impact. These are the urbanized territories and their adjacent areas on the one hand and on the other the rural areas and the carrying out of agricultural activity in them. In Bulgaria, the implementation of regional policy is a complex process that combines the concentration of efforts by the state to support individual industries. However, this approach is partially successful because it does not in practice set out the general objectives of regional development for both urban areas and rural areas. In practice, the deficit in terms of setting common territorial objectives related to the population, settlements and the regional economy in territorial terms leads to emerging regional imbalances. In this respect, the rural areas in Bulgaria are most affected and in a difficult economic situation. In the rural areas of the country there is a deficit from the implementation of effective regional policies. This deficiency of regional policy is of course important on theoretical grounds, given the fact that persistent regional imbalances raise issues not only of economic cohesion and social justice, but also of economic efficiency. Substantial and persistent income and unemployment differentials lead to inflationary pressures for the national economy, as upward price movements in the better-off areas are not counter-balanced by deflationary movements in poorer areas. In general, negative socio-economic processes are observed in the rural areas of Bulgaria. A shrinking and aging population makes obsolete entire layers of the public service infrastructure – lack of young families means lack of children, lack of children makes obsolete kindergartens, schools and community centres. The closing of schools cuts down jobs for teachers and pediatricians, reduces the workload for dentists and diminishes the use of public and private transport, etc. The impacts from the negative socio-economic and demographic trends are reinforced by the trends in agriculture. First of all, Bulgarian agriculture is functioning significantly below its potential, and at present the country is not self-sufficient in almost any of agriculture product, except for the output of grain and oil-bearing industrial crops, where huge surpluses are regularly observed each year. Besides these efficiency considerations, however, in the context of transition the deficiency of regional policy is particularly important due to one of the ‘stylized’ characteristics of the very transition process, namely the fast and stark widening of regional disparities. The rural areas of the country are rapidly losing their labour force, a fact which impedes the utilization of the potential for economic growth in these areas. The knowledge, skills and abilities of the remaining workforce are decreasing. This process is associated with increasing poverty and decreasing purchasing power in rural areas; which leads to a shrinking demand for, and consumption of, goods and services; this makes it even harder for the emergence of new businesses – especially in the tertiary sectors of the economy. At hindsight, this made a poor situation worse, arguably contributing to the widening of regional disparities and intensifying problems of asymmetry and backwardness for the less developed areas of the country. Rural areas include most of the EU and nearly half of its population. They provide living space and a means of livelihood for millions of people, much of the food, a number of basic raw materials for the industry as well as recreation space, attractive to visitors. The specific character of rural areas within the EU is determined by their social and cultural identity. Every rural area has a unique geographical location, natural resources, history, ethnic composition of the population, religion and traditions, urban network, economic potential. Every rural area is unique in terms of its geographical location, its natural resources, history, ethnic composition of the population, religion and traditions, urban network, economic potential.

Agriculture is an integral part of the economy – it provides the raw materials to be processed and marketed by various value adding chains in the food industry, but also in various other sectors of the light processing industry – cosmetics, pharmacy, textiles, hide and leather production, and in turn is used by clothing and shoemaking industries, etc. While larger urban centers can have the

capacity to export goods and services not originating or associated with agriculture, forestry and fishery, smaller rural settlements rarely can do so, because they lack the similar concentration of human capital with diverse knowledge and skills. In the case of rural economies, money from exported raw materials is indeed like the influx of oxygen rich blood to the limbs of a body. The greater the quality of the local produce and the degree of added value, the greater the amount of sustainability entering the local socio-economic system. The delayed development of agriculture in economic sense and according to the number of employed was identified as a basic tendency in rural regions development. The level of social dialogue in the agro-economy can and should be improved given the importance of the sector for the light processing industry and the rural economy in general.

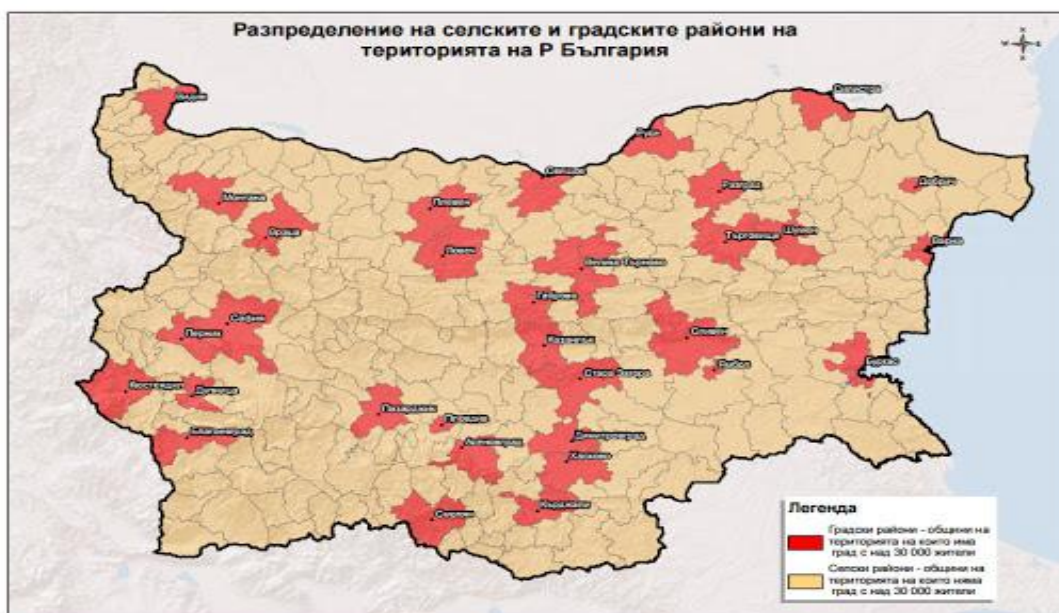
### **NEW PROJECTS TO IMPROVE REGIONAL DEVELOPMENT IN BULGARIA**

In territorial terms Bulgaria may accept the project approach as efforts focused on building large infrastructure enable regional connectivity in North-South direction, and then to focus towards the regional economy development. This can be done by attracting strategic investors or creating conditions to support the production specific for the regions of the country, this specific approach is crucial for the regional development of Bulgaria. Largely in this profile should start from the Danube coast. Looking more globally Bulgarian Danube coast as the important part of the national territory is necessary to bring out the specific features of this coastal territory associated with its geopolitical and geo-economic dimensions. Development of the route of the 7th Euro corridor in the region is the most important element for its infrastructure development and their functional linkage of Silistra, Ruse and Svishtov Danube ports. Their technical and technological modernization will allow to develop intelligent transport systems in the whole region and also that of the Atlantic destinations from the Rhine-Main-Danube to the Black Sea and further to Caucasus-Central Asia and the Far East to the Middle East and North Africa. Important component of its infrastructure development is building a parallel (in along the Danube river) a high-speed road, very important for further economic linking the Danube riparian areas of the district. For their project, cold the EU Danube Strategy important is participation of Danubian municipalities of the region in its implementation. Needed is also to create a legal opportunity for the development private ports in the Black Sea and the Danube. Together with a simplification of procedures in the construction of new ports expanding the existing ones and the abolition of the institution of the right to use water body. The main problem standing in front of building new or expanding existing public transport ports and those mentioned in 107-109 LSSIWPRB (marinas, fishing ports and special purpose) is rooted in the status of the seabed (also the bed and a flood plain of the River Danube). This determines the inability for the construction and expansion of the port, which is not owned by the state. Since the business has clearly manifested the desire to overcome existing legal obstacle currently is absolute, for construction of new or expansion of existing ports - municipal and private property. For example, is necessary to build new grain port on the Danube River at Aydemir near Silistra. The size of the port terminal should be at least 4 berths and storage with a total capacity of 68 000 tons. We need the government to commit to building a new inlet and path asphalted of part of the existing to the future port terminal. The planned turnover volume of grain is 150,000 tons after the start of operation at full capacity of the base. In these amounts will be 70% cereals and 30% oilseeds. Upon adoption of any legislative approach to overcome the problem is to find a balance between intense to public and the private investors. Possibility, people who wills to build a port with a property which is between more owners is more than acceptable for the safety and security of shipping and the macroeconomic logic. To overcome this problem, the State should at some point to withdraw the rights to build new ports, which would mean adopting approach "first in time is stronger in law." This approach is fully in line fair competition and do not fit fully into the modern community. Another possibility to overcome that disadvantage is the creation on objective criteria,



with the result that it can be determined which owners to grant rights and which - not. The State can hardly control the process through detailed development plan for violations macroeconomic logic can hardly become a reason to give up coordination of the plan (Patarchanova, 2012). Strategic importance may have Northeastern Bulgaria. First it has to be renovated electrification and double the railway line Ruse-Varna. Samuel-line Silistra is seeking an opportunity to build speed road in the direction of Silistra-Shumen-Rishki Pass-Karnobat. An important condition regional development is the certification of airports in Targovishte and Silistra in international terminals, for cargo and low-cost civil flights. Thus Bulgarian State must prepare the new Economic Development Plan for the period 2020- 2030 with a special attention to Dobrich, Silistra and Shumen regions, in which quickly the sustained economic growth should be imitated. It is also necessary to pay special attention to North coast. Emerging new challenges, especially considering the emerging new "North-South" pattern of regional relations mainly in direction requires the search for new creative solutions for regional development. Recently becomes urgent need of question is building new port terminals hot of feasibility of the implementation of the second industrial port in the Northern Black sea coast. Localization this port may be mostly by Shabla, but this area lies within the "Natura 2000" zone. However, this can create conditions to examination of be realized natural extension of the European Transport Corridor №8 Varna should be finished soon to Constanza and eventually to Ukraine and Moldova. On the Romanian side is good to finish the highway Constanta-Varna on the Bulgarian one to create a link from the Hemus highway after Aksakovo over Balchik towards Romanian border and to connect to Romanian highway in the border. The realization of this project is necessary to strengthen transport traffic on the 8th Euro corridors within the country through the port Constanta Bulgaria to be integrated into this new geo-economic area. For similar project and its realization is appropriate adoption of new spatial development solutions. This means that apart from the construction of express road is necessary to modernize railway links to direction Dobrich-Kardam-Constanta mostly by their electrification reaching a maximum speed of 140-160 km. The significant role in the regional development of this region may have Ruse, due to its strong gravitational potential of Ruse and its implications to Razgrad, Svishtov, Levski, Biala and other municipalities. This would give Ruse need a real gravitational potential to influence the dynamics and direction of movement labour resources (labour force), the direction of the dominant vector of both cultural and educational ties, and those under the administrative, legal, communal services to the population in North Central Region Planning such overall strengthening the role of Ruse is logical and reasoned. Ruse also has crucial update on the construction of the route of the 9th Euro corridors in the country. In this respect, the update of the master plan of Ruse contents construction of new railway track to Danube Bridge I, which is displaced by urban area also planning a new bridge to replace the old one in 15-20 years. Then it is important that building of the speed road Ruse - Gorna Oryahovitsa on a new route, in my opinion outside urban areas and settlements. In the new conditions, is necessary for Gorna Oryahovitsa to become a major transport hub in northern Bulgaria where you will meet themselves "Hemus" highway, alternative paths to Pleven and the new express road in the direction of upper Gorna Oryahovitsa-Lyaskovetz-Sheremetiya-Malak Chiflik-Debeleac to be carried traffic along Veliko Tarnovo, with the most important turns detour of Gabrovo and specially road tunnel under the Shipka Pass. In practice, infrastructure development of Central Bulgaria especially the routes of the European transport corridors, will directly and indirectly influence the whole northern Bulgaria, and later it will come direct relation for the technical modernization of ports Somovit, Belene, road Nikopol-Pleven-Lovech-Troyan and multi highway tunnel Troyan-Hr. Pole. Thus it will give a new horizon of transport and urban axis through extra modernization and construction of high-speed road Ruse-Byala-Pleven-Jablanica. In practice, economic specialization of the central parts of Northern Bulgaria region is strengthening the industry: engineering, chemical, food and light one. Their technological and territorial restructuring nowadays take place and has prospects for future development of this territory. The sustainable

development of the processing industry is possible, according to production traditions of the population in the period of economic transition, a developed resource base and availability of markets for their produce. It is also important to bring rural problems to the fore. In Northern Bulgaria there was a clear specialization and zoning in the vegetable production (near Danube's areas and along the rivers Yantra, Ruse Lom, Osam, Vit), grain cultivation (northern and central areas, Danube plain, Ludogorie), and that of perennial crops and potatoes, and also the environmental pastoralism fore and Stara Planina.



Source: NSI (Bulgaria)

In South Bulgaria it is necessary to pay more attention to the main roads improving. This is how the sub-Balkan road is between highway was built south in the foothills of the Balkan Mountains to connect Sofia and Burgas - the shortest link of those two cities of a great economic importance for the development of infrastructure, industry and agriculture, in the settlements of the whole region. The transition between Sofia Plain and Zlatitsa-Pirdop valley is done with the mountain pass through the Galabets saddle. For its construction were used favorable Balkan valleys between the Balkan and Central Forest. In this direction it is necessary to create conditions for economic interaction on both sides of the Balkan Mountains mainly through the establishment of joint factories and companies, as well as putting the competitive advantages of settlements in both parts of this range. At national level changes in the Law on Regional Development shut contain a special program for the development of the Balkan region. The municipalities of Berkovitsa, Tryavna Kazanlak, Pavel Banya, Elena, Kotel, Sungurlare, Troyan, Karlovo will be influenced on their regional development and measuring the priorities for their regional economy. In this direction we can go towards the development of regional industrial clusters to consolidate further economic territory of the Balkan region. This means that the use of its cultural, historical and natural potential for the development of regional economy creates opportunities for investment and construction of facilities that may have significant potential, which is a prerequisite for sustainable development of regional economy. The economy in South Bulgaria was marked by ups and partial standstill. Positively affected major infrastructure projects south of the Balkan Mountains proximity to Greece and Turkey led to significant investment flows in the region overcoming, the crisis of its southern subregions. lengthening recovery after due to the new jobs were created in the southern part of the

country. Economic development of South Bulgaria will be supported by project shushes however "Cherno more".

Focus is also toward the most developed area of Bulgarian Southwest Region, where the only developed area is that of Sofia as whole the once Blagoevgrad, Kyustendil and Pernik are worsen or stalled. At the same time the analysis of socio-economic indicators for the implementation of regional development plans indicate that Southern Regions need also serious economic change.

The tendency to increase the share of the urban population leads to the transformation of cities into economic and administrative centers, as well as to places where the main functions of the human life cycle - habitation, work, recreation, servicing and related technical infrastructure - are prioritized. This defines the great importance of cities in terms of the development of the national territory as a whole, but at the same time causes the concentration of a number of problems related to the use of their territory - overbuilding, environmental pollution, scarcity of green spaces, lack of places for parking, providing certain comfort and habitation, providing social infrastructure facilities, as well as building and maintaining networks and technical infrastructure facilities. All of this brings to the fore the issues of sustainable urbanization, and in particular of sustainable urban management. In recent years, in Bulgaria, as a result of increased anthropogenic impact, some of the large and medium-sized cities are expanding their territorial scope beyond their construction boundaries, exporting their economic and social functions to a wider territory, covering the lands of several settlements. In this way, to a certain extent, the planned space of the city almost coincides with the planning of the territory of urban land. We distinguish several types of proximity in a spatial aspect: cognitive, organizational, social, institutional, geographic.

Market growth, market size and access to international and regional markets are among the most important factors that can influence the choice of location for investment by companies, followed by the quality of the business environment, including the availability of skilled labor, suppliers and adequate infrastructure. Embedding Bulgarian regions in the economy at the international level cannot be done by delivering products at competitive prices without sufficient and good quality electricity, telecommunications and transport networks and without the presence of other key factors such as mass access to drinking water. This means that regional development of Bulgarian territory must its focused and adequacy, and leads to improved well-being of our environment. So that the participation of large corporations in concessions such as "build - acquisition – service" or management contracts to become real and to create conditions for permanent presence of economically active persons in the Bulgarian regions to be develop branch and specialized Bulgarian regional economy (Dimitrov, P., M. Stoyanova. 2016). The support for all productive business and/or for improvement of public facilities should be accompanied with a horizontal requirement that the businesses or public services achieve greater energy efficiency or become energy independent after the support is over. This will be a great contribution to the competitiveness of businesses in the medium and long term, but will also open and preserve green jobs associated with the planning, construction and upkeep of the respective facilities. Territorial coherence policies should take into account and stimulate the potential for spatial interaction. For this purpose, it is necessary to build institutional frameworks at the regional level to coordinate effectively the process of regional development.

## **OPPORTUNITIES FOR IMPROVING E-GOVERNMENT IN THE PUBLIC SECTOR AND REGIONAL DEVELOPMENT**

In the development of the public sector in Bulgaria in terms of e-government there are corresponding achievements, but also deficits. The results of the implementation of the measures are defined by specific objectives and correspond to the main commitments of the Tallinn

Declaration for e-government, aimed at the implementation of fully digital interaction of citizens and businesses with public administrations.

It is essential for the transformation of the administration and public institutions into digital is the implementation of measures related to ensuring interoperability through the development and subsequent implementation of the concept of interoperability, standards, procedures and technological means for their maintenance, construction, digitization and development of basic registers and their integration.

The development of the horizontal and centralized e-government systems in the Republic of Bulgaria and the application of the unified model for requesting, paying and providing electronic administrative services will provide an opportunity for administrative services to be performed entirely online and implementing the principle of one-time data collection and creation and creation for public governance in regional development. To facilitate users, the development and management of other channels for access to administrative services through various mobile platforms and devices is provided, which makes them easy to use and accessible at any time from any place. In this regard, the implementation of a single national electronic identification scheme, according to EU Regulation 910/2014, will provide a unified and secure mechanism for identifying individuals when requesting and receiving electronic services, as well as the possibility of cross-border use of electronic services.

Given the key role of the eIDAS node in carrying out cross-border electronic identification of citizens of other EU Member States, a measure to ensure its maintenance and development is included. Also included are measures for the development of the Unified Electronic Communications Network (UESM), data centers and the State Hybrid Private Cloud (SSC) - part of the shared resources and key building blocks for providing e-government. The implementation of these policies must find expression in 2023. Thus, these activities and measures must meet the need to continue the process of electronicization of projects and activities launched in the programming period 2014-2020. At the same time, their implementation must lead to the goals set in the Updated Strategy for Development of e-Government. This in turn will outline the new architecture of e-government in Bulgaria and will set a new approach to e-services management and regional development. This will contribute to the effective implementation of the commitments of the Republic of Bulgaria according to the strategic documents and current plans, as well as to the political consensus declared in Tallinn for accelerated implementation of the digital agenda of the European Union.

## CONCLUSION

The aim of conducting regional policy is related to finding opportunities for purposeful impact on the territory through tools and activities that should highlight the regional development as a national priority of the contemporary modern state. Practically regional development means a balance between the priorities of municipalities districts and planning regions and search for the most important issues for them solving related to national priorities and understandings of development regions as separate territorial communities. Regarding globalization of trade in agricultural goods, and climate change – it appears that Bulgaria still has to prepare for climate related challenges, as its irrigation system and vulnerability to droughts and floods continues to be high. As the role of the external factor has been dramatically transformed over the years, Bulgaria may have to look into its own domestic limitations and constraints to find the appropriate institutional and socio-political configurations that will facilitate the harmonious development of the national component of regional policy and the efficient operation of the chosen regional interventions, so as to effectively tackle the continuing problems of polarisation, backwardness and unconnectedness that

characterise the Bulgarian sub-national economic space. Regional and sub-regional inequalities is one of the main problems for regional and national development in Bulgaria appears to be related to the very weak and heterogeneous spatial connectivity of its local economies. The overall prospects for sustainable socio-economic development and regional development in application view of the supranational European policies in the next programming period where the goals and objectives of period 2021- 2027 can be achieved only in strong and competitive economies able to support national investments in research and constant innovation, as well as in the knowledge and practical skills of the local people.

## BIBLIOGRAPHY

Boschma, R. and K. Frenken (2015), *Evolutionary Economic Geography*. Papers in Evolutionary Economic Geography # 15.18.

Bachev, H., Ivanov, B., Toteva D., & Sokolova, E. (2017) Agrarian sustainability in Bulgaria – economic, social and ecological aspects. *Bulgarian Journal of Agricultural Science*, 23(4), 519-525.

Vladev, I. Trends in spatial distribution and population density of the following Bulgarian socio-economic territorial systems: Shumen, Novi pazar, Kaspichan, and Veliki Preslav.//Proceedings of the XIII Conference „Natural Sciences’2015“

Capello R., P. Nijkamp (Eds.), 2009, *Handbook of regional growth and development theories*, Edward Elgar

Marinov, P., (2018) *Natural Resource Potential in the Rural Areas of the South Central Region*, Plovdiv, Fast Print Books, pp. 103-106

Dimitrov, P., M. Stoyanova. (2016). Long-run forecasting of the SPA and wellness tourism development in Bulgaria.

Patarchanov, P., Em Patarchanova, V. Zarkov,. The need for a new logic in the regionalization of the national space. Proceedings of the International scientific and practical conference “Bulgaria of regions’2018”. University of agribusiness and rural development, Plovdiv 19 – 21 October, 2018 . 91-104

Patarchanova, Em. (2012) Socio - Economic Patterns and Trends in Rural Development in EU, *Journal of Settlements and Spatial Planning*, vol. 3, No. 2, 2012, Cluj University Press, Cluj-Napoca, Romania, p. 151-155

# ECONOMY, POLITICS, POLICY

## ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА В БЪЛГАРИЯ В ПЕРИОД НА КРИЗА

Димитър Чобанов<sup>1</sup>, Институт за икономика и политики към УНСС

### Резюме

*Фискалната политика е основен елемент от икономическата политика. Чрез нея се цели стабилизиране на икономиката и изглаждане на бизнес-цикъла. Нейното значение е дори по-голямо при наличие на валутен борд, който силно ограничава възможностите за реакция спрямо външни и вътрешни шокове чрез паричната политика. В настоящата статия ще бъдат изследвани конкретните мерки, предприети от българското правителство чрез фискалната политика по отношение на текущата криза, както и въздействието им върху икономиката на страната.*

**Ключови думи:** България, фискална политика, икономически кризи

## FISCAL POLICY IN BULGARIA IN CRISIS PERIOD

Dimitar Chobanov<sup>2</sup>, Researcher at Institute of Economics and Politics, UNWE

### Abstract

*Fiscal policy is a key element of the economic policy. It should be targeted at economic stabilization and smoothing of the business cycle. Its significance is even bigger in countries with currency board arrangement, which limits monetary policy responses to external and internal shocks. In this paper the specific measures towards mitigation of the current crisis by the Bulgaria's government will be examined as well as their impact on country's economy.*

**Key words:** Bulgaria, fiscal policy, economic crises;

### ВЪВЕДЕНИЕ

Въздействието на данъчната политика, държавните разходи, финансирането на бюджетния дефицит върху спестяванията, икономическия растеж, инвестициите и разпределението на доходите са част от проблемите, с които се занимава теорията и практиката на фискалната

---

<sup>1</sup> Димитър Чобанов е изследовател в Институт за икономика и политики към Университета за национално и световно стопанство, Email: chobanov@gmail.com.

<sup>2</sup> Dimitar Chobanov is researcher at Institute of Economics and Politics, University of National and World Economy, Email: chobanov@gmail.com.

политика. Обвързаността между публичните финанси и макроикономическата политика дава насоки и за определяне на подходящата фискална политика. Изследването на взаимодействието между инфлацията, валутния курс, данъчното облагане, държавните разходи и финансирането на бюджетния дефицит спомага за разбирането на каналите, чрез които бюджетът въздейства и се повлиява от макроикономическото развитие.

В настоящата статия ще бъдат разгледани същността и значението на фискалната политика, реакцията на българското правителство чрез държавния бюджет към кризата във връзка с вируса COVID-19, която се изразява най-вече чрез мярката 60:40 и емисията на държавен дълг на международните пазари, както и отражението ѝ върху българската икономика. Недостатъчно бързите действия вероятно са допринесли за първоначалната значителна загуба на работни места и доходи.

### **СЪЩНОСТ, ЦЕЛИ И ИНСТРУМЕНТИ НА ФИСКАЛНАТА ПОЛИТИКА**

Фискалната политика се разглежда като фактор, който би следвало да допринесе за стабилизирането на икономиката, като се съобразява със съществуващите бюджетни ограничения, според (Orseau and Salto, 2016)<sup>3</sup>. Там се посочва, че стабилизиране на икономическата активност означава да се постигне ниво на производството, което е близо до потенциалното. Тази роля е ограничена от необходимостта да се осигури устойчивост на публичните финанси. Фискалната позиция се разглежда от авторите като посоката на фискалната политика, зададена от властите чрез дискреционни мерки по линия на данъци и разходи, които да допринесат за позитивно икономическо развитие.

Връзката между бизнес-цикъла и публичните финанси съществува и без намесата на фискалните власти. Според (Barwell, 2016)<sup>4</sup> фискалната позиция (бюджетният баланс) трябва систематично да се променя според фазата на бизнес цикъла, дори и фискалните власти да не предприемат никакви допълнителни действия, благодарение на автоматичните стабилизатори. Финансовите министри са изкушени да правят дискреционни промени във фискалната позиция в отговор на очаквани изменения в икономиката, което влошава естествената взаимна зависимост между качеството и стабилността на публичните финанси и икономическия цикъл.

Когато реалният БВП е над потенциала си, е необходимо да се постигне бюджетен излишък или поне балансиран бюджет, но подобна ситуация е рядко срещано явление в еврозоната. Факторите, които предизвикват дисбаланси преди Глобалната криза в страните от Европейския съюз, са разгледани от (Чобанов, 2014)<sup>5</sup>. Анализирани са бюджетният дефицит и правителствените дългове, както и недисциплинираното поведение на повечето държави преди кризата. От самото си създаване еврозоната като средни нива на дълга винаги е над критерия от Маастрихт (60% от БВП), което е индикатор за недисциплинираност и по естествен начин предполага нарастване на задлъжнялостта и за в бъдеще.

Високата задлъжнялост ограничава възможността за реакция по време на криза. Първоначалните действия на правителствата след началото на кризата с коронавируса са много високи бюджетни дефицити и рязко нарастване и на без това високата задлъжнялост. (Haroutunian et al., 2020)<sup>6</sup> разглежда реакцията на правителствата в еврозоната на кризата с COVID-19. Всички държави прилагат фискални пакети с

<sup>3</sup> Orseau, E. and Salto, M. (2016). "Measuring and Assessing the Fiscal Stance in the Euro Area: Methodological Issues", Part IV of the Report on Public Finances in EMU 2016, European Commission

<sup>4</sup> Barwell, R. (2016), "Macroeconomic Policy after the Crash", Palgrave Macmillan, pp.269

<sup>5</sup> Чобанов, П. (2014), „Неравновесията, рисковете и глобалната криза“, изд. Пропелер, София, 231 стр. [Chobanov, P. (2014), „Neravnovesiyata, riskovete i globalnata kriza“, izd. Propeler, Sofia, 231 str.]

<sup>6</sup> Haroutunian, S., Hauptmeier S. and N. Leiner-Killinger (2020), "The COVID-19 crisis and its implications for fiscal policies", ECB Economic Bulletin, Issue 4/2020, pp. 76-79

дискреционни стимули, държавни гаранции за фирмени кредити и други мерки за подкрепа на ликвидността. Фокусът на дискреционните мерки е запазването на заетостта. Спадът в реалния БВП и големите фискални пакети ще доведат през 2020 г. до бюджетни дефицити, надхвърлящи критерия от Маастрихт за 3% от БВП. За целта, през март 2020 г. финансовите министри от ЕС решиха да задействат т.нар. „general escape clause”<sup>7</sup>, която позволява, при много сериозен спад в реалния БВП, бюджетния дефицит да е по-голям от 3% и това да не води до стартиране на процедура по свръхдефицит. Според министрите на финансите използването на тази клауза ще позволи да се финансират мерки в подкрепа на системата на здравеопазване, защита на гражданите и съхраняване на икономиките чрез последващи дискреционни стимули и координирани действия. Тези действия трябва да бъдат подходящи, навременни и фокусирани върху разрешаването на проблемите.

– данъци, разходи, салдо, дълг; реакция при шокове

### **РЕАКЦИЯ СПРЯМО КРИЗАТА – ПРОГРАМАТА 60:40 – ЦЕЛИ, ИЗПЪЛНЕНИЕ, ПРОМЯНА В НОРМАТИВНАТА УРЕДБА**

Към настоящия момент<sup>8</sup> от министерството на финансите са налични официални данни към края на август и неофициални – към края на септември. Според последните все още е налице превишение на приходите над разходите с 890.8 млн. лв. преди последното тримесечие. Освен това от началото на годината до края на септември общите приходи почти навакват равнището си от 2019 г., като спадът е под 400 млн. лв. и е най-нисък след месец март.

След регистрираните двуцифрени спадове през април и май от юни нататък се отбелязва растеж на месечните приходи на годишна база. Той обаче се забавя през септември след добрия резултат от август, но е възможно част от средствата все още да не са отчетени. След предпазливия подход от април до август септември се оказва месецът на сериозно разхлабване на разходите, които изключват вноската в общия бюджет на ЕС. Те се повишават с над 30% спрямо септември 2019 г. Според МФ принос за това има плащането по мярката 60:40. Свидетелство за разхлабването на фискалната политика е и дефицитът от 725,2 млн. лв. през септември 2020 г. при излишък от 151,9 млн. лв. през съответния месец на 2019 г.

### **МЯРКАТА 60:40**

Тази програма е основният инструмент за пряко подпомагане на фирмите от страна на правителството и затова предизвиква особено силен интерес. Тя има за цел запазването на съществуващи преди кризата работни места, което в краткосрочен аспект звучи добре и съответства на подобни мерки в ЕС. Погледнато в перспектива това ще се яви пречка пред реструктурирането на икономиката чрез пренасочването на човешките ресурси и физическия капитал към по-производителна употреба.

Първото плащане по програмата е в средата на април, но през месеците април и май, когато е най-тежкият удар от кризата досега, до бизнеса достигат по-малко от 60 млн. лв. Плащанията през юни нарастват до почти 70 млн. лв., но след това спадат и поради изтичането на програмата приключват в началото на септември. Именно тогава се случва и последното плащане по искане от месец март. Това означава, че фирмата-получател е трябвало да изчака повече от пет месеца за помощта. Тези факти показват, че мярката не е нито достатъчна като размер, нито е навременна.

<sup>7</sup> Council of the European Union (2020), “Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis”, Press Release, Brussels, 23 March 2020

<sup>8</sup> В статията са използвани данни до 20 октомври 2020 г.



Според данни от Националния осигурителен институт по първоначалния вариант на програмата са изплатени общо около 186 млн. лв. Това дава сигнал на правителството, че са необходими промени, които да направят мярката по-лесно достъпна и по-щедра. За тази цел е прието ново постановление на Министерския съвет (ПМС 151 от 2020 г.), плащанията по което стартират през втората половина на август. Средният размер на плащането рязко се повишава – съответно от около 419,15 лв. на 900,24 лв. (до средата на октомври) на работно място. До момента са изплатени 394,9 млн. лв., т.е. са усвоени приблизително 40% от предвидените по програмата средства. Те са използвани за 675,8 хил. работни места, което означава, че средномесечният брой запазени работни места поради действието на мярката до момента е 96,5 хил.

Друг интересен факт относно програмата е, че се финансират множество големи фирми с чуждестранно участие, както и държавни фирми. Програмата не е изрично насочена към по-малки предприятия, но по този начин съществен дял от нея се използва за подпомагане на големи фирми. От друга страна се използва случаят да се субсидират допълнително държавни предприятия, които и преди кризата не са били в добро финансово състояние. Пример за това са „Български пощи“ ЕАД, предприятия от енергетиката и т.н.

**Таблица 1: Изплатени суми през съответния месец по мярката 60:40 до 15.10.2020 г.**

	Брой работни места (хил.)	Изплатени суми (млн. лв.)
Април	25.2	7.8
Май	118.8	51.0
Юни	158.7	70.0
Юли	137.3	55.7
Август	31.9	30.4
Септември	118.5	105.9
Октомври	85.4	74.1
<b>Общо</b>	<b>675.8</b>	<b>394.9</b>

**Източник: Собствени изчисления на базата на данни от НСИ**

## ДРУГИ МЕРКИ

Мерките извън схемата 60:40 са доста разнообразни по своя характер. Те предизвикват въпроси относно момента на реализиране, наличието на достатъчен финансов ресурс и гъвкавост в бюджета, както и възможността за увеличаване на периода на действие на някои от тях, при настъпване на зимния сезон. Те са представени на 27 юли, като размерът им е 1162,9 млрд. лв., а източник на средствата е националният бюджет. Като социални са обявени мерки за 731,5 млн. лв., а като икономически – за 431,4 млн. лв.

Администрацията отново е основен получател на средства, като от 1 август се предвижда увеличаване с 30% на разходите за персонал за органи и институции, които се занимават с COVID-19. Увеличава се ставката за положен нощен труд, предвидени са допълнителни разходи за извънреден труд за 92 млн. лв. в различни ведомства. Поради провеждането на ежедневни протести до приключването на тази статия вероятно значителна част от тези разходи да са за извънреден труд на ангажираните с опазването на реда и сигурността служители на Министерството на вътрешните работи.

Отпускат се около 235,2 млн. лв. за здравеопазване. 67 млн. лв. са за изплащане на 1000 лв. на човек за медицинските специалисти на първа линия в борбата с коронавируса, за определянето на които обаче липсва ясно определен критерий. Останалата част от средствата са за достигане на определените нива по Колективния трудов договор в отрасъл

„Здравеопазване“, както и стандартите в социалната сфера. Тази цел на правителството не е свързана с коронавируса, а изпълнява договорени отношения, за които сега се отделят финансови ресурси. Трябва да се отбележи, че източникът на финансиране за това са приходите от осигуровки от населението. Увеличаването на разходите се извършва обаче без оглед на и без това ниската им ефективност поради липсата на достатъчен контрол и отлагането на реформите. Въпреки дискусиите по въпроса тези реформи не се случиха и ще останат за изпълнение след парламентарните избори.

През месеците август, септември и октомври всички пенсионери получават към своите пенсии добавки по 50 лв. месечно, като необходимите за това средства са 318,3 млн. лв. Това е значителна сума, като засега не е предвидена актуализация на бюджета, но такава ще се наложи, за да бъде узаконено изразходването не само на тези средства. Тази мярка също не може да се отнесе към кризата с коронавируса, тъй като пенсионерите получават фиксирани плащания, които не са намалели заради кризата, а всъщност от началото на юли пенсиите са повишени. Правилното решение е да се подпомогнат само хората с по-ниски пенсии и по-малко имущество, но за по-продължителен период. Парите ще се получат преди зимата и част от пенсионерите вероятно ще ги спестят, като по този начин няма незабавно да увеличат потреблението, каквато е целта на правителството.

Бюджетът на социалното министерство се увеличава със 122 млн. лв. за осигуряване на целогодишен размер на плащанията за лични асистенти. Това е пример за липса на добро планиране при съставянето на бюджета, като през годината се налага да се отпускат допълнителни средства, които са необходими за изпълнението на тази важна социална функция и би трябвало да са предвидени преди това.

Непоследователност се наблюдава и по отношение на мерките за безработните лица. Увеличава се минималният размер на паричното обезщетение за безработица от 9 на 12 лв. на ден (12 млн. лв.), а периодът за изплащане на това обезщетение се удължава с 3 месеца (4 млн. лв.). Докато първата мярка изглежда необходима, то втората е противоречива. Тя може в някои случаи да обезкуражи търсенето на работа, но същевременно не е ясно дали кризата няма да създаде трайна безработица.

15 млн. лв. са насочени към бюджета на Министерство на културата, но липсват средства за наука. Тяхната цел е частично да компенсират хората на културата, които не реализират напълно възможностите си за получаване на доход заради пандемията. Отпускането им в настоящия момент обаче изглежда съчетава и политически мотиви.

Мерките, насочени към активиране на икономическата активност, почти липсват. Продължава отпускането на допълнителни средства за пътна инфраструктура, като за целта са предвидени около 350 млн. лв. Това е регулярно събитие през последните години и трудно може да се обвърже с настоящата криза. Тези средства ще достигнат само до ограничен кръг от фирми, които получават обществените поръчки. На Министерството на икономиката се отпускат 9,5 млн. лв. за насърчаване на инвестиции, които едва ли ще окажат значително въздействие. Амбициозно звучи мярката за субсидия от 35 евро за всяка седалка в самолет, заета от лице, ползващо туристическа услуга в България при полети с капацитет поне 100 места. Тази мярка може да обхване над 400 хил. човека и е в размер на 55 млн. лв. Поради въведените от други държави ограничения за посещения в България през летния сезон заради COVID-19 е възможно средствата да не бъдат напълно усвоени.

Намалена е ставката по данъка върху добавената стойност на 9% за туроператори, както по-рано е прието за консумацията на бира и вино в заведения. Липсата на достатъчно оборот трудно може да се компенсира от подобна мярка, като въпросът е дали тя отговаря на европейските правила. Цените в заведенията не се понижават в резултат от тази мярка, а дори напротив. Заедно с това са повишени минималните осигурителни прагове за работещите в заведенията, което означава фактическо нарастване на осигурителната

тежест за тях. Все пак поради по-бързия растеж на приходите над разходите нетният ефект за ресторантьорския бизнес е положителен.

Като цяло изброените мерки не успяват да въздействат в достатъчна степен върху най-силно засегнатите предприятия в дейностите туризъм, транспорт, преработваща промишленост и по-конкретно машиностроене и автомобилостроене, търговия на дребно с дрехи и обувки, жилищно обзавеждане и електроуреди, автомобили и мотоциклети, където се регистрират спадове и в оборота, и в добавената стойност. Частичен успех е постигнат по отношение на пазара на труда, където през периода от средата на март според данните на Агенцията по заетостта са загубени над 102,1 хил. работни места. Все пак без мярката 60:40 вероятно те биха били значително повече.

Предложените мерки не могат да се определят като част от цялостна и интегрирана стратегия. Те не са насочени към възстановяване на икономиката, за което явно ще се чакат грантовете от ЕС, които още не са договорени, и понастоящем се разработва национален план за тяхното получаване.

### **ЕМИСИЯТА НА ДЪРЖАВЕН ДЪЛГ – ОСОБЕНОСТИ, СРОК, ЕФЕКТИ**

За да финансира нарастващите разходи и бюджетен дефицит, Министерството на финансите емитира две емисии облигации на международните дългови пазари. Едната е със срок до падежа 10 години и годишна купонова лихва 0,375%, а втората е със срок 30 години и годишна купонова лихва 1,375%. И двете са с фиксирана лихва и номинална стойност 1,25 млрд. евро, тоест общият номинал на емисиите е 2,5 млрд. евро (4,89 млрд. лв.), докато фактически получената сума от държавата е почти 2,47 млрд. евро. Доходността до падежа при първата емисия е 0.389%, докато при втората емисия е 1,476%. По този начин е постигнат относително нисък спред спрямо германските държавни ценни книжа, считаните за базови. Самите стойности са резултат от фискалната дисциплина, спазвана през последните няколко години, която допринесе за намаляване на съотношението между държавния дълг и брутният вътрешен продукт до 20,2% според данните на Българската народна банка според методологията на начислена основа. Освен това общото ниско ниво на лихвите на международните пазари е следствие от политиката на най-големите централни банки по света, които осигуряват изобилие от ликвидност чрез програми за изкупуване на активи.

### **КРАТКОСРОЧЕН ИЛИ ДЪЛГОСРОЧЕН ДЪЛГ?**

Емисия облигации със срок от 10 години е нещо обичайно за българската практика. Досега обаче българската държава не беше емитирала дългови ценни книжа със срок 30 години при пазарни условия. Това се възприема от представителите на МФ като израз на доверие от страна на инвестиционната общност по целия свят към фиска в България. На практика по този начин може да се построи кривата на доходност на българските ДЦК и тя е с обичайната си форма – нарастваща. Това означава, че лихвите по дългосрочните облигации са по-високи от тези по по-краткосрочните. Тоест използването на краткосрочни е по-евтино за бюджета, отколкото на дългосрочни.

Практиката в България през последните години обаче е да се използват все по-дългосрочни ДЦК. Министър Дянков беше първият в по-новата история, който се отказа от използването на краткосрочни ДЦК – със срок до 1 година. Това логично допринесе за по-високи разходи за обслужване на държавния дълг. Тази практика беше прилагана и от министър Горанов, а министър Ананиев обяви, че ще води политика на приемственост спрямо предшественика си, като в случая емитира още по-дългосрочни облигации.

Разликата в параметрите на двете нови емисии е съществена. Докато очакваният размер на плащанията за купонови лихви по 10-годишната емисия е приблизително 46,9 млн. евро, то по 30-годишната емисия лихвените плащания възлизат на 515,6 млн. евро. Тоест

втората емисия ще струва по-скъпо на българските данъкоплатци с почти 468,8 млн. евро (почти 916,8 млн. лв.). Това поставя въпроса поради каква причина правителството е предпочело да емитира толкова дългосрочни ДЦК и изобщо има ли подобна необходимост.

Логиката на разделянето на емисията е ясна – да се избегне концентрирането на плащания по главници, като се разпредели сред две години. Само че липсват аргументи разликата между датите на падеж да бъде 20 години и през толкова продължителен период да се плащат допълнителни и при това по-високи лихви. Този факт се нуждае от убедително обяснение.

Един възможен сценарий, който би могъл да оправдае такова решение, е очакването лихвените проценти на международните пазари да се повишат значително в средносрочен период. Това би понижило цената на дългосрочните облигации и би направило изгодно обратното им изкупуване преди падежа. Такова развитие обаче със сигурност е отчетено от инвеститорите и е намерило отражение в цената, която са предложили. Не изглежда особено вероятно МФ да разчита, че може да надиграе инвеститорите на пазар, където те участват постоянно. Рискът при такава спекулация е твърде висок, за да е оправдано поемането му при управлението на публичните средства.

Липсата на емисии на краткосрочни ДЦК генерира загуби за държавния бюджет. При текущата конюнктура търговските банки държат свръхрезервите си при БНБ при -0,7% лихва и възможността да инвестират част от средствата си дори при отрицателна, но по-висока доходност в ДЦК би била изгодна. Тези съкровищни бонове биха били изключително ликвидни, така че не биха създали проблем за ликвидността в банковата система. От друга страна това би осигурило допълнителен ресурс за МФ при по-ниска цена спрямо по-дългосрочните инструменти.

### **ЗАЩО ТРЯБВА ДА СЕ ЕМИТИРА ДЪЛГЪТ?**

Според обяснението на министъра средствата от емисиите ще се използват за рефинансиране на съществуващ дълг, за увеличаване размера на фискалния резерв, за финансово осигуряване на социално-икономическите мерки във връзка с COVID-19, за икономическо възстановяване на страната и за финансиране на бюджетния дефицит. Основната мярка за стимулиране на икономиката в периода на криза е насочена за подпомагане запазването на съществуващата заетост чрез поемане на част от разходите за труд на работодателите или т.нар. 60:40. Средствата за нея обаче са осигурени от кредит по програмата SURE на Европейския съюз в размер от почти 1 млрд. лв., докато фактически по други мерки или се очаква да се извършат разходи, или такива вече са направени, но в незначителен размер.

Рефинансирането на съществуващ дълг е оправдано в период на икономическа криза, като оставащите до края на годината плащания според данни от МФ са приблизително 200 млн. евро. Според министъра на финансите част от средствата ще се използват и за плащания по дългове през 2022 г., но това изглежда твърде оптимистично становище предвид настоящата несигурност и вероятния дефицит в бюджета и през 2021 г.

Най-вероятният начин за използване на средствата е за финансиране на бюджетния дефицит до края на 2020 г. и при наличие на ресурс – в началото на 2021 г. Междувременно политическата несигурност едва ли ще позволи предприемането на съществени реформи, които да имат дългосрочен характер. Например, средствата за месечните добавки от 50 лв. на всеки пенсионер възлизат на 106 млн. лв. месечно, което е около 1,2 млрд. лв. годишно. Според министъра на труда и социалната политика Сачева с тази сума биха могли да бъдат преизчислени пенсиите на около 1,1 млн. пенсионери, така че да се получи баланс между пенсиите, отпуснати преди и след 2015 г.

Хоризонтът за изразходване на средствата от емисиите е между 3 и 6 месеца. Това обаче отново връща дискусиата към въпроса – защо е необходимо краткосрочни разходи да се финансират чрез толкова дългосрочна емисия на дълг. Вероятно обяснението ще бъде свързано с факта, че значителна част от дефицита до края на 2020 г. ще бъде заради капиталови разходи по дейности, които са извършени през годината, но не са изплатени. Това е резултат от разглеждането на капиталовите разходи фактически като буфер за държавния бюджет, което трудно може да се определи като добра практика.

Според официалните данни на МФ фискалният резерв към края на август е 9,47 млрд. лв., докато според предварителните през септември е реализиран дефицит в бюджета от 725.2 млн. лв. Част от средствата във фискалния резерв обаче не би трябвало да са достъпни за правителството за покриване на разходи, тъй като са с целево предназначение. Планираният дефицит в края на годината е около 3,5 млрд. лв., докато излишъкът до края на септември е 890,8 млн. лв. Ако се отчете и размерът на плащанията по държавния дълг до края на годината превишението на разходите над приходите ще надхвърли разполагаемите средства във фискалния резерв. Освен това в началото на следващата година вероятно също ще се реализира дефицит. Поради това емисията е очаквана и необходима.

### УСПЕХ ЛИ Е ЕМИСИЯТА?

Резултатите от емисията изглежда надвишават значително очакванията на правителството, тъй като министърът на финансите я обяви за изключителен успех и за уникална в досегашната икономическа история на България. Според него е налице безпрецедентен интерес, който се изразява в заявки, превишаващи почти 4 пъти търсения от МФ размер на емисията от 2 млрд. евро. Заради това е било взето решение размерът ѝ е завишен до 2,5 млрд. евро.

Това обяснение не звучи достатъчно убедително. Веднага възниква въпросът – ако необходимите средства са били 2 млрд. евро, защо всъщност са взети назаем 2,5 млрд. евро? Според информация от МФ високото търсене е позволило в хода на пласирането подобряване на условията по заема – т.е. по-ниски лихвени плащания и по-ниска цена на финансиране. Ако емисията беше според първоначалните намерения, вероятно условията по нея щяха да са още по-изгодни от постигнатите.

Това означава, че допълнителните средства или ще бъдат изразходвани бързо, или ще влязат във фискалния резерв. Последното обаче не е безплатно за правителството, тъй като доходността от държането на средствата при Българската народна банка е отрицателна.

От началото на 2020 г. поетият държавен дълг вече е почти 8 млрд. лв., ако се отчете и заемът по програмата SURE на ЕС, при 24,2 млрд. лв. в края на 2019 г. според методологията на начислена основа. Увеличаването му е рязко, но съотношението спрямо брутният вътрешен продукт все още не е високо. Перспективата за следващите години обаче не изглежда положителна поради очакванията за продължаващи бюджетни дефицити и несигурността относно възстановяването на икономиката след кризата с коронавируса.

Планираният дефицит към края на 2020 г. би могъл да е по-малък. Правителството не предприема мерки за свиване на разходите си и дори ги повишава, което ще наложи допълнителна актуализация на бюджета в края на годината. Ненужното повишаване на заплатите в бюджетния сектор може да бъде отложено за момент, когато състоянието на фиска го позволява. Според данни на Евростат България е сред държавите с най-голям брой работещи на бюджетна издръжка в ЕС, което изисква оптимизиране. Акцентът трябва да бъде върху текущите разходи, но не трябва да се пропуска ниската ефективност на капиталовите, което означава, че текущите резултати могат да се постигат със значително по-малко средства.

Предвид настоящата политическа обстановка обаче съществени реформи не могат да се очакват преди изборите. Твърде вероятно е получените средства от емисиите да бъдат усвоени до тогава, но след това дълговете ще бъдат изплащани 30 години. Остава надеждата, че ситуацията няма да се влоши допълнително и тези емисии няма да са началото на дългова спирала за България.

### **ПРОМЯНАТА ВЪВ ФИСКАЛНИТЕ ПРАВИЛА – ПОСЛЕДИЦИ И РИСКОВЕ**

Правителството предложи промени в Закона за публичните финанси и ги представи за обществено обсъждане. Този закон определя рамката и правилата при съставянето на държавния бюджет. Предложени са промени, които разхлабват ограниченията върху държавните разходи и дефицита.

Министерството на финансите посочва няколко проблема в настоящия закон. Според тях спазването на фискалните правила е огромно предизвикателство. Налице са значителен брой числови ограничения, като се прилагат различни стандарти за отчитане – 4 на начислена и 2 на касова основа. Освен това липсват регламентирани възможности за отклонения от ограниченията за дефицита при извънредни обстоятелства, когато това е допустимо от европейското законодателство. Липсва гъвкавост на националните фискални ограничения, налице е риск за ограничаване на разходи на средства от Европейския съюз, липсва възможност неусвоени допълнително одобрени разходи да бъдат използвани за изпълнението на други приоритетни политики с оглед по-ефективно използване на ограничения финансов ресурс.

Остава неясно обаче как по-слабите бюджетни ограничения ще способстват за повишаване на ефективността и ефикасността на разходите. Освен това действащият закон е ограничаващ, но дава възможност за реакция при извънредни обстоятелства чрез по-високи разходи или дефицит от предвидените.

В реакция на кризата с COVID-19 ЕС активира клаузата, която позволява по време на извънредни обстоятелства за известен период от време разходите, свързани с преодоляване на пандемията, да бъдат изключени от обхвата на изчисляването на бюджетното салдо. Според МФ са налице възможности за достъп до фондове, което налага промени на фискалните правила, за да се позволи безпроблемното им използване. Възможност за пълно усвояване на такива средства би възникнала при оптимизиране на съществуващите разходи, което е логично действие при криза.

Споменава се извършената последваща оценка на ЗПФ, но не се посочват резултатите от нея. Поддържането на фискална дисциплина след приемането на закона и в резултат от нея ниското ниво на държавния дълг са безспорно доказателство, че текущите фискални правила изпълняват своята функция. Освен това е посочено, че проектът не изисква цялостна оценка на въздействието. Това е нелогично предвид значимостта му. По време на дискусиата преди приемането на правилата се обсъждаше дори възможността те да бъдат включени в Конституцията, за да бъдат затруднени максимално бъдещите промени.

Според мотивите настоящите ограничения не позволяват адекватен отговор на извънредната икономическа и финансова ситуация, което не е вярно. При приемане на поправките не се очакват нито негативни въздействия, нито потенциални рискове – увеличаването на държавните разходи и бюджетният дефицит, а оттам и на държавния дълг изглежда не са негативни.

Премахването на ограниченията пред усвояването на европейските фондове ще бъде за сметка на ефективното използване и на тези ресурси, и на получените от национални източници. Създаването на възможност за използването на неусвоени средства за други мерки означава пренасочване без санкцията на Народното събрание, тоест узаконяване на лошата практика Министерският съвет по своя преценка и непрозрачно да нарушава Закона за държавния бюджет за съответната година.

Буди притеснение фактът, че сред заинтересованите страни, посочени в обосновката, не се споменават българските данькоплатци. Този факт разкрива цялостната философия при формулирането на законопроекта. Чрез него не се защитават интересите на данькоплатците, а целта му е да даде възможност на политици и държавна администрация да харчат повече обществени средства. Държавният бюджет се разглежда като тяхна собственост, те го разпределят по своя преценка и не подлежат на контрол от страна на данькоплатците, чиято активност е източникът на средствата. Подобно отношение е недопустимо.

Намеренията за разхлабване на правилата за разходите и бюджетния дефицит означават, че вероятно тези показатели ще се повишат. Това е еквивалентно на повишаване на данъчното облагане или в настоящия, или в някакъв бъдещ момент. Разходите се финансират или с по-високи приходи (данъци), или създават дефицит и дълг. Този дълг обаче трябва да се изплаща и това изисква допълнителни средства в бъдеще, особено ако той все повече се натрупва и рефинансирането струва все по-скъпо. Така подобна политика съвсем не е нито безвредна, нито безрискова, както се твърди в мотивите към законопроекта. Напротив, тя вреди както пряко – чрез данъчното облагане, така и косвено – като ограничава потенциала за икономически растеж в бъдеще.

Като цяло мотивите не обосновават убедително нито необходимостта от бюджетно разхлабване, нито от конкретните изменения в закона.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Промените във фискалната политика в отговор на кризата във връзка с епидемията от коронавируса COVID-19 като цяло не се основават на цялостен и последователен сценарий за въздействието върху българската икономика. Конкретно към последиците от кризата изглежда насочена единствено мярката 60:40, благодарение на която са запазени значителен брой работни места. Останалите мерки са с общ характер и са свързани или с изпълнението на направени, но не бюджетирани ангажименти, или са с по-общ характер, като не решават проблеми, възникнали в резултат от текущата криза. Те могат да намерят основание като инструмент във връзка с приближаващите парламентарни избори в началото на 2021 г.

Емисиите на дълг на международните пазари постигнаха исторически най-ниската цена на финансиране. Освен това са пласирани облигации с рекорден по размер срок до падежа. Налице са въпроси относно размера на емисиите, оптималността на избрания срок и възникващите допълнителни разходи за обслужване на 30-годишните облигации, които съществено превишават тези по 10-годишните. Доверието, което получава българското правителство по този начин, всъщност е оправдано от благоприятното за момента съотношение между доходност и риск за инвеститорите.

През втората половина на 2020 г. се наблюдава разхлабване на фискалната политика чрез повишаване на бюджетните разходи. Това обаче изглежда трайно намерение за политиката предвид намеренията за промени във фискалните правила, които позволяват по-високи стойности и на разходите, и на дефицита през следващите години. Такава промяна създава предпоставки за влошаване на финансовата устойчивост, което да допринесе за възникване на кризи в публичните финанси.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

Министерство на финансите (2020). „Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието към Законопроект за изменение и допълнение на Закона за публичните финанси“, наличен в интернет на адрес:

<http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=22267> [Ministerstvo na finansite (2020).

„Formulyar za chastichna predvaritelna otsenka na vazdeystvieto kam Zakonoproekt za izmenenie i dopalnenie na Zakona za publichnite finansi“, nalichen v internet na adres:

<http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=22267> ]

Чобанов, П. (2014). „Неравновесията, рисковете и глобалната криза“, изд. Пропелер, София [Chobanov, P. (2014), „Neravnovesiyata, riskovete i globalnata kriza“, izd. Propeler, Sofia]

Barwell, R. (2016). “Macroeconomic Policy after the Crash”, Palgrave Macmillan

Council of the European Union (2020). “Statement of EU Ministers of Finance on the Stability and Growth Pact in Light of the COVID-19 Crisis”, Press Release, Brussels, 23 March 2020

Hannan, S. A., Honjo, K., and Raissi, M. (2020). Mexico Needs a Fiscal Twist: Response to COVID-19 and Beyond, IMF Working Paper WP/20/215

Haroutunian, S., Hauptmeier, S., and Leiner-Killinger, N. (2020), “The COVID-19 Crisis and its Implications for Fiscal Policies”, ECB Economic Bulletin, Issue 4/2020, pp. 76-79

Orseau, E. and Salto, M. (2016). “Measuring and Assessing the Fiscal Stance in the Euro Area: Methodological Issues”, Part IV of the Report on Public Finances in EMU 2016, European Commission



## РЕД БЕЗ ДЪРЖАВА

Пенчо Д. Пенчев<sup>1</sup>, Университет за национално и световно стопанство

### Резюме

*Примерите за наличието на ред без държава не са малко. Сред тях са богомилските общини през средновековието, пиратите, т. нар. див Запад в Америка и т.н. Тук ще представим кратко някои, повече или по-малко успешни, бездържавни структури. Тяхната история ще помогне да отговорим на въпросите: възможен ли е ред без държава и луди ли са анархо-капиталистите?*

## ORDER WITHOUT THE STATE

Pencho D. Penchev<sup>2</sup>, Head of Political Economy Department, Faculty of General Economics at the University of National and World Economy

### Abstract

*There are many examples of the existence of order without the state. Among them are the Bogomil municipalities in the middle Ages, pirates, the so-called Wild West in America, etc. Here we will briefly present some more or less successful stateless structures. Their history will help answer the questions: is order without a state possible and are anarcho-capitalists crazy?*

В средата на 19 век френският икономист Фредерик Бастиа дава може би най-блестящото определение на това що е държава. Тя „е фикцията чрез която всеки иска да живее за сметка на всички останали“ (Бастиа, 2008, с. 11 [Bastia, 2008, s. 11]). По същото време друг икономист франкофон, Густав де Молинали, пише статия, в която подлага на съмнение държавния монопол в производството на сигурност. Той поставя въпроса: ако приемаме, че конкуренцията е най-доброто познато средство за доставка на стоки и услуги, защо се прибягва към държавния монопол в доставката на сигурност? През 20 и в началото на 21 век провокативните мисли на Молинали и Бастиа са доразвити от анархо-капиталистите. Те отричат необходимостта от държава без да отхвърлят частната собственост.

---

<sup>1</sup> Пенчо Д. Пенчев е професор, доктор на науките, ръководител на катедра "Политическа икономия", Общикономически факултет на УНСС, преподавател по Стопанска история и История на икономическите; автор е на три книги (Казанлъшкият край през Възраждането – 2005 г., Дунав мост. Сто години дипломация и политика. – 2006 г., в съавторство с Д. Саздов и Електрификацията в стопанската политика на българската държава 1879-1944 – 2009 г..

<sup>2</sup> Pencho D. Penchev is a Professor, Doctor of Science, Head of Political Economy Department, Faculty of General Economics at the University of National and World Economy, Lecturer in Economic History and History of Economic Science; Author of three books (The Kazanlak Region during the Revival – 2005; Danube Bridge. One hundred years of diplomacy and politics - 2006, co-authored with D. Sazdov and Electrification in the economic policy of the Bulgarian state 1879-1944 – 2009)

Сред аргументите срещу анархо-капиталистите е твърдението, че трудно може да се открият успешни общности без държавна организация. Аргументът е неубедителен. Примерите за наличието на ред без държава не са малко. Сред тях са богомилските общини през средновековието, пиратите, т. нар. див Запад в Америка и т.н. Тук ще представим кратко някои, повече или по-малко успешни, бездържавни структури. Тяхната история ще помогне да отговорим на въпросите: възможен ли е ред без държава и луди ли са анархо-капиталистите?

### ДАЛЕЧЕ, ДАЛЕЧЕ

Класически пример за функционираща бездържавна общност представлява средновековна Исландия за периода приблизително от 930 г. до 1262 г. Тя е заселена предимно от норвежки викинги и от жители на днешна Ирландия и Шотландия, а през 1262 г. е завладяна от Норвегия. След заселването местните първенци осъзнават нуждата от ред. Те създават парламент, който разполага със съдебна власт (Хяулмарсон, 2007, с. 24-35 [Nyaulmarson, 2007, s. 24-35]). Изпълнението на присъдите е поставено в частни ръце, местата в парламента могат да се купуват. Няма сведения за това нивото на насилие при условията на частно изпълнение на присъдите да е по-високо в сравнение със средновековните европейски държави. Престъпления, като изнасилвания, убийства на жени и деца и дори са по-рядко срещани (Friedman, 1979, pp. 399-415). Свободолюбивите викинги не желаят да търпят крал или някакъв главатар над себе си, затова не създават монархия. Изпълнителната власт и държавна армия липсва.

Няколко елемента от живота на Исландия в бездържавния период показват, че там има достатъчно добър за времето си ред. На първо място броят на населението нараства. Предполага се, че към 930 г. то е между 55 000 и 60 000 души, а към 1262 г. е приблизително 80 000. От съвременна гледна точка увеличението не е впечатляващо, но е типично за средновековието. Друг важен детайл - норвежкия крал облага с данък поданиците си, които емигрират към Исландия (Хяулмарсон, 2007, с. 17-67 [Nyaulmarson, 2007, s. 17-67]). Това показва, че бездържавната територия привлича заселници. Изводът от тези факти е, че населението на Исландия живее не по-зле в сравнение с това, което е включено в държавни структури. Вероятно дори по-добре.

Съвременните изследователи полагат усилия да сравнят качеството на живота на исландците с този на норвежци, ирландци, англичани, шведи и шотландци. Един от показателите за сравнение е средният ръст. Знае, че хората, които се хранят по-добре, особено в ранното си детство, са по-високи от недохранените. Въз основа на археологически данни се установява, че исландците, за периода от 10 до 13 век, вероятно са по-високи от тогавашните жители на Норвегия и на днешните Шотландия, Ирландия и Дания. Единствено жителите на днешна Швеция са по-високи от исландците. Изглежда жизненият стандарт в Исландия е по-добър в сравнение с повечето от държавите със сходни природно-климатични условия. Други изчисления сочат, че реалните доходи на исландците са приблизително равни на тези на англичаните (Geloso and Leeson, 2020).

Забележителен е фактът, че християнизирването на Исландия през 1000 г. протича като мирен и безконфликтен процес. То е резултат от взаимно съгласие и компромис от страна на всички жители. С приемането на християнството се отменя робството, но се запазват някои езически остатъци във всекидневната култура (Хяулмарсон, 2007, с. 35-39 [Nyaulmarson, 2007, s. 35-39]). За сравнение ще напомним, че покръстването на България става по еднолично решение на нейния владетел и предизвиква антихристиянски бунт, с който княз Борис се разправя жестоко.

## **ХАЙДУТИ И ХАРАМИИ РАЗБОЙНИЦИ**

Общата представа за Османската империя, особено след превземането на Константинопол през 1453 г., е за силно централизирана държава. В нея султанът е върховен собственик на цялата обработваема земя. Той е върховен главнокомандващ, практически неограничаван от нищо абсолютен монарх. В неговата държава липсва типичната за средновековна Европа наследствена аристокрация. Тази характеристика е най-малко непълна. Административният капацитет на империята не позволява налагането на тотален контрол над всички поданици от централната власт. През вековната история на империята самите ѝ поданици далеч невинаги са лоялни и склонни да се подчиняват на заповеди от властта.

Практически през целия период от 15 до 19 век на Балканския полуостров, включително и по българските земи, съществуват хайдутство, харамийство и разбойничество. Термините на практика са идентични, с тях се означават по-големи или по-малки групи въоръжени мъже, а понякога и жени, които не се подчиняват на централната власт. Според документи произхождащи от органи на държавата те извършват грабежи и убийства, от които най-често страдат представители на мирната рая, търговци и пътници. При стабилна централна власт броят на хайдутите намалява, докато при вътрешно и външнополитическа нестабилност те се увеличават.

Внимателният прочит на официалните документи за хайдутството показва, че в определени исторически моменти и в конкретни региони те си създават практически независими от държавата общности. Така в средата на 17 век много селата около град Битоля (днес Северна Македония) се определят от централната власт като хайдушки. Те не се подчиняват на централната власт и на нейните местни представители. Някои от хайдутите се занимават с този занаят повече от десетилетия, извършват грабежи на чиновници и когато са призовавани на съд прогонват хората на султана. Забележителното е, че според властта това води до обедняване на раята. Когато през втората половина на 17 век известният пътешественик Евлия Челеби посещава района, той отбелязва наличието на „цветущи села с кули“ с железни врати, като пише, че дори някои от местните власти сътрудничат с хайдутите (Цветкова, 1971 [Tsvetkova, 1971]). Явно населението не живее толкова зле, колкото смятат представителите на властта. Държавата всъщност полага системни усилия за унищожаването на хайдутите, защото губи приходи от местното население.

## **КАК НА БАЛКАНИТЕ МОЖЕ (ВРЕМЕННО) ДА СЕ ПРОМЪКНЕШ МЕЖДУ ШАМАРИТЕ**

През юли 1878 г. е подписан известният Берлински договор. Той урежда промените в положението на Османската империя след приключването на Руско-турската война от 1877-1878 г. Голяма част от договора се отнася до съдбата на българите, но в него има редица постановки, които касаят целия Балкански полуостров. Според договора границата между Австро-Унгария и Румъния от една страна и Сърбия и България от друга минава по талвега, т.е. най-дълбоката част на р. Дунав.

Оказва се, че има една териториална единица, която сякаш е оставена в нищото. На р. Дунав, след т. нар. Железни врати на границата между Сърбия, Румъния и Австро-Унгария е разположен големият остров Ада-Кале населен с турци, между 3500 и 4000 души. Преди Берлинския договор там е имало турско военно поделение. След подписването на договора тази войскова част е изтеглена в пределите на Османската империя, а султанът губи властта си там. Друга особеност на острова е, че двата ръкава на р. Дунав, които го заобикалят са приблизително еднакви и не може да се определи лесно къде е талвега и съответно в коя държава трябва да попадне Ада-Кале. В продължение на

20 години, след подписването на Берлинския договор, островът остава забравен и бездържавен.

През този двадесетгодишен период жителите на острова уреждат живота си така, както те намират за удачно. Поминъкът им е отчасти в земеделието, отчасти в търговията, някои са заети като лодкари, кафеджии, прислужници по дунавските параходи и всички до един са контрабандисти. На острова няма кмет, управител, чиновници, войска, полиция, митничари, затвор и дори съдилище. Не се плащат и никакви данъци. Доколкото възникват някакви съдебни спорове те се решават въз основа на традиционното право от местния ходжа. Общо събрание на жителите наема учители и ходжата. Чрез самооблагане местните жители изплащат възнагражденията им. Прави впечатление, че животът в градчето протича мирно. Само след оттеглянето на турските власти са отбелязани някакви грабежи, но грабителите са заловени и принудени да върнат заграбеното. По спомени на съвременници дюкяните в градчето са добре заредени, стоката евтина, самото градче е доста чисто и спретнато, жителите са услужливи и гостоприемни, а частната собственост е добре защитена (Манджуков, 1993, с. 77-81 [Mandzhukov, 1993, s. 77-81]).

През юли 1898 г. на острова слиза австро-унгарска войска и Ада-Кале е присъединен към Хабсбургската империя.

Подобно на остров Ада-Кале е положението на село Каменица, което след подписването на Берлинския договор е на границата между Княжество България и Източна Румелия. За това как функционира местната общност има съвсем малко конкретни сведения. Историкът на Пирдоп М. Стоянов отбелязва лаконично: „Каменица останала ни тук, ни там и до съединението е била самостоятелна държава.“ (Стоянов, 1941, с. 14 [Stoyanov, 1941, s. 14]).

## **СТРАНАТА „СВОБОДА ИЛИ СМЪРТ“**

Така френският журналист Албер Лондр нарича Пиринска Македония в началото на 30-те години на 20 век (Лондр, 2013, с. 105 [Londr, 2013, s. 105]). Той не е особено благосклонен към видяното в района, но наименованието е точно. Пиринска Македония е присъединена към България след войните от второто десетилетие на 20 век. Българското население в Македония, водено от класическия либерален принцип за самоопределение, води въоръжена борба срещу Османската империя от края на 19 век. Нейната цел е автономия на Македония с национални права за всичките ѝ жители.

След края на Първата световна война Македония е разделена между Сърбия Гърция и България. Вътрешната Македонска революционна организация (ВМРО), водена от Тодор Александров и след него от Иван Михайлов продължава борбата за автономия. По думите на Иван Михайлов идеята е Македония да се превърне в Швейцария на Балканите, без денационализаторски спрямо местните българи режими (Михайлов, 1998, с. 69-107 [Mihaylov, 1998, s. 69-107]). Осъществяването на планове означава откъсване на Пиринска Македония от България и вливането ѝ в бъдещата Македонска федерация. Както съвременните изследователи на въпрос уточняват, тази борба до голяма степен е обречена на неуспех.

За един период от приблизително 12 години в Пиринска Македония ВМРО изгражда на практика независима от централната власт в България област. В нея ВМРО раздава правосъдие, събира данъци, отбранява местното население, ограничава корупцията и административни произволи, разбойничеството и партийните дрезги. Строят се хижи, осъществяват се и някои инфраструктурни проекти. Местното население е въоръжено и съставлява своеобразна милиция, която има основна заслуга за отблъскване на гръцкото въоръжено нападение срещу България през 1925 г. Дейността на ВМРО не е без недостатъци (Тюлеков, 2001, с. 90-217 [Tyulekov, 2001, s. 90-217]). Тя със сигурност не се харесва на централистично и авторитарно настроените български държавни патриоти.

След военния преврат на 19 май 1934 г., заедно с всички политически партии и ВМРО е поставена извън закона, а държавната власт възстановява контрола си над областта.

### **ИЗВОДИТЕ**

От посочените случаи е очевидно, че отделни неголеми общности са в състояние да се самоорганизируют, да поддържат приемлив ред и жизнен стандарт. Държавата е агресивната страна, защото тя унищожават независимите от нея структури. На базата на поднесените факти може да се направи и по-общ извод. В определени условия и за постигането на свои цели малките децентрализирани общности могат да вземат адекватни решения. С тях се преодоляват недостатъците на централната административна власт, която дори да е добронамерена, не разполага с цялата необходима информация, за да управлява със заповеди. Разработката на подобни концепции носи през 2009 г. на Елинор Остром първата Нобелова награда на жена за икономика. Тя не е анархо-капиталист, но в крайна сметка излиза, че анархо-капиталистите не са луди или утописти, а на идеите им трябва да се гледа сериозно.

**БИБЛИОГРАФИЯ**

- Бастиа, Фр. (2008) Държавата и други есета по политическа икономика. София: Издателска къща „Мак“, Издателство „Изток-Запад“. [Bastia, Fr. (2008) Darzhavata i drugi eseta po politicheska ikonomia. Sofia: Izdatelska kashta „Mak“, Izdatelstvo „Iztok-Zapad“]
- Лондр, А. (2013) Комитаджии или тероризмът на Балканите. София: издателство „Факел Експрес“ [Londr, A. (2013) Komitadzhi i terorizmat na Balkanite. Sofia: izdatelstvo „Fakel Ekspres“]
- Манджуков, П. (1993) Предвестници на бурята. София: издателство „Прозорец“ [Mandzhukov, P. (1993) Predvestnitsi na buryata. Sofia: izdatelstvo „Prozorets“]
- Михайлов, Ив. (1998) По трънливия път на македонското освободително дело. Съставители: Цочо Билярски и Кръстю Георгиев. София: издателство „Знание“ [Mihaylov, Iv. (1998) Po tranlivia pat na makedonskoto osvoboditelno delo. Sastaviteli: Tsocho Bilyarski i Krastyu Georgiev. Sofia: izdatelstvo „Znanie“.]
- Тюлеков, Д. (2001) Обречено родолюбие. ВМРО в Пиринско 1919-1934. Благоевград: Университетско издателство „Неофит Рилски“ [Tyulekov, D. (2001) Obrecheno rodolyubie. VMRO v Pirinsko 1919-1934. Blagoevgrad: Universitetsko izdatelstvo „Neofit Rilski“]
- Стоянов, М. (1941) Град Пирдоп в миналото и сега. София: печатарска кооперация „Едисон“ [Stoyanov, M. (1941) Grad Pirdop v minaloto i sega. Sofia: pechatarska kooperatsia „Edison“]
- Хяулмарсон, Й. (2007) История на Исландия от заселването до наши дни. София: Издателство „Рива“ [Hyaulmarson, Y. (2007) Istorია na Islandia ot zaselvaneto do nashi dni. Sofia: Izdatelstvo „Riva“]
- Цветкова, Б. съставител (1971), Хайдутството в българските земи през 15/18 век. Том 1. София: издателство „Наука и изкуство“ [Tsvetkova, B. sastavitel (1971), Haydutstvoto v balgarskite zemi prez 15/18 vek. Tom 1. Sofia: izdatelstvo „Nauka i izkustvo“]
- Friedman, D. (1979) Private Creation and Enforcement of Law: A Historical Case. The Journal of Legal Studies, v. 8, Number 2, March 1979, pp. 399-415.
- Geloso, V. and Peter Leeson, Are Anarcho-Capitalists Insane? Living Standards under Medieval Icelandic Conflict Institutions. In: <https://vincentgeloso.com/2020/04/06/are-anarcho-capitalists-insane-medieval-icelandic-living-standards-in-comparative-perspective/>

## КАКВО НЕ ОТЧИТА ПРОКУРАТУРАТА ЗА ПРЕДИСТОРИЯТА НА ЗЛАТНАТА КОНЦЕСИЯ В ЧЕЛОПЕЧ<sup>1</sup>

Красен Станчев<sup>2</sup>, PhD, Софийски университет „Св. Кл. Охридски“

### Резюме

*Опитът от 1989 до 2003 г. за търсене на държавно гарантиране, финансиране и управление на добива на злато е опит за търсене на чуждестранни капитали и технологии. Той не просто е продължение на традицията от края на XIX век, а решение на проблемите, възниквали през 1980-те години. Към средата на 90-те години на XX-ти век много предприятия от минно-суровинния отрасъл са сред най-неефективните и замърсяващи в световен мащаб. Днес, всъщност от 2006 г., когато са разработени новите технологии, ДПМ – Челопеч е сред глобалните лидери в технологии по добив на злато.*

## WHAT THE PROSECUTOR'S OFFICE DOES NOT TAKE INTO ACCOUNT FOR THE PREHISTORY OF THE GOLDEN CONCESSION IN CHELOPECH

Krassen Stanchev<sup>3</sup>, PhD, Sofia University

### Abstract

*The experience from 1989 to 2003 of seeking state guarantees, financing, and management of gold mining is an attempt to search for foreign capital and technology. This is not just a continuation of the tradition of the late XIX century, but a solution to the problems that arose in the 1980s. By the mid-1990s, many mining companies were among the most inefficient and polluting in the world. Today, in fact since 2006, new technologies were developed, and DPM - Chelopech is among the global leaders in gold mining technologies.*

В средата на обикновено скучния август прокуратурата публикува новина: 17 тома разследване показвали как концесията на *Дънди Преиъс Металс* (ДПМ) в Челопеч била ощетила с милиарди България, подпомагана от министрите Петър Жотев, Лидия Шулева, Петър Димитров, Трайчо Трайков и Теменужка Петкова и съответните правителства, т.е.

<sup>1</sup> Съвместна публикация със списание Икономически живот.

<sup>2</sup> Красен Станчев е основател на Института за пазарна икономика. Народен представител във Великото народно събрание (1990-1991), член на Съвета за икономическа политика към президента (1996 - 2001) и доцент в Софийския университет "Св. Климент Охридски".

<sup>3</sup> Krassen Stanchev is an Associate Professor at Sofia University, he is a former MP of the Constitutional Assembly of Bulgaria, ex-Executive Director of IME, and teaches Macroeconomic Analysis, Public Choice and different economic course for non-economic post graduates.

министър-председателите Костов, Сакскобургготски и Борисов. Новината бе надлежно и безкритично тиражирана, в някои издания дори в рубриката „Разследване“.

Бях поразен и се почувствах засегнат. Поразен, защото историята на „ograбването“ всъщност започва по времето на правителството на Георги Атанасов, през 1988 г. По всичко изглежда, че в тези томове и придружаващите ги прокурорско постановление има трудно обяснима избирателност и по повод периода на деянието, и по повод заподозрените. Засегнат, защото аз също би трябвало да съм в списъка на засегнатите, както ще стане ясно от изложението по-долу. Тъй или иначе, изказах възмущението си и изложих оборващи „ograбването“ аргументи в нарочно интервю. Тук ще обърна внимание на предисторията, която води до появата на ДПМ в местния добив на златна руда.

### **ИСТОРИЯТА ПРЕДИ 1989 Г.**

Залежите на златни руди в района с. Челопеч са част от историята на геологията и добива на метали в нова България. През XIX век те са описвани от французина Ами Буе (1840 г.), нает от Високата порта по в началото на царстването на Абдулмеджит I да проучи залежите на метали в европейската част на империята, австриеца Франц Тоула (изучавал геологията на България от 1875 до 1892 г.) и възпитаника на Загребския университет Георги Златарски (проучвал и описвал геологията на Царство България от 1880 до кончината си през 1907 г., като геолог в министерството на финансите, ръководител в геологическия отдел на министерството на търговия и земеделието и първи професор по геология в България).

През XX век делото им продължават светлата на българската наука Георги Бончев (1907-8 г.), Никола Пушкарков (1936 г.) и Еким Бончев и Петко Мандев през 40-те години. Както обаче сочат Милев, Станков и Иванов (1996, с. 143) „през периода 1878 – 1930 г. злато е добивано само чрез ръчно промиване от отдадени на концесия разсипни находища по речните долини“. Едва към края на 30-те години започва добива от коренни находища от първото по рода си тогава *Англо-българско минно дружество* от гр. Трън, съвместно с *American Smelting and Refining Co.*<sup>4</sup> Първите съвременни проучвания на находитещо „Челопеч“ са направени в навечерието на Втората световна война от френското дружество „Луда Яна“ (Аризанов, 2007, с. 33 [Arizanov, 2007, s. 33]).<sup>5</sup>

Милев, Станков и Иванов (с. 144 [Milev, Stankov, Ivanov, 1996]) резюмират историята на средногорския добив на злато по следния начин. Пускането в експлоатация на МДК Пирдоп през 1958 г., където започва производството на електролитно злато от златен концентрат, чийто доставчик е наследникът на дружеството от Трън. През същата година в находището „Челопеч“ е изградена и пусната в действие малка обогатителна фабрика, а през 1975 г. – новата фабрика с мощност 500 хил. т. на година. С инвестиции в обновяването на тези фабрики производството постепенно се разгръща от 2.5 т. руда до 512 т. през 1988 г. и, след прекъсване между 1990 и 1994 г., стига до 692 хил. т. през 2001 г., което пик в експлоатацията преди поемането на дружеството от ДПМ (но, както ще покажа по-долу) не изпълнява условията, поставени от правителството.

<sup>4</sup> Същият източник (с. 150) сочи, относително високо съдържание на злато на тон руда (7.8-8.3 g/t) от 1939 до 1942 г. при максимално достигнат добив от 272 кг. злато през 1940 г. След 1953 от Трънското находище („Западни мини“) никога (с изключение на 1955 г.) не са добивани подобни количества злато; до спирането на експлоатацията му през 1974 г., като средния добив за целия период е три пъти по-нисък от пиковия през 1942 г. (при двойно намаляване на съдържанието на метала в рудата).

<sup>5</sup> А. Аризанов. Златно-медно находище „Челопеч“. – в: В. Милев, Н. Обретенов, А. Аризанов, Д. Желев, И. Бонев, И. Балтов, В. Иванов. Златните находища в България. София, Земя '93, 2007, с. 34-45. [A. Arizanov. Zlatno-medno nahodishte „Chelopech“. – v: V. Milev, N. Obretenov, A. Arizanov, D. Zhelev, I. Bonev, I. Baltov, V. Ivanov. Zlatnite nahodishta v Bulgaria. Sofia, Zemya '93, 2007, s. 34-45.]



**1989 - 2003**

Новата обогатителна фабрика позволява да се изпълни планът и „главно с помощта на СССР да се разработят проблемите на металургичната преработка на комплексните руди от находище "Челопеч" (ЦК на БКП, 1975, с. 31). През 1976 г. обемът на преработената руда е увеличен повече от два пъти, а добитото злато от 549 кг. през предишната година се увеличава до 1 016 кг. 1977 г. е рекордна за добива на злато – 1 600 кг. Средният годишен добив на този метал от „Челопеч” до 1989 г. е около 1 300 кг. (Милев, Станков и Иванов, с. 150 [Milev, Stankov, Ivanov, 1996]). Най-високият добив на злато в България през този период е през самата 1989 г. – 2 500 кг. (Милев, 2007, с. 28 [Milev, 2007]).

През това време положението в мина „Челопеч” е следното.

До 1990 г. концентратът от „Челопеч” се преработва в Медодобивен комбинат (МДК) „Г. Дамянов” (по-късно „Пирдоп”, Юнион Миниер и Аурубис, съответно белгийско и германско дружества).

С решение № 19 на Бюрото на МС от 26 януари 1990 г. (правителството на Георги Атанасов) се постановява спиране на преработването на концентрат от МДК „Пирдоп” и са предвидени 66 милиона лева (около 68 щатски долара) от БНБ, за период от три години, които да послужат за почистване и възстановяване на производство. Само първата част от решението е изпълнена, но не точно в поставения срок – 1 април 1990 г.

Както информира председателят на Съвета на директорите на *Челопеч ЕАД* (Даскалов, 1999), „основният мотив за тези решения е създадения екологичен проблем – съдържание на арсен над пределно допустимите норми в отпадните води след металургията и замърсяването и на язовир „Тополница”... полагат се огромни усилия за поддържане на рудника и обогатителната фабрика., търсят се купувачи на концентрата и партньори инвеститори за възстановяване и евентуално разширение на производството с нови и усъвършенствани технологии”.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Както пишат Милев, Станков и Иванов (с. 147 [Milev, Stankov, Ivanov, 1996]) по повод прегледа на историята на предприятието от този период, „създава [се] впечатление, че арсенът се е появил неочаквано”. „за по-голяма яснота и обективност, продължават авторите, следва да се отбележи, че решението на Министерския съвет е предизвикано от неизпълнение на проектните показатели по извличане и отделяне на арсена и неспазване на екологичните изисквания”.

Случилото се с арсена в концентрата на „Челопеч” в края на 1980-те не е изключение, а правило, след като проектните изисквания не са изпълнени. Но това е практика не само за „Челопеч” и МДК „Георги Дамянов”. През 1990 г. един от авторите на този доклад бе натоварен с наблюдение на изпълнението на Решението на ВНС За екологичната обстановка около язовир „Тополница” (ДВ, бр. 66 от 17.08.1990 г., обсъждането на ситуацията може да бъде видяно в протоколите на Следобедното заседание на ВНС от 9 август 1990 г. в Интернет: [http://www.parliament.bg/pub/STenD/2013031103481809081990\\_17.pdf](http://www.parliament.bg/pub/STenD/2013031103481809081990_17.pdf), с. 171-175, ). От края на август 1990 и до началото на май 1991 г. председателите на Икономическата комисия и Комисията по опазване на околната среда на ВНС, започвайки от „Челопеч”, посетиха предприятията от цветната металургия, за да се запознаят на място със замърсяванията и причините за тях, а Комисията по околна среда проведе три обществени обсъждания с представители на БАН, гилдиите и съответните граждански комитети. Един от изводите, който се наложи от тези посещения и обсъждания е, че през 1980-те години от предприятията на цветната металургия системно се изземват средства, които би следвало (в изпълнение изискванията на чл. 24 на Закона за опазване на въздуха, водите и почвата от замърсяване от 1963 г., забраняващи за експлоатация на предприятия без пречиствателни съоръжения) да се отчисляват за пречиствателни съоръжения и технологично обновление, ако за това няма изрично разрешение на МС. Особеното на „Челопеч” е обстоятелството, че предприятието е основен източник за попълване на резервите на БНБ с чуждестранна валута, особено след изразходването на златния резерв за изплащане на дълг към Госбанк на СССР и Московска Народна банка – Лондон (от всичко 27 тона златен резерв за целта са използвани около 26 тона). В доклад на БНБ (БНБ, 1991, с. 1, 2) до Президента от 1 октомври 1991 г. се посочва, че продажбите на злато са извършени през 1962 и 1964, че „счетоводните операции ... са извършени с резолюция на Председателя на Министерски съвет”, че резервът е бил „с произход главно от български предприятия” и че от 1965 г. „БНБ фактически започва да натрупва [нов] златен резерв”. „Поверителното” Постановление МС №32 от 7 юни 1965 г. Относно мерки за разширяване и увеличаване на производството на благородни, редки и разсеяни метали се опитва да стимулира производството на злато.

Неизпълнението на инвестиционната програма от 68 милиона щатски долара в „Челопеч“ е наложено от обстоятелствата. Решение 19 предвижда държавен кредит „за изграждане на инсталацията“, който трябва да бъде осигурен от БВТБ, сега Уникредит Булбанк (т.е. отново чуждестранен кредит) „срещу разплащане с благородни метали.“ Но нито БВТБ, нито БНБ не могат да намерят тези средства. Разплащането с благородни метали всъщност издава вътрешно противоречие в решението. Резервът на БНБ е изчерпан, Външнотърговската банка е само агент по търсенето и разплащането на кредити, а производството на благородни метали от всички други предприятия в страната е под 10 на сто от продукцията на „Челопеч“. Получава се, че перспективата за разплащане с благородни метали е възможна предимно като продължаване на риска от замърсяване с арсен.<sup>7</sup>

Валутните резерви на БНБ към края на 1989 г. са малко над 1 млрд. щатски долара, а предстоящите през 1990 г. плащания по външния дълг на страната – 3.09 млрд. (Вачков, Иванов, 2009, 223 и 234). От тази сума 1.64 милиарда са дължими през първото тримесечие на година, а в края на март 1990 г. валутните резерви на БНБ са 284 млн. щатски долара (пак там, с 238). В близките години положението не може и няма как да се промени към по-добро: в края на 1992 г. външният държавен дълг е 152% от БВП и почти три пъти повече (296%) от износа (БНБ, 1992, с. 50).

Споменатото решение на МС от януари 1990 г. е приложено едва към края на същата годината. Производството на злато за 1990 г. е единственият източник на твърда валута за БНБ – 1 166 кг., само с 90 кг. по-малко от 1989 г. Произведеното злато от всички други находища през 1989 г. е 279 кг., а през 1990 г. – 171 кг.

Освен финансовите затруднения на системата за централно планиране, политическият натиск след провеждането на многопартийните избори през юни 1990 г. довежда до практическо прилагане на правителствените решения по повод „Челопеч“ от май 1989 и януари 1990 г. Това става с Решение на ВНС от 10 август 1990 г. За подобряване на екологичната обстановка около язовир „Тополница“. Решението е предизвикано от народни представители от района на Средногорието от всички политически и партии и е разработено от нарочна комисия под ръководството на проф. Александър Янчулев.

Не е коректно твърдението, че VII ВНС спира мината „Челопеч“. Решенията на законодателното събрание се изпълняват от министерския съвет. Но Решението е продължение на политиката на правителството на Георги Атанасов, с известна конкретизация и посочване на изискванията. Както гласи т. 1 от това решение: МДК „Пирдоп“ следва „да преустанови изпускането на води в язовир „Тополница“, докато не осигури тяхното пречистване от арсен до пределно допустимата концентрация от 0,2 мг/л.“ Има само две съществени разлики между по-нататъшния диспозитив на това решение и мерките, набелязани, но неизпълнени от правителствата на Атанасов и Луканов: да се набележат мерки, а именно: а) да се осигурят мерки за опазване на здравето на населението, с нужното наблюдение на здравето на населението по поречието на р.

---

Тези мерки нямат особен успех, както показва статистиката (Милев, Станков и Иванов (с. 150-155 [Milev, Stankov, Ivanov, 1996]), до 1976 г., когато той е постигнат от нова обогатителна фабрика и разширяването на добива в мина „Челопеч“. Същата година обаче България изпада в нова дългова криза и „Челопеч“ се превръща в основен източник на злато за БНБ и хазната. В крайна сметка високият добив на злато през 80-те години на XX век (включително рекордното постижение от 1989 г.) са използвани за изплащане на външния държавен дълг от 1990 г.

<sup>7</sup> Тази опасност е взета предвид още през 1989 г. На 25 май 1989 г. Решение №80 на МС определя срокове за инсталиране на съоръжения за пречистване отпадните води на МОП „Челопеч“ от арсен, но те не са спазени, защото очевидно не е имало ресурс, който да осигури изпълнението на решението. Както ще видим по-долу, проблемът се запазва за много години напред.

Тополница и на състоянието на околната среда (т. 4) и б) сезиране на прокуратурата за издирване на виновните за неспазване на изискванията (т. 7).

Описаните проблеми, политическата и стопанска нестабилност не позволяват продължаването на производството в предишните мащаби. „Челопеч“ минава в режим на консервация и поддръжка на основните съоръжения. През 1991 г. са добити 397 кг. злато, през 1992 – 26 кг., през 1993 г. – 0 кг., едва през 1994 г. започва известно възстановяване – до 146 кг., а през 1995 е достигнато предишното равнище – 1 591 кг.<sup>8</sup>

В изпълнение на споменатите решения през периода 1991 – 1993 г. се търсят купувачи на концентрата и инвеститори, целта е да се възстанови и по възможност разшири производството. Водят се преговори с компетентни органи и фирми от Австралия, Австрия, Белгия, Великобритания, Канада, Русия, САЩ, Финландия, Франция, Швейцария, Швеция, ЮАР и Япония. Те не дават резултат, условията са или неизгодни, или направо неприемливи (Даскалов, 1999 [Daskalov, 1999]).

Доколкото мога да реконструирам случвалото се, направени са около 30 опита за joint venture. В тази обстановка, усилията за намиране на инвеститор дават известен резултат през 1991 г. Тогава ирландската акционерна компания *НАВАН* и мини „Челопеч“ постигат споразумение за учредяване на съвместно дружество „*БИМАК*“, чиято основна цел е производство на медно-пиритни концентрати.

Ирландската компания е международна, с предприятия в Австралия, Испания, Чехия, Унгария и Ирландия, акциите ѝ се търгуват на Лондонската и Дъблинската борси. Според информация от архива на Управителния съвет на *Челопеч ЕАД*, дружеството *БИМАК АД* е регистрирано на 23 декември 1993 г. от *Наван Рисорсиз* (с 68% от дяловете) и *Челопеч* (32% дял), като българското дружество е 100% собственост на държавата и е създадено два месеца преди съвместното дружество. Преди подписването на окончателния договор *Наван Рисорсиз* изследва челопешкия концентрат в осем лаборатории в шест различни страни и за дейността на съвместното дружество е съставен бизнес план до 2003 г.

През юни 1999 г. *Navan Bulgarian mining BV* след участие в приватизационна процедура закупува 75% от акциите на *Челопеч ЕАД* и дружеството е преименувано на *Наван Челопеч АД*. Цената на сделката е 5.05 млн. щатски долара. Част от активите на *Челопеч ЕАД* е концесията за добив на подземни природни богатства – златно-медно-пиритни руди, предоставени с Решение на МС №47 от 26 март 1999 г.

Включването на концесионния договор в активите е а) нормална практика, б) единствено възможната след толкоз опити за друг подход и в) защитава интересите на България като собственик.

От гледище на бъдещето развитие на предприятието това решение е интересно още със следното:

- Срокът на концесията е 30 години;
- Определен е минимален годишен добив на руди, както следва: за 1999 – 2003 г. – по 550 хил. т., от 2004 до 2008 г. – по 700 хил. т. и от 2009 до 2028 г. – по 900 хил. т. (при определени стойности на предполагаемо средногодишно съдържание на мед в рудата 1.33 на сто, на златото – 3.78 г/т и на среброто – 10.4 г/тон.);
- Фиксирано е следното концесионно възнаграждение: еднократно парично в размер на 96 100 щатски долара („20 на сто от прогнозното минимално концесионно възнаграждение за 1999 г.“) и годишно възнаграждение „в размер на 1.5 на сто от стойността на металите... в добитите количества руда, изчислена от концедента по

<sup>8</sup> Всички данни за златодобива са от Милев, Станков и Иванов (с. 150, 152-153 [Milev, Stankov, Ivanov, 1996]). Интересно е да се отбележи, че най-високият добив от всички находища преди 1989 г. е през 1977 г. – 1 600 кг., но и тогава то – изкупено изцяло от БНБ – служи за плащания по външния дълг.

средноаритметични цени на металите (по курс „продава“ на Лондонската метална борса) за предходния 6-месечен период”.

От това решение се вижда, че МС следва добрата практика при определянето на концесионното възнаграждение се опитва да открие дългосрочна перспектива пред концесионера (*Челопеч ЕАД*) и евентуалния нов собственик с постановяването на относително нисък кешов компонент.

Тази перспектива не е реализирана. От долната таблица се вижда, че второто от описаните по-горе условия на концесията не е изпълнено до 2003 г., че добивът всъщност намалява.

#### Добив на руда от находището в Челопеч през периода 1999-2006 г.

Година	1999	2000	2001	2002	2003
Добита руда (тона)	632 124	624 295	692 074	612 885	291
% изменение	-	-1.2%	10.9%	-11.4%	-14.8%

Поради тази причина и останалите задължения не могат да бъдат изпълнени; предприятието изпада в несъстоятелност и това става проблем на още едно българско правителство.

Както пише Investor.Bg на 10 февруари 2003 г. „Deutsche Bank кредитор на обявената в несъстоятелност ирландска компания Navan Mining, е поискала от Агенцията за приватизация да изкупи държавния дял от 24% в смесеното дружество БИМАК АД, съобщи за в. *Пари* зам.-министърът на икономиката Никола Янков след завръщането си от Лондон. Там той се среща с представители на Deutsche Bank във връзка с бъдещата продажба на трите дъщерни дружества на Navan у нас - златодобивното *Наван Челопеч*, *Balkan mineral and mining* за търсене и проучване на злато и БИМАК” (Investor, 2003). Съобщението дава още и следната информация. „Банката е намерила за два месеца купувач на предприятията в България и иска да ги продаде в пакет, поясни Янков. АП щяла да реши дали офертата за БИМАК е приемлива и по какъв начин ще продаде пакета, но купувачът на трите дъщерни дружества е приемлив за българската страна. 40 кандидати са проявили интерес към продажбата, 9 компании са подали оферти. Банката ще сключи договора с ексклузивния купувач до май, а дотогава той ще има възможност да направи свой собствен дъ дилидънс. Правителството е получило финансови гаранции за проектите на дъщерните дружества на Navan у нас.”<sup>9</sup> Около 40 инвеститора изразяват интерес за участие в търга на *Дойчебанк*, девет дружества участват в него и той е спечелен от *ДПМ*.

#### НАЧАЛОТО НА ДПМ: 2003-2004

Когато *ДПМ* купува компанията през септември 2003 г., рудникът е силно декапитализиран, оборудването, с което се работи, е морално и физическо остаряло. По това време находището е функционира едва на равнището на 50% от капацитета си.

Дънди сключва следния договор с българското правителство през 2004 г.: намалява се концесионното възнаграждение, което получава държавата с 50% за период от седем години,<sup>10</sup> като концесионната такса не може да падне под нивото от 1993 г. Намалението с една втора на концесионното задължение се депозира в специален фонд, който е

<sup>9</sup> В цитата е запазена стилистиката на източника. Investor.Bg споменава още, че според посочения зам. министър „представители на банката са сигнализирали, че български физически и юридически лица искали да се възползват от несъстоятелността на Navan Mining ... [и да] сложат ръка върху концесиите”, но правителството е спряло тези домогвания.

<sup>10</sup> За новото концесионно възнаграждение виж по-долу частта за стопанските въздействия от дейността на *ДПМ*.

предназначен за екологични проекти в региона. Фондът се използва като гаранция срещу потенциални проблеми, които евентуално могат да възникнат в бъдеще и към 2007 г. възлиза вече на 2.3 млн. щатски долара.

В началото на 2005 г. Дънди получава сертификат за “Първи клас инвеститор” от Българската агенция за инвестиции за проекта си “Модернизирание и разширяване на производството и преработката на медно-златните руди в мината в Челопеч.” Сертификатът отразява обстоятелството, че ДРМ възстановява задълженията към кредитора, реструктурира управлението, разширява производството (достигайки показателите по Решение на МС №47 - виж таблицата по-долу), запазва работните места и създава нови и решава проблемите с опазването на околната среда. В тези мероприятия са инвестирани над 50 млн. щатски долара. Компанията залага и на по-детайлното проучване на концесионната територия. Според Аризанов (2007, с . 35 [Arnaudov, 2007]) само в периода 2004-2005 г. „са прокарани 58 433 м сондажи, или два пъти повече отколкото през предходните 10 години”. На тази основа са преизчислени запасите и е подписано ново концесионно споразумение през 2007 г.

Първата фаза на проекта за оборудване и разработване на находището е завършена към 2005 г. Инвестирани са над 50 млн. щатски долара, благодарение на което е реструктуриран работния процес и персоналет е обучен за постигане в бъдеще на годишен добив от 1.5 млн. т. руда. Освен това е извършена и техникоикономическа оценка, която да определи ефективността от внедряване на инсталация за по-нататъшна преработка на концентрата.

Към края на 2005 г. ДПМ възстановява добива на медно-златни руди и преработката им до медно-златен концентрат. Капацитетът на рудника е 900,000 тона на година и достига капацитет да преработва 850,000 тона руда на година в концентрат. Минералните залежи към края на 2005 г. (доказани и вероятни) възлизат на 21,7 милиона тона руда, от които се получават 2,5 милиона унции злато и 300,000 тона мед. Производството на концентрат през 2005 г. възлиза на 67,755 тона, което е с 31% повече от продукцията през 2004 г.

#### Добив на руда от находището в Челопеч през 2004-2006 г.

Година	2004	2005	2006
Добита руда (тона)	624 310	911 179	925 526
% изменение	19.5%	45.9%	1.6%

Както се вижда от горните две таблици, с придобиването собствеността на рудника от ДПМ в края на 2003 г. се слага край на негативна тенденция за намаляване на добива на руда. Благоприятните условия на международните пазари, свързани с увеличаване на цената на златото и медта през този период, също изиграва положителна роля за увеличаване на продукцията от рудника. Но основният фактор за възстановяване на производствената дейност в находището са инвестициите и капиталовложенията, които прави ДПМ.

През следващия период ДПМ се опитва не само да увеличи количеството добита и преработена руда, но и да намали производствените разходи, с което ще направи производството по-ефективно и повече ресурси ще останат на разположение на развитие на месните общности и за опазване на околната среда. Целта на компанията е да максимизира стойността на акциите на дружеството, което означава, че фирмата осъзнава корпоративната социална отговорност, която носи, инвестира във високопроизводителни и модерни машини и техника и съблюдава стриктно всички норми за опазване на околната среда и за безопасността на здравето и живота на хората в региона.

## ДПМ И ИНТЕРЕСИТЕ НА БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВА

ДПМ е продължител на традицията на проучване и развитие на рудодобива и златодобива в България с чуждестранни инвестиции и използване на най-добрите достъпни технологии, с привличане и развитие на българския научен и технически потенциал.

Тази традиция започва с френския геолог и изследовател Ами Буе. През 80-те години на XIX век привличането на чуждестранни специалисти и капитали е основна политика и за основателя на българската геологическа наука Георги Златарски. В златодобива първото дружество е „Англо-българското минно дружество” (а американски инвеститори), което от края на 1930-те години до 1942 г. разработва първата мина „Злата”, край гр. Трън. Находището „Челопеч” е проучено за първи път от френско дружество „Луда Яна”. То е разработено със съветски технологии и няколко решения тогавашните власти изискват от СССР „допълнително съдействие”. Това съдействие е особено значително при пускането в експлоатация на обогатителната фабрика в Челопеч и МДК „Г. Дамянов” през 1958 г., както и при новата обогатителна фабрика в „Челопеч” през 1975 г. с капацитет 500 хил. т. руда годишно. Разширението на МДК между 1982 и 1987 г. са построени и пуснати в експлоатация нова Металургия по технология на финландската фирма *Оутокумпу*.

Всъщност в България никога не е имало промишлен и съществен по обем добив на злато без чуждестранни инвестиции. За последните 110 години именно чуждестранните инвестиции са осигурявали изследванията, финансирането, достъпа до капитали и технологии, и развитие човешките ресурси, необходими за това производство.

При различни стечения на обстоятелствата в стопанската политика, производството на „Челопеч” е използвано за поддържане на златния резерв на БНБ (до 1960 г.) и плащания по външни държавни задължения през 60-те, 70-те и 80-те години на XX век.<sup>11</sup> Това води до свърхексплоатация на капацитета на предприятието, преработващо концентрата (МДК), до консервиране на „Челопеч” и значителни трудности за финансирането на дейността „Челопеч”, фактически в продължение на тринадесет години. През този период (както е видно и от отчетите на самото предприятие, и от периодичните прегледи на отрасъла научната книжнина и стопанските публикации), в изпълнение на решенията на четири правителства и на ВНС са предприети многобройни опити за намиране на инвеститори и предприятия за преработване на челопешкия концентрат.

Инвеститорът, нагърбил се с възстановяване на производството и придобил концесията на *Челопеч ЕАД* през 1999 г., не успява да изпълни условията ѝ в установения от правителството срок и обем, да обслужва задълженията си към своя кредитор, *Дойчебанк*. Кредиторът обявява търг, който при силна конкуренция е спечелен от ДПМ. Тези действия съответстват на българското и международното законодателство и са единственият изход от създалата се ситуация (ако не се смята перспективата българските данъкоплатци, правителството да изкупят обратно предприятието и да започнат нов труден процес на търсене на инвеститори и достъп до технологии).

Интересът на държавата, изразен в Решение 146 от 1999 г. е защитен от ДПМ с изпълнението на самото това решение, но не само.

Промяната в структурата на концесионното възнаграждение от 2004 г. е всъщност промяна в неговото разпределение, но не и неговия размер за концедента и концесионера. Новото концесионно споразумение е подписано три години преди изтичането на старото, увеличено е почти два пъти на основата на направената от ДПМ актуализация на информацията за залежите.

Процедурата, размерът и начинът на определяне на концесионното възнаграждението съответства на добрата международна практика на всичките етапи на включване и

---

<sup>11</sup> Виж по-горе бележка 4 към прегледа на развитието за периода 1989 – 2003 г., а също и „Историческите сведения” (Милев, 2007 [Milev, 2007]).

развитие на дейността на ДПМ по добив на злато в България. Това се доказва прегледа на тази практика по Интернет източници (виж Каролев, 2013) и от последните анализи по темата на Световната банка (Ото и др., 2013, с. 45-142, 193-250 [Ото, 2013]).

Това много добре се доказва от нарастването на общите стопански ефекти за периода след 2004 г. През 2004 г. тяхната обща стойност е около 130 млн. лв., през 2007 г. – 556 млн. лв. и през 2012 г. – 1.15 млрд. лв. Аналогична е и динамиката на приноса на ДПМ и свързаната с предприятието стопанска дейност към централния и местните бюджети: нарастването между 2004 и 2012 г. е двадесет и девет пъти – от 11.6 млн. лв. в началото до 306 млн. лв. в края на периода. При това на един работещ в предприятието се падат повече от двама заети в компаниите доставчици на ДПМ.

Забавянето или спирането свързани с Челопеч проекти на ДПМ (например съдебното решение по проекта за преработване на концентрата на място), въпреки първоначалните пропуснати ползи – предмет на отделно изследване - за предприятието и фиска, мотивират фирмата да намери решения и осъвременени технологиите. (Но цената на тези решения остава преработването на концентрата извън страната.)

За да изпълни концесионните изисквания, увеличи производство и приложи нововъведенията, ДПМ заделя значителен ресурс за инвестиции; агрегираният им размер за периода на опериране на компанията в България е равен на 1% БДС и 0.85% от БВП за 2012 г. Съществена част от този ресурс, над 90 млн. лв. са пряко свързани с опазване на околната среда (включително гаранцията за рекултивация).

Опитът от 1989 до 2003 г. за търсене на държавно гарантиране, финансиране и управление на добива на злато е опит за търсене на чуждестранни капитали и технологии. Той не просто е продължение на традицията от края на XIX век, а решение на проблемите, възниквали през 1980-те години. Към средата на 90-те години на XX „Челопеч” и МДК Пирдон (както и много други предприятия от минно-суровинния отрасъл) са сред най-неефективните и замърсяващи в световен мащаб. Днес, всъщност от 2006 г., когато са разработени новите технологии, ДПМ – Челопеч е сред глобалните лидери в технологии по добив на злато.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Аризанов (2007): А. Аризановов. Златно-медно находище „Челопеч”. – в: В. Милев, Н. Обретенов, А. Аризанов, Д. Желев, И. Бонев, И. Балтов, В. Иванов. Златните находища в България. София, Земя '93, 2007, с. 34-45. [Arizanov (2007): A. Arizanovov. Zlatno-medno nahodishte „Chelopech”. – v: V. Milev, N. Obretenov, A. Arizanov, D. Zhelev, I. Bonev, I. Baltov, V. Ivanov. Zlatnite nahodishta v Bulgaria. Sofia, Zemya '93, 2007, s. 34-45.]

БНБ (1962) Касов отчет за 1962 г. [BNB (1962) Kasov otchet za 1962 g.]

БНБ (1991): Писмо до Президента на Република България д-р Желю Желев от 1 октомври 1991 г. [BNB (1991): Pismo do Prezidenta na Republika Bulgaria d-r Zhelyu Zhelev ot 1 oktombvri 1991 g.]

БНБ (1992): Годишен отчет за 1992 г. [BNB (1992): Godishen otchet za 1992 g.]

Вачков, Иванов (2009): Данаил Вачков, Мартин Иванов, Цветана Тодорова. История на външния държавен дълг на България: 1878-1990, част III: Данаил Вачков, Мартин Иванов. Външният дълг на България през периода на комунизма. София, БНБ [Vachkov, Ivanov (2009): Vachkov, Ivanov, Todorova. Istoria na vanshnia darzhaven dalg na Bulgaria: 1878-1990, chast III: Vachkov, Ivanov. Vanshniyat dalg na Bulgaria prez perioda na komunizma. Sofia, BNB]

Investor (2003): Deutsche Bank иска държавния дял в Бимак АД (<http://www.investor.bg/bylgariia/5/a/deutsche-bank-iska-dyrjavniia-dial-v-bimak-ad,8939/>)

[Investor (2003): Deutsche Bank iska darzhavnia dyal v Bimak AD (<http://www.investor.bg/bylgariia/5/a/deutsche-bank-iska-dyrjavniia-dial-v-bimak-ad,8939/>)]

Каролев, 2013: Владимир Каролев. Политическите лъжи за златодобивната индустрия в България – [www.profit.bg](http://www.profit.bg) от 13 март 2013. [Karolev, 2013: Vladimir Karolev. Politicheskite lazhi za zlatodobivnata industria v Bulgaria – [www.profit.bg](http://www.profit.bg) ot 13 mart 2013.]

Милев, Станков и Иванов (1996): Васил Милев, Владимир Станев и Венцислав Иванов. Статистически справочник за добитите руди в България през периода 1878 – 1995 г. София, „Земя ‘93”. [Milev, Stankov i Ivanov (1996): Vasil Milev, Vladimir Stanev i Ventsislav Ivanov. Statisticheski spravochnik za dobitite rudi v Bulgaria prez perioda 1878 – 1995 g. Sofia, „Zemya ‘93’.”]

Милев (2007): В. Милев. Исторически сведения. - в: В. Милев, Н. Обретенов, А. Аризанов, Д. Желев, И. Бонев, И. Балтов, В. Иванов. Златните находища в България. София, Земя ‘93, 2007, с. 28-29. [Milev (2007): V. Milev. Istoricheski svedenia. - v: V. Milev, N. Obretenov, A. Arizanov, D. Zhelev, I. Bonev, I. Baltov, V. Ivanov. Zlatnite nahodishta v Bulgaria. Sofia, Zemya ‘93, 2007, s. 28-29.]

Минерално-суровинната индустрия (2013): Минерално-суровинната индустрия в България през 2012 (без автор), Минерално-суровинната индустрия в България, Годишен бюлетин на Българската минно-геоложка камара, София, с. 14-21. [Mineralno-surovinnata industria (2013): Mineralno-surovinnata industria v Bulgaria prez 2012 (bez avtor), Mineralno-surovinnata industria v Bulgaria, Godishen byuletin na Balgarskata minno-geolozhka kamara, Sofia, s. 14-21.]

Николов (2004): Тодор Николов. Ами Буе и Георги Златарски – две звезди в зората на българската геология. Списание на Българското геологическо дружество, год. 65, кн. 1-3, 2004, с. 5-18. [Nikolov (2004): Todor Nikolov. Ami Bue i Georgi Zlatarski – dve zvezdi v zorata na balgarskata geologia. Spisanie na Balgarskoto geologicheskoto druzhestvo, god. 65, kn. 1-3, 2004, s. 5-18.]

Ото и др., 2013: Джеймс Ото, Крег Андрюс, Фред Каууд, Майкъл Догет, Пиетро Гуи, Франк Стърмол, Джон Стърмол, Джон Тилтън. Минните ренти (роялти). Глобално изследване на тяхното въздействие върху инвеститорите, правителството и гражданското общество. София, Български енергиен форум, Световна банка, 2013. [Oto i dr., 2013: Oto, Andryus, Kauud, Doget, Gui, Starmol, Starmol, Tiltan. Minnite renti (royalti). Globalno izsledvane na tyahnoto vazdeystvie varhu investitorite, pravitelstvoto i grazhdanskoto obshtestvo. Sofia, Balgarski energien forum, Svetovna banka, 2013.]

Стайков, 2013: Калоян Стайков. Износът на ток – отпушен, а производството? Института за пазарна икономика, *Преглед на стопанската политика*, том 13, бр. 642, 16 август 2013 (<http://ime.bg/bg/articles/iznosyt-na-tok-otpushen-a-proizvodstvoto/>). [Staykov, 2013: Kaloyan Staykov. Iznosat na tok – otpushen, a proizvodstvoto? Instituta za pazarna ikonomika, Pregled na stopanskata politika, tom 13, br. 642, 16 avgust 2013 (<http://ime.bg/bg/articles/iznosyt-na-tok-otpushen-a-proizvodstvoto/> ).]

ЦК на БКП (1975): Тезиси на ЦК на БКП за Основните насоки на развитието на науката и техническия прогрес през VII петилетка и до 1990 година. [TsK na BKP (1975): Tezisi na TsK na BKP za Osnovnite nasoki na razvitiето na naukata i tehnicheskia progres prez VII petiletka i do 1990 godina.]



## ВЛИЯНИЕ НА ПАЗАРНИТЕ ПРОМЕНИ ВЪРХУ ПЪРВИЧНИТЕ ПУБЛИЧНИ ЕМИСИИ

Петър Атанасов<sup>1</sup>, ПУ „Паисий Хилендарски“

### Резюме

*Публичността е едно от най-важните събития в жизнения цикъл на компанията. Решението за преминаване от частния към публичния сектор включва значителни и разнообразни потенциални разходи и ползи. Първоначалното публично предлагане често е най-големият проблем с единичен капитал, който дадена компания прави и отбелязва важен преход по отношение на регулирането, структурата на собственост и информационната среда. Теоретично, капиталовият пазар трябва да привлича, концентрира и пренасочва свободния финансов ресурс към бизнеса, отговаряйки на неговите предпочитания за риск и ликвидност. Така дефинираните функции и задачи се изпълняват в достатъчна степен от първичния пазар, чийто размер е сравнително малък в сравнение с вторичния пазар и пазара на деривати. Изследването на връзката между пазарните промени и първичните публични емисии е от решаващо значение за анализа и прогнозите на двата показателя.*

**Ключови думи:** *капиталов пазар, първични публични емисии*

## INFLUENCE OF MARKET CHANGES ON PRIMARY PUBLIC EMISSIONS

Petar Atanasov<sup>2</sup> Plovdiv University “Paisii Hilendarski”

### Abstract

*Publicity is one of the most important events in a company's life cycle. The decision to move from the private to the public sector involves significant and diverse potential costs and benefits. The initial public offering is often the largest single capital issue that a company makes and marks an important transition in terms of regulation, ownership structure and information environment. Theoretically, the capital market should attract, concentrate, and redirect the free financial resource to the business, responding to its preferences for risk and liquidity. The functions and tasks thus defined are sufficiently met by the primary market, the size of which is relatively small compared to the secondary market and the derivatives market. The study of the relationship between market changes and primary public emissions is crucial for the analysis and forecasts of both indicators.*

**Key words:** *capital market, primary public emissions;*

---

<sup>1</sup> Петър Атанасов работи, като главен асистент във Факултета по Икономически и Социални Науки - катедра Финанси и Счетоводство при ПУ „Паисий Хилендарски“ гр. Пловдив, преподава корпоративни финанси и има интереси в областта на капиталовите пазари.

<sup>2</sup> Petar Atanasov works as a chief assistant professor in the Faculty of Economics and Social Sciences, Department of Finance and Accounting at Plovdiv University “Paisii Hilendarski”; Lecturer on Corporate Finance and has interests in the field of capital markets.

## ПРЕДИМСТВА И НЕДОСТАТЪЦИ НА ПУБЛИЧНОСТТА

Две от основните функции на добре работещата финансова система са формирането на капитал от компаниите и споделянето на риска между инвеститорите. Процесът на първичното публично предлагане обслужва и двете функции, позволявайки собствениците на компании да привлечат капитал, като при това споделят риска с по – широката инвестиционна публика.

Собственият капитал носи особено значение за дългосрочните инвестиции и растеж на компанията. Причината е, че последният притежава някои отличителни характеристики, които му придават специална роля като източник на финансиране в сравнение с други форми на капитал, като банковия дълг и търговския кредит.

- ✓ На първо място, инвестирането на собствен капитал е безсрочно. След като бъде предоставен, той не може да бъде изтеглен от акционерът. Това очевидно е в рязък контраст с временните капиталови инвестиции.
- ✓ Собственият капитал е търпелив в смисъл, че не гарантира някаква фиксирана норма на възвръщаемост. Доставчиците на собствен капитал ще бъдат вземздени само след като бъдат вземздени всички останали заинтересовани страни, като служители, доставчици, бюджет, кредитори и др.
- ✓ Тъй като собственият капитал получава само остатъчната печалба, матуритета му е безсрочен а при фалит и ликвидация акционерите се възмездяват последни, собственият капитал е по-рисков от другите форми на външен капитал, които обикновено получават дадена възвръщаемост, независимо от това колко добре се справя компанията. Тази характеристика на собствения капитал е особено важна за ориентираните към бъдещето компании, където резултатът от научните изследвания, иновациите, разработването на продукти и навлизането на пазари е несигурно а готовността за поемане на риск е важна.

Безсрочният, търпелив и рисков характер на собствения капитал означава, че той е важен не само за отделната компания. Наличието на достатъчно собствен капитал всъщност е от системно значение за самата структура и дългосрочна динамика икономиката. Наличието на собствен капитал предполага постепенното изместване на индустриалната структура на страната от компании, които са ограничени в развитието си от краткосрочни кредити и заеми, към ориентирани към бъдещето иновативни, базирани на знания и интензивни капитали компании, които притежават далеч по – висок потенциал за растеж.

Повечето от съществуващата литература относно теориите разглеждащи публичността на компаниите, се основават на разходите и ползите от публичната спрямо частната собственост.

Публичността би могла да увеличи финансовата гъвкавост на кампаниите чрез допълнително подобряване на достъпа им до капиталово финансиране. Един от непосредствените ефекти на първичното публично предлагане е, че след като акциите на дадена компания бъдат предложени за публична търговия, компанията отново може да се обърне към публиката и да набере допълнителен собствен капитал чрез вторично предлагане. Размерът на собствения капитал, натрупан чрез вторични емисии, в никакъв случай не е пределен или незначителен. В тази посока, през всяка година след 2005, вторичните предлагания от вече листвани нефинансови компании са набрали повече собствен капитал от първичните публични предлагания. Увеличаването на ликвидността чрез развиване на капацитет на вторичния пазар би имало синергичен ефект, който подкрепя растежа.

Преминаването на границата на публичността често е първа стъпка и към други форми на финансиране, каквито са корпоративните облигации. На развиващите се пазари между 60 – 70 процента от всички нефинансови компании, които емитират корпоративни облигации са публични дружества или дъщерни на такива. На развитите пазари около 87 процента от всички емисии на публични облигации са на публични дружества или техни дъщерни такива.

Срещат се няколко основни твърдения за това защо компаниите избират публичността. Традиционната мъдрост предполага, че публичното предлагане представлява етап от фазата на растеж, на която компанията се опитва да привлече допълнителни средства. Във фазата след първичното публично предлагане компанията може да се развие в едно от трите основни състояния. Тя може да оцелее като независима такава, да се провали веднага или да стане предмет на сливане или придобиване, с което да загуби настоящата си идентичност. В подкрепа на последното твърдение е труда на Брау и Фосет изследвали 336 нефинансови компании от САЩ, които успешно са завършили първично публично предлагане или са се опитали и впоследствие са се изтеглили. Повече от половината от интервюираните финансови директори силно подкрепят идеята, че „първичното публично предлагане служи за привличане на финансов ресурс, който да послужи при бъдещи придобивания“ (Brau J. F., 2006).

Според Pagano, както и Black и Gilson публичната търговия с акции предоставя голямо предимство както за емитентите под формата на дългосрочен източник на финансиране, така и за инвеститорите, които могат да продават закупените акции по всяко време на вторичните пазари и по този начин да възстановят желаната ликвидност, т.е. парите, които са инвестирали. По този начин краткосрочните финансови средства на отделните инвеститори се трансформират в дългосрочни източници, които след това дават възможност за реализиране на мащабни инвестиционни проекти. Повишаване на основния капитал чрез публична емисия също елиминира разликата между големите акционери, които са склонни да предприемат дългосрочен подход за инвестиране и малките, които ценят ликвидността и затова предпочитат краткосрочен времеви хоризонт на своята инвестиция (Pagano, 1998), (Black, 1998).

Sule и Момоһ твърдят, че чрез механизма на формиране и разпределение капиталовият пазар осигурява ефективно разпределение на оскъдните ресурси, оптимална полза за икономиката, като намалява прекомерната зависимост на корпоративния сектор от краткосрочното финансиране за дългосрочни проекти. Също така предоставя възможности на правителствата да финансират проекти, насочени към осигуряване на основни удобства за социално-икономическото развитие (Момоһ, 2009).

Първичното публично предлагане позволява на собствениците да решат проблема с приемствеността на поколенията в семейната компания. От гледна точка на акционера, възможността да осребри съсобствеността си, като продаде акциите по всяко време на вторичния пазар са предимство, което му предоставя гъвкавост на финансовите решения. Според Zingales публичността представлява първият етап от продажбата на компанията. Компаниите извършват първично публично предлагане за да получат пазарна оценка на активите си, което улеснява продажбата им постепенно чрез намаляване на собствеността, или веднага чрез придобиване. Листването на фондовата борса дава възможност на компаниите да знаят стойността на инвестицията си по всяко време и по този начин предоставя критерий за оценка на ефективността на управлението (Zingales, 1995).

В потвърждение на това твърдение Brennan и Franks, използвайки извадка от първичните публични предложения в Обединеното кралство установяват, че почти две трети от акциите на дружествата, избиращи публичността са продадени на външни лица в рамките на седем години след първичното публично предлагане (Brennan, 1997).

Mikkelson, използвайки извадка от първични публични предложения в САЩ, отчитат значително по-нисък обем от 29% в контрола за компании с по – дълга история и 13% оборот в контрола за стартиращи компании. Много компании предприемачи първично публично предлагане обаче включват разпоредби за борба с поглъщането, за да възпират подобни придобивания (Mikkelson, 1997).

Други предимства, които биха получили компаниите, които стават публични са престижът и статутът, придобити от компанията в резултат на разбирането, че бизнес операциите отговарят на високи изисквания. Това повишено уважение на обществеността се основава на факта, че изискванията за листване са доста строги и включват спазване на правилата за регистрация, издадени от органите на капиталовия пазар. В тази посока причината за публично предлагане е да се получи нефинансово предимство. Следователно излизането пред обществеността е свързано с положителни ефекти в областта на маркетинга. На първо място, първичното публично предлагане може да увеличи публичността или репутацията на компанията. Престижът може да бъде много изгоден при наемането на ключови служители, както и маркетингови продукти и услуги. Мотивацията за публично предлагане на компанията се свързва с повишаване на репутацията а привличане вниманието на анализаторите е важно за по-малките високотехнологични компании.

Индиректните ползи от първичното публично предлагане включват: засилен икономически растеж, по-големи иновации и икономика, по-устойчива на шокове поради диверсифицираната база на източници за финансиране. Опитът показва, че няколко предприемачи не притежават управленските умения, необходими за ръководенето на бизнеса в дългосрочен план. Следователно една компания, която се търгува на борсата, има по-голям шанс да привлече професионален мениджмънт. Според анализа на ОИСР правилно функциониращият първичен пазар може да осигури хиляди допълнителни работни места в Европа. Проучване, проведено през 2007 г. също установява, че 92% от нарастването на работните места в една компания се извършва след първично публично предлагане (EU IPO Task Force , 2015).

Според Jain и Kini сред причините за първично публично предлагане са, че предприемачите виждат перспективите си за растеж да намаляват и се стремят да се освободят от своите участия. Компаниите от тази категория биха имали забавяне на активността през годините след първичното публично предлагане, преди евентуално да се провалят. Обикновено една трета от първичните публични предложения се провалят. Това осигурява подкрепа на аргумента, че предприемачите с превъзходна информация продават чрез първичното публично предлагане в очакване на последващ провал (Jain, 1999).

Това твърдение е относително слабо, но прави няколко възмутителни предположения. Първо, предполага, че предприемачите не са съвестни. Второ, пренебрегва факта, че регулаторите имат постоянен дял в поддържането на доверието на обществеността на пазара и участват в процеса на надлежна проверка за установяване на бизнес перспективите, рисковете и рентабилността на компанията. Трето, предполага, че инвестиционната публика е лесно доверчива и че пазарът е доста неефективен, т.е. цените не включват известна информация за бъдещите бизнес перспективи на компаниите.

Друго обяснение предполага, че компаниите избират публичността не за финансиране на растеж, а по-скоро за възстановяване на баланса на своите сметки след период на високи инвестиции и растеж. Тази констатация, която се основава на емпирични данни за италиански, шведски и испански компании, е доста изненадваща, защото е противоположна на интуитивната. Човек би очаквал, че компаниите не биха имали нужда да привличат публичен капитал, когато са привлекли капитали за растеж и разширяване от други източници. След изчезването на възможностите за растеж изчезва и

необходимостта да се публикува, за да се привлече допълнителен капитал (Rydqvist K. a., 1995).

Решението една компания да поеме по пътя на публичността не е никак лесно и не е лишено от педизвикателства. Съществува значителен риск, свързан с предприемането на първично публично предлагане, както за мениджърите, така и за компанията. Преминването от частна към публична собственост може да отнеме от девет до осемнадесет месеца, което изисква огромен ангажимент по отношение на време, усилия и ресурси.

В статистическия си анализ на компаниите предприемащи първично публично предлагане PWC отчитат, че последните са склонни да заплатят между 5% - 7% от общите брутни приходи от продажбата на своите акции на компаниите, които са поели пласирането на емисията. Към споменатите разходи би трябвало да се прибавят различните административни и правни такива извършени преди реалната продажба, с което общите разходи достигаа средно до 11% от общите брутни приходи. Друг проблем свързан с първичното публично предлагане е така нареченото подценяване (PWC, 2012).

Освен с финансовите разходи листването на капиталовия пазар се свързва с разходи като: повишена отчетност на компанията, обикновено съчетана с по – строг мониторинг и корпоративно управление, както и възможността първоначалното ръководство да загуби контрола над компанията поради разширяващата се база на акционерите. Не на последно място приемайки публичността оценката на компанията става зависима от колебанията на капиталовия пазар, които съвсем не е задължително да корелират с нейните резултати, както и с настроенията на инвеститорите, които не винаги са рационални.

## ПРЕГЛЕД НА ЕМПИРИЧНИТЕ РЕЗУЛТАТИ И ТЕНДЕНЦИИ

Факторите за осъществяване на първично публично предлагане са разделени на вътрешни и външни. Външните са макроикономически фактори, като състоянието на капиталовия пазар, сентимента на инвеститорите, цената на дълга и на безрисковия ресурс а вътрешните (специфични) са такива като тенденцията на компанията за намаляване на ливъриджа или привличане на капитал за нови проекти.

Важен фактор за активността на първичните публични предлагания е алтернативната цена на капитала. Лихвената политика се посочва като една от причините, поради които ресурсите за емисии на първичните публични предлагания са оскъдни. Тъй като правителствата са основни кредитополучатели, които предоставят на финансовите институции безрискови позиции чрез издаване на облигации, потенциалните инвеститори на фондовите пазари не са заинтересовани да инвестират в не добре познати компании на фондовата борса.

В труд на Ernst и Young се отстоява твърдението, че около 60% от инвестиционното решение за първично публично предлагане се основава на финансови фактори, като цена на финансовия ресурс, съотношение дълг към собствен капитал, възвръщаемост на собствения капитал, рентабилност, растеж на продажбите и др. (Ernst & Young, 2010).

Доколко цената на финансовия ресурс, привлечен от първично публично предлагане е относително ниска е спорен въпрос, по който се срещат противоположни мнения. Факт е обаче, че разходите по първичното публично предлагане са еднократни, като зависят най - вече от размера на емисията а изплащането на дивидент няма задължителен характер. Други финансови фактори свързани с публичността са редица данъчни стимули. В България например не се дължи данък върху капиталовта печалба.

Lowry признава, че промяната в обема на първичните публични предлагания не можа да се обясни напълно с изискванията за финансиране, като идентифицира икономически значимите фактори допринасящи за колебанията. Сред откритите са настроенията на инвеститорите и информационните асиметрии (Lowry, 2003).

Теоретично тримесечният растеж на реалния брутен вътрешен продукт през периода, водещ до първично публично предлагане, е проксито на капиталовото търсене. В съответствие с теорията за капиталовото търсене, компаниите ще изискват повече финансиране в периоди на висок икономически растеж. По тази причина очакваме всички показатели за първичните публични предложения да бъдат положително свързани с БВП. Уви емпиричните резултати не подкрепят теорията.

Loughran изследва връзките между броя на първичните публични предложения и външните фактори. Трудът на автора прави преглед на първичните публични предложения в петнадесет държави, като изследва инфлационно коригирани индекси на цените на акциите и темпове на растеж на БВП. Резултатите предполагат положителна връзка между броя първичните публични предложения и нивата на цените на акциите, но няма положителна корелация с движенията на цикъла (Loughran T. R., 1994).

В проучване, проведено от Brau и Fawcett, главните финансови директори определят общите условия на фондовите пазари, като най-влиятелен фактор за определяне на времето за първично публично предлагане. Burgstaller потвърждава това в анализ на австрийски емисии акции. Интересен в това проучване е фактът, че първичните публични предложения в Австрия не са следвали бизнес цикъла. Резултатите предполагат, че решението за издаване на собствен капитал зависи преди всичко от текущите цени на акциите. Според автора по-вероятно е компаниите да станат публични, когато цените на акциите са по-високи (Brau J. C., 2004), (Burgstaller, 2008).

Rydqvist и Högholm сравняват данните за извадка от частни компании в Швеция и единадесет европейски държави. Те достигат до извода, че най-продължителната публична дейност се е провела след изключително рязко увеличение на цените на акциите и това не е свързана с бизнес цикъла “ (Rydqvist K. H., 1995).

Loughran и Ritter достигат до сходно заключение, заявявайки, че пазарът на първични публични предложения проявява цикличност и емитентите се възползват от това, като предпочитат да емитират публични акции, когато пазарите са на високи нива (Loughran T. a., 1995).

Пастор и Веронези моделират оптималните срокове на решения за публичността на частните компании. Техният модел прогнозира, че вълните на първичните публични предлагания, причинени от намаляващата очаквана пазарна възвръщаемост, се предхождат от висока пазарна възвръщаемост. Вълните на първичните публични предлагания, задвижвани от повишената съвкупна рентабилност, следват периоди на висока пазарна възвръщаемост. Това означава, че компаниите ще изберат да емитират в определени моменти, когато пазарната активност благоприятства висока цена, т.е. когато пазарът е бичи (Pastor, 2003).

Между 1995 и 2014 г. приблизително 27 000 компании по света са пристъпили към първично публично предлагане, като са привлекли общо 3,5 трилиона долара собствен капитал. През същия период някои компании напускат публичния пазар на акции и нетният резултат е, че днес има приблизително 50 000 регистрирани на пазара дружества, като 26 000 от тях са регистрирани на развиващите се пазари. Други наблюдавани тенденции са, че намалява броят на относително малките (под 100 млн.) листвания, както и намаляване на публичните предлагания на развитите пазари за сметка на тези на развиващите се. Например в САЩ средният размер на първично публично предлагане се е удвоил от 123 милиона долара през периода 1995-2000 г. на 257 милиона долара през периода 2001-2014 г. От 2008 г. 51% от целия собствен капитал, набран чрез първично публично предлагане по целия свят, е набран от компании от развиващите се пазари. Броят на развиващите се пазари е доминиран от китайски компании, които от 2008 г. представляват 62% от целия капитал, набран на развиващите се пазари (GOVERNORS, 2015).

## ИЗВОДИ И ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Процесът на първично публично предлагане е входна точка и важен барометър на капиталовите пазари и играе решаваща роля в икономиката. Въпреки че основните преки заинтересовани страни на първичните пазари са компаниите, които се финансират, и инвеститорите, които ги подкрепят, косвените ползи от добре функциониращите първични пазари се дължат на цялата икономика (Force, 2015).

Пазарът на първичните публични предложения служи като икономически показател, както в практиката, така и в академичните среди поради доказаните си процикличен характер. Теоретично капиталовата потребност се свързва с икономическия растеж от там с бизнес цикъла. Направеният преглед на емпирични резултати уви не подкрепя теорията. Според множеството изследвания активността на първичните публични предложения се свързва с циклите на капиталовия пазар и стойността на ценните книжа а не с икономическия ръст и бизнес цикъла. Тези резултати биха могли да бъдат следствие на стадното поведение на инвеститорите – изследвано от поведенческите теории но в по – значима степен подкрепят теорията за асиметричната информация. От всички пазарни участници мажоритарните акционери и висшия мениджмънт имат по – висок достъп до информация, от което следва, че биха предложили акциите на публиката, когато последните са надценени. Избирайки пътя на публичността оценката на компанията става функция много повече на пазарните условия и тенденции отколкото на постигнатите резултати. В този контекст поведението на мажоритарните акционери и висшия мениджмънт, в чийто ръце се намира решението за публичността, напълно се вписва в емпиричните резултати относно активността на първичните публични предложения, както и факторите с които корелират.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- Black, B. G. (1998). Venture capital and the structure of capital markets: Banks versus stock markets. *Journal of Financial Economics*, Vol. 47, No. 3, 243–277.
- Brau, J. C. (2004). Initial Public Offerings: An Analysis of Theory and Practice. *The Journal of Finance*, 61, 399-434.
- Brau, J. F. (2006). Initial Public Offerings: An Analysis of Theory and Practise. *Journal of Finance*, Vol. 61, No. 1, 399–436.
- Brennan, M. a. (1997). Underpricing, ownership and control in initial public offerings in the UK. *Journal of Financial Economics*, vol 45, 391-413.
- Burgstaller, J. (2008). When and why do Austrian companies issue share? *European Financial Management*, 787-813.
- Ernst &Young. (2010). *Ernst and Young's guide to going public* . EYGM Limited.
- EU IPO Task Force . (2015). Rebuilding IPOs in Europe Creating jobs and growth in European capital markets. *EU IPO Task Force* , 3-7 .
- Force, E. I. (2015). *Rebuilding IPOs in Europe Creating jobs and growth in European capital markets* .

- Governors, o. R. (2015). *Growth companies, access to capital markets and corporate governance*,.
- Jain, B. A. (1999). The life cycle of initial public offering firms. *Journal of Business Finance & Accounting*, 26(9) & (10), 1281-1307.
- Loughran, T. a. (1995). "The New Issues Puzzle," . *The Journal of Finance*, 50, 23-51.
- Loughran, T. R. (1994). Initial public offerings: International insights. *Pacific- Basin Finance Journal*, Vol. 2, 165–200.
- Lowry, M. (2003). Why does IPO volume fluctuate so much? *Journal of Financial Economics*, 67, 3-40.
- Mikkelson, W. H. (1997). Ownership and operating performance of firms that go public. *Journal of Financial Economics*, vol. 44, 281-307.
- Momoh, S. O. (2009). The Impact of Stock Market Earnings on Nigeria per Capita Income. *African Journal of Accounting, Economics, Finance and Banking Research*, 5, 77-89.
- Pagano, M. P. (1998). Why do companies go public? An empirical analysis. *Journal of Finance*, Vol. 53 , 27–64.
- Pastor, L. a. (2003). *Stock prices and IPO waves*. CRSP Working Paper No. 548. p. 16-19.
- PWC. (2012). (Considering an IPO? The costs of going and being public may surprise you ) Изтеглено на 19 08 2020 г. от [http://www.pwc.com/en\\_us/us/transaction-services/publications/assets/pwc-cost-of-ipo.pdf](http://www.pwc.com/en_us/us/transaction-services/publications/assets/pwc-cost-of-ipo.pdf)
- Rydqvist, K. a. (1995). Going public in the 1980's: evidence from Sweden. *European Financial Management*, vol. 1, 287-315.
- Rydqvist, K. H. (1995). Going public in the 1980s: Evidence from Sweden. *European Financial Management*, Vol. 1, 287–315.
- Zingales, L. (1995). Insider ownership and the decision to go public. *Review of Economic Studies*, 62, 425-48.



## СТОКООБМЕНЪТ НА БЪЛГАРИЯ

**Борислав Георгиев<sup>1</sup>, експерт, бивш зам. министър на външноикономическото сътрудничество**

### Резюме

*В течение на вече няколко десетилетия България има повтарящо се отрицателно салдо в стокообмена. Това е структурен и стратегически проблем за нашата икономика. Огледалните разлики в стокообмена описани тук не са диагноза. Те са по-скоро лабораторен анализ, но са достатъчен и съществен повод за задълбочена и подробна проверка по всички възможни пътища и с всички възможни средства.*

## THE VISIBLE TRADE OF BULGARIA

**Borislav Georgiev<sup>2</sup>, expert, former reaching Deputy Minister of Foreign Economic Cooperation**

### Abstract

*For several decades now, Bulgaria has had a recurring negative balance in trade. This is a structural and strategic problem for our economy. The mirror differences in trade described here are not a diagnosis. They are rather a laboratory analysis, but they are a sufficient and significant reason for a thorough and detailed examination in all possible ways and by all possible means.*

---

<sup>1</sup> Борислав Георгиев, българин, роден в София 1950 г., инженер по промишлена автоматизация - ВМЕИ София - 1975. Повече от 55 години практически и административен национален и международен опит във външната търговия започвайки като експерт и достигайки до зам.министър на външноикономическото сътрудничество. Практически опит в българските работодателски организации БСК, БТПП и други. Практически опит в износа на българска промишлена продукция за времето 2005 - 2017 г. Активно участие за членство на България в Световната търговска организация - Женева - 1996 г., членство във Васенарската договореност -1996, започването на преговорите за членство в ЕС. Активно участие в улесняването на търговията в рамките на UN/ CEFACT - Женева, създаването на национална експортна стратегия в рамките на МТЦ/ УНКТАД/ СТО - Женева и др.

<sup>2</sup> Borislav Georgiev, Bulgarian, born in Sofia in 1950, engineer in industry automation - HIMEE Sofia - 1975. More than 55 years of practical and administrative national and international experience in foreign trade, starting as expert and reaching Deputy Minister of Foreign Economic Cooperation. Practical experience in the Bulgarian employers' organizations BIA, BCCI and others. Practical experience in the export of Bulgarian industrial products for the period 2005 - 2017. Active participation for Bulgaria's membership in the World Trade Organization - Geneva - 1996, membership in the Wassenaar Arrangement -1996, the start of negotiations for EU membership. Active participation in world trade facilitation within the UN / CEFACT - Geneva, the creation of a national export strategy within the ITC / UNCTAD / WTO - Geneva, etc.

## СТОЙНОСТ НА БЪЛГАРСКИЯ СТОКООБМЕН

Според данни на UN/COMTRADE и EUROSTAT (обработени от ITC/UNCTAD/WTO) към март 2020 за периода 2010 – 2019, българският стокообмен е:

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Износ в млрд. евро</b>	15,5	20,2	20,8	22,2	23,2	24,1	24,1	28	28,2	29,7
<b>Внос в млрд. евро</b>	19,1	23,3	25,4	25,8	26,1	26,4	26,1	30,3	32,1	33,2
<b><u>Баланс в млрд. евро</u></b>	<b>-3,6</b>	<b>-3,1</b>	<b>-4,6</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-2</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,9</b>	<b>-3,5</b>

## ГЕОГРАФИЯ НА СТОКООБМЕНА

При този анализ, използвам част от съществените характеристики (крайно голям ефект и предвидимост в ретроспектива) на г-н Насим Талеб, изложени в неговата книга ЧЕРНИЯТ ЛЕБЕД – въздействието на слабо вероятното в живота и на пазара – 2011 г. Тези характеристики се показват при сравнението на националната с огледалната статистика поне за десет годишен период. Българските данни за вноса в България има огледална картина определена от износа на РФ за България. При износ на България за РФ огледалното число е внос за РФ от България. Естествено има присъщи разлики, които се движат в диапазона 5 – 10 %. Разлики надхвърлящи тези граници трябва внимателно и задължително да бъдат изследвани.

Партньорите в стокообмена на България формално са 220 държави в света. Икономически значимата търговия обаче е с по-малко от една трета от тях:

- при вноса, 45 държави за този период формират повече от 95 % от *българския внос*. Държавите от ЕС-28 са сред тях с дял от 59 до 64 % през годините. За 2019 делът е близо 63 %. Водещите пет български партньора по намаляващ дял в евро за 2019 са: Германия, Руска Федерация, Италия, Румъния и Турция, чиито общ дял е повече от 43 % за 2019;
- при износа, 60 държави имат дял повече от 95 % от *българския износ*. ЕС-28 са сред тях с дял от 61 до 68 % за различните години. За 2019 делът е повече от 66 %. Водещите пет по намаляващ дял в евро са: Германия, Румъния, Италия, Турция, Гърция с общ дял от близо 45 % за 2019;

Към март 2020 г. има случаи когато огледалната статистика е на база девет години, тъй редица държави все още не са предоставили своята статистика за 2019. За членките на ЕС, Канада, Руската федерация те са налични и затова са за 10 години. Техните данни бяха качени в базата на UN/COMTRADE обработени от ITC/UNCTAD/WTO през януари – февруари 2020 и могат да бъдат сравнени с българските, качени в средата на март 2020.

При вноса, световните данни са средногодишно с 1,5 млрд. евро по малки от българските данни за вноса или 5 % спрямо българските данни. През годините тази

разлика се изменя от 1,1 млрд. до близо 3,2 млрд. Тази разлика е в рамките на възможната и практическа грешка и сама по себе си не е основание за размисъл.

При проверка на числата за водещите български партньори, заради тяхната повтораемост и мащаб възникват въпроси. За вноса, водеща е Канада с разлика от 209 % за 2019. През годините българските числа са значително по-малки от канадските числа и се изменят в диапазона от 33 до 185 млн. евро, а за 2019 разликата е повече от 122 млн. евро. Следва РФ с 46 %, но с обратен знак. Отново устойчива картина в диапазона между 240 млн. евро и близо 3,5 млрд. евро, като за 2019 е 880 млн. евро. Винаги РФ дава значително по-малки числа от българските за вноса у нас. Следва Кипър с 42 %. Изменят се от 19 млн. евро до 126 млн. евро за 2019. Винаги българските числа са по-високи от кипърските числа за техния износ за България. Украйна е с 36 % за 2010 – 2018. За деветте години разликата е между 31 и 460 милиона евро. За 2019 все още не са достъпни данните. Българските числа са по-големи от числата на украинския износ за България. Със същата разлика от 36 % е и Швейцария. Разликата е между 13 млн. евро до 144 млн. евро през годините, като за 2019 е 127 млн. евро. Всяка година българските числа за вноса са по-малки от швейцарския износ за България.

При износа, световните данни са средногодишно с 1,15 млрд. евро по малки от българските данни за износа или близо 4 % спрямо българските данни. През годините тази разлика се изменя от 176 млн. евро до 2 млрд. евро. За 2019 все още не са достъпни данните. Тази разлика е в рамките на възможната и практическа грешка, но може да има и други съществени причини. На пръв поглед няма основание за тревога, но когато това се случва с години може би попадаме в зоната на Черния лебед.

Тук водещи са САЩ с разлика от близо 37 % за 2019. За 2010 разликата е плюс 6 млн. евро и през останалите 9 години са отрицателни от 43 млн. евро до близо 388 млн. евро, като за 2019 е близо 286 млн. евро. Последните девет години редовно българските числа за износа са по-малки от американските числа за вноса от България.

Следва Канада с разлика от близо 36 % за 2019. През годините българските числа са значително по-малки от канадските числа и разликите са в диапазона от 21 до 52 млн. евро, а за 2019 тя е повече от 24 млн. евро. Швейцария с разлика от близо 34 % за 2019. През годините тя е била положителна от 26 и 31 млн. евро за 2010 и 2011 и отрицателна за 2012 до 2019 между 56 до 127 млн. евро, като за 2019 е 115 млн. евро. Република Корея с близо 31 % разлика. За 2010 близо 6 млн. евро положителна, а за 2011 – 2019 тя е отрицателна между 4 млн. евро до близо 100 млн. евро за 2019. Египет е с разлика повече от 28 %. Разликата се променя между 2010 и 2018 между положителна 323 млн. евро и отрицателна 56 млн. евро.

Огледални разлики за 2019 г. според данните към март 2020 г. на водещите пет държави в българския стокообмен са представени в жълто. След това са посочени позициите на тази държава според нейния дял на разликата в друга част на стокообмена. Така е по-вероятно да се изясни дали става дума за еднопосочен проблем или нещо друго. Пример – при Швейцария и Египет разликата на българските и огледалните данни и при износа и при вноса е почти еднаква, вероятно поради стандартна търговска практика.

Докато при Канада, САЩ, Руската Федерация, Република Корея, Кипър, Украйна има съществена асиметрия. Числата са показани в следната таблица:

Износ – намаляваща разлика на българските и огледалните числа	Внос – намаляваща разлика на българските и огледалните числа
1. САЩ – 38 %	24. САЩ – 9 %
2. Канада – 36 %	1. Канада – 209 %
3. Швейцария – 34 %	5. Швейцария – 36 %
4. Република Корея – 31 %	32. Република Корея – 4 %
5. Египет – 28 %	6. Египет – 33 %
27. Руската Федерация – 6 %	2. Руска Федерация – 46 %
6. Кипър – 26 %	3. Кипър – 42 %
13. Украйна – 15 %	4. Украйна – 36 %

Разбира се, има различни теоретични и популярни обяснения за тези разлики. Те биха могли да се дължат на:

- реекспорт и/или дейност на глобални играчи - мултинационални компании, т.е. в рамките на световна практика;
- други особености, определено не свързани с български обществен интерес и/или политика ;

Отговорът може да бъде получен само след подробен и професионален анализ на тези разлики. Въпреки отворения характер на българската икономика, разните наши политики, стратегии и визии от десетилетия не отчитат явлението Черен лебед в стокообмена.

## ПРОДУКТОВА СТРУКТУРА

Износът на стоки за 2019 на ниво ХС - 8 на България са формално повече от 12 хиляди митнически тарифни подпозиции. Първите 100 от тях, подредени по намаляващ дял на стойността в Евро за 2019 формират повече от 54 %, започвайки с дял от малко повече от 33 % за 2010 година. Съществената част от тях са суровини, зърно, компоненти, т.е. стоки без или с малка степен на добавена стойност.

Вносът на стоки, определен на ниво ХС - 8 на България е повече от 13 хиляди митнически тарифни подпозиции, като първите 100 от тях, подредени по намаляващ дял на стойността в евро за 2019 формират повече от 45 %, започвайки с дял от малко повече от 36 % за 2010 година. Това са предимно суровини, части, компоненти.

Ето няколко примера в подкрепа на анализа и тезата, че трябва да има подробен и задълбочен допълнителен професионален анализ:

- Нефт от 27090090. Винаги на първа позиция в българския внос. Делът в стойността на българския внос е между 6,5 % и 14,5 % през тези години, като за 2019 е повече от 8 %. Разликата за 2018 г. е близо 41 % в тона. *През годините тя се изменя от 442 хиляди тона до 3,3 млн. тона, като винаги българските числа са по-високи от това, което РФ дава като износ за България.* През годините тази разлика се изменя от близо 46 млн. евро до 2,5 млрд. евро, като за 2019 тя е близо 1,4 млрд. евро. Отново винаги българските числа са по-високи от огледалните данни. В стойностно отношение разликата за 2019 г. е близо 37 % и конкретно за РФ тя е близо 24 %
- Електроенергия от 2716. При износа, разликата в евро за 2019 е 22 %. Разликите през годините са между 18 и 291 млн. евро, като винаги огледалните данни са по-

малки от българските. За 2019 е 74 млн. евро за целия износ, разликата с Турция е 486 %, със Северна Македония е 398 %, с Румъния е 206 % а със Сърбия за 2018 е 80 %. Съществените разлики за 2019 се потвърждават и за количествата измервани в мегават часа. При вноса, липсва картина, тъй като едва за 2019 България предоставя данни в натура. Откъслечните огледалните данни и в частност за 2019 водят до разлики от няколко стотин процента. Безспорните числа са цената при износа на български мегават час е в диапазона от 22 до 71 евро, с преобладаваща около 50 евро. При вноса, тя е между 19 и 61 евро, с преобладаваща около 48 евро за мегават час.

- Пластмасови отпадъци от 3915. При вноса, разликата в евро за 2019 е 67 %, като през години само за 2010 и 2011 и 2013 е била положителна, след това от 2012, 2014 и нататък българската сума е по-малка от огледалната на стойност между от 580 хил. евро, за да достигне 4,8 млн. евро за 2019 г. Още по значителна е разликата в тоновете пластмасов отпадък от тази тарифна позиция. Само през 2013 г. разликата е положителна. През всичките останали години огледалната стойност е по-висока, т.е. *България обявява по-малки количества и тази разлика се изменя между 638 тона и повече от 18 хиляди тона за 2019 г.* За 2018 това са повече от 27 %, а за 2019 това са повече от 37 %.
- Велосипеди от 871200 – Последните 10 години в България от Китай се внасят велосипеди като разликата за 2019 г. е повече от 122 % в стойността, тъй стойността на българската митница е по-малко от половината на стойността в евро, при която износът тръгва от Китай. През всичките тези години велосипедите тръгват от Китай на цена поне три пъти по-висока от тази на която влизат в България – *за 2019 числата са 33 евро за бройка напускат китайската митница и влизат през българската митница на 11 евро бройката?*

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение на вече няколко десетилетия България има повтарящо се отрицателно салдо в стокообмена. Това е структурен и стратегически проблем за нашата икономика. Огледалните разлики в стокообмена описани тук не са диагноза. Те са по-скоро лабораторен анализ, но са достатъчен и съществен повод за задълбочена и подробна проверка по всички възможни пътища и с всички възможни средства.

*Образно казано този български „Черен лебед“ е, че ние повече консумираме, отколкото произвеждаме и при това го правим с разлики в данните от стотици милиони евро между нас и наши стратегически партньори с десетилетия!*

Не ми е известно досега тази тема да е била разглеждана или обсъждана по същество в някакъв професионален формат. Разбира се, в сектора на услугите (който тук не се разглежда), България има положително салдо, което заедно с постъпленията на българите на задгранична работа, в някаква степен формират нулево салдо. Този общ баланс (стокообмен, услуги, външни парични потоци) не е признак за икономическо развитие, а по-скоро за някакво оцеляване.

## SOURCES OF DATA

<https://comtrade.un.org/>

<https://ec.europa.eu/eurostat/>

<https://globaltradehelpdesk.org/en>

# POLICY: THEORY AND PRACTICE

## ДИГИТАЛНАТА КОМПЕТЕНТНОСТ В СИСТЕМАТА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА ДЪРЖАВНИТЕ СЛУЖИТЕЛИ

Аделина Борисова<sup>1</sup>, Национална агенция за професионално образование и обучение

### Резюме

*В статията се разглежда Рамката на дигиталната компетентност в системата за оценяване изпълнението на държавните служители. Тази рамка е средство за развитие на съществуващия модел на управление, базирано на компетентности. Рамката на дигиталната компетентност е разгледана в две измерения: национално и европейско. На тази основа са представени няколко сходства и различия. Дигиталната компетентност е анализирана от гледна точка на нейното универсално приложение в „организационния живот“ на държавните институции. От друга страна е поставен акцент върху нейния специфичен характер според характеристиките на работната среда. Значимостта на дигиталните умения се потвърждава от необходимостта за ефективен работен процес в домашна среда в условията на извънредна епидемична обстановка.*

***Ключови думи:** рамки на компетентностите, дигитална компетентност, оценка на изпълнението на длъжността*

## DIGITAL COMPETENCE IN THE PERFORMANCE APPRAISAL SYSTEM OF CIVIL SERVANTS

Adelina Borisova, National Agency for Vocational Education and Training

### Abstract

The article discusses the Framework of digital competence in the performance appraisal system of civil servants. This framework is a tool for developing the existing competency-based model

---

<sup>1</sup> Аделина Борисова – доктор по публична администрация, главен експерт в дирекция „Професионална квалификация и лицензиране“ в Националната агенция за професионално образование и обучение (НАПОО) към Министерски съвет. Професионална сфера на дейност: разработване и актуализиране на Държавните образователни стандарти за придобиване на квалификация по професии; поддържане, актуализиране и допълване на Списъка на професиите за професионално образование и обучение; участие в международни работни групи към Европейската комисия; участие в международни проекти в областта на ПОО и др. Основни области на научен интерес: публична администрация, управление на човешките ресурси в държавната администрация, системи за оценка на изпълнението на държавните служители в сравнителен европейски контекст.

of management. The framework of digital competence is considered in two dimensions: national and European. On this basis, several similarities and differences are presented. Digital competence is analysed from the point of view of its universal application in the “organizational life” of state institutions. On the other hand, emphasis is placed on its specific character according to the characteristics of the working environment. The importance of digital skills is confirmed by the necessity for an effective working process in a home environment in the conditions of an emergency epidemic situation.

**Keywords:** competency frameworks, digital competence, performance appraisal<sup>2</sup>

В настоящата статия ще бъде представена последната промяна в действащите рамки на компетентности от системата за оценка на изпълнението на държавните служители. Това изменение се състои във въвеждането на Рамката на дигитална компетентност. Рамката може да бъде възприета като форма на актуализация, надграждане и подобрене на установения модел, базиран на компетентности.

Тази рамка е разработена по логиката и структурата на Рамките за компетентности, които се прилагат при оценяването на служителите, заемщи различни длъжности. Рамката обхваща всички видове длъжности с изключение на техническите.

В Рамката за дигиталната компетентност, при описанието на поведението, отговарящо на изискванията, не е предвидено надграждане и усложняване според дигиталната специфика и трансформация на конкретното работно място.

В съвременната административна практика се обработват и анализират големи масиви от информация с цел вземане на управленски решения в различни сектори на общественото управление. В този случай дигиталната компетентност се комбинира с аналитичната компетентност, което позволява изпълнението на комплексни трудови задачи от служителите в различните административни структури.

Рамките за компетентности на служителите в държавната администрация са важни за оценяването на служителите, но и са полезен ориентир за всички, които желаят да се реализират в държавната администрация. Рамките показват какви са изискванията към служителите, какви знания, умения и компетентности трябва да притежават, за да бъдат ефективни в своята професионална дейност.





Рамките обхващат общите компетентности, които формират базовия модел на компетентности, който се основава на ключовите ценности в държавната служба. Но също така включват и специфични компетентности за всяка група длъжности в администрацията. Най-голям потенциал за развитие и адаптиране към специфичната работа на всяка административна структура има т.нар. „професионална компетентност“. Професионалната компетентност може да бъде доразвита и допълнително аргументирана в длъжностната характеристика на съответния служител, в индивидуалния работен план или друг документ на организационно ниво, който да конкретизира точните изисквания за изпълнение на конкретни задачи, свързани с работата с информационни системи и специализирани компютърни програми.

---

<sup>2</sup> Adelina Borisova, Phd, chief expert at Vocational Qualification and Licensing Directorate at the National Agency for Vocational Education and Training within the Council of Ministers. Professional area of activity: development and updating of the State educational standards for acquiring qualification by professions; maintaining, updating and supplementing the List of professions for vocational education and training; participation in international working groups at the European Commission; participation in international projects in the field of VET, etc. Main areas of scientific interest: public administration, human resources management in the state administration, systems for evaluation of the performance of civil servants in a comparative European context.

Важно е да споменем, че по своето съдържание Рамката на дигиталната компетентност покрива основен набор от дигитални знания и умения, които не се различават съществено от т.нар. „компютърна компетентност“, която е била част от Първата рамка на компетентностите (2002 г.) и Втората рамка на компетентностите (2009 г.) в българската държавна служба. В Таблица 1 може да видите съдържанието на компютърната компетентност в периода 2002г.-2009г., промени в модела на компетентности през 2012 г., сходства и различия с Рамката на дигиталната компетентност, въведена през 2019 г.

**Таблица 1. Сравнителен преглед на съдържанието на компютърната компетентност в периода 2002-2019 г. в българската държавна служба**

<b>Компютърната и дигиталната компетентност в сравнителен контекст</b>	
<b>Първа рамка на компетентностите 2002 г.</b> <i>Съдържание на компютърна компетентност</i>	
 Познания по основните параметри на документооборота и информационните процеси в звеното и компютърната им реализация; умения за работа с общи и специализирани за длъжността приложни програмни продукти; способност за оптимизиране обработката на информацията, включително използване възможностите на компютърните системи.	
<b>Втора рамка на компетентностите 2009 г.</b> <i>Съдържание на компютърна компетентност</i>	
 Познания по основните параметри на документооборота и информационните процеси в звеното и тяхната компютърна реализация; умения за работа с общи и специализирани за длъжността приложни програмни продукти; способност за оптимизиране обработката на информацията, включително използване възможностите на компютърните системи.	
Рамки на компетентности - 2012 г.	 В тази рамка липсва изрично включена компютърна компетентност, но може да се приеме, че в т.нар. „професионална компетентност“ могат да се определят други специфични професионални знания и умения, определени в длъжностната характеристика, вкл. дигитални умения.
Рамка на дигиталната компетентност - 2019 г.	 Рамката включва знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността.



На базата на **представената сравнителна таблица** могат да бъдат направени няколко извода:

- Дефиницията за „компютърна компетентност“ е прецизно формулирана и в по-голяма степен съдържа специфични изисквания за работа с общи и специализирани програмни продукти, компютърни системи и други;
- Новите знания и умения, които обособената Рамка на дигиталната компетентност включва са: използването на различни средства за дигитална комуникация, спазване на правилата на информационната сигурност и способността за решаване на проблеми;
- Рамката на дигиталната компетентност е по-всеобхватна по съдържание и отразява актуалния информационен облик на работните процеси;
- През 2012 г., когато за първи път се въвеждат Рамките на компетентностите, описани чрез т.нар. „двуполусен модел“ („поведение, отговарящо на изискванията“ и „неприемливо поведение“), компютърната компетентност вече не принадлежи към утвърдения модел на компетентностно-базирано управление на човешките ресурси в държавната администрация. Подобно решение е възможно да се дължи на факта, че специализираните дигитални знания и умения могат да намерят израз в професионалната компетентност, в специфичните изисквания за изпълнение на длъжността, в индивидуалния работен план, и др. Важно е да поясним, че компютърните умения се преценяват и при провеждането на конкурси за работа в държавната администрация. Например, в заявлението за участие в конкурс кандидатът следва да посочи притежавани компютърни умения и изброи кои софтуерни продукти използва в своята трудова дейност досега или най-общо казано да даде информация за своята дигитална грамотност.
- За да се избере подходящ служител при провеждането на конкурсите, по решение на конкурсната комисия могат да се включват и други компетентности, освен описаните в рамките по Наредбата за оценка на изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА). При провеждането на практическа задача кандидатите за работа могат да бъдат оценявани и за степен на владеене на чужди езици или способност за работа с нормативни актове в професионалната област на длъжността. Оценяването на компютърните умения не е изрично упоменато в действащата Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители, но както посочихме, по решение на конкурсната комисия може да се оценят и други компетентности, което на практика може да означава и компютърните умения на кандидатстващия за работа.

Съгласно чл. 15, ал. 2 от НУРОИСДА „Служителите в държавната администрация, с изключение на заемащите технически длъжности, следва да притежават дигитална компетентност и да прилагат в работата си компютърни умения съгласно приложение № 1а от Наредбата. Според чл. 13, ал. 2. от Закона за администрацията „Според функциите, които се изпълняват, длъжностите в администрацията са: ръководни; експертни; технически. За по-голяма яснота т.нар. „технически длъжности“ са ангажирани с дейности, за които не се изискват специфични компютърни умения, тъй като имат по-ниска квалификация и образование.

По своята същност дигиталната компетентност обхваща ключови базови компютърни умения, които са универсално-приложими за всички служители в държавната администрация, но имат и специфично измерение, което произтича от тясната

професионална област, в която работят служителите. От една страна са важни преносимите и универсални компютърни умения за различен административен контекст, а от друга необходими са специфични умения за работа със специализиран софтуер и информационни системи.

В Таблица 2 е представен оптимизираният вариант на Рамката на компетентностите на държавните служители по видове длъжностни групи, който инкорпорира и Рамката на дигитална компетентност.

**Таблица 2. Видове компетентности според длъжностните групи в държавната администрация, Обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012 г., в сила от 01.07.2012 г., посл. изм. . ДВ. бр. 9 от 31 Януари 2020 г.**

<b>ДЛЪЖНОСТИ</b>					
<b>КОМПЕТЕНТНОСТИ</b>	<b>Висши държавни служители</b>	<b>Ръководни</b>	<b>Експертни с аналитични и/или контролни функции</b>	<b>Експертни със спомагателни функции и Технически длъжности</b>	<b>Технически длъжности</b>
	Стратегическа	Управленска	Аналитична	Ориентация към резултати	Ориентация към резултати
	Лидерска	Ориентация към резултати	Ориентация към резултати	Фокус към клиента (вътрешен /външен)	Фокус към клиента (вътрешен/ външен)
	Управленска	Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Комуникативна компетентност	Комуникативна компетентност
	Компетентност за преговори и убеждаване	Комуникативна компетентност	Комуникативна компетентност	Работа в екип	Работа в екип
	Ориентация към резултати	Работа в екип	Работа в екип	Професионална компетентност	Професионална компетентност
	Фокус към клиента (вътрешен/външен)	Професионална компетентност	Професионална компетентност		
	Работа в екип				
	Дигитална компетентност	Дигитална компетентност	Дигитална компетентност	Дигитална компетентност	Дигитална компетентност

Рамката на дигиталната компетентност е разработена като е използвана за отправна точка Европейската рамка за дигитална компетентност за граждани - Digital competences 2.0 – Рамка за дигитална компетентност.

Европейската рамка за дигитална компетентност за граждани включва пет основни области, видни от Таблица 3:

**Таблица 3. Области по Европейската рамка за дигитална компетентност**

Области	Дигитални умения
<b>1. Грамотност</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Да може да формулира нуждите от информация, да намира и извлича цифрови данни, информация и съдържание</li> <li>• Да преценява значимостта на източника и неговото съдържание. Да съхранява, управлява и организира цифрови данни, информация и съдържание</li> </ul>
<b>2. Комуникация и колаборации</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може да взаимодейства, комуникира и да сътрудничи чрез цифрови технологии, като същевременно има предвид културното и поколенческото разнообразие</li> <li>• Може да участва в обществения живот като използва публични и частни цифрови услуги. Може да управлява собствената си цифрова идентичност и репутация</li> </ul>
<b>3. Създаване на дигитално съдържание</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може да създава и редактира цифрово съдържание, да подобрява и интегрира информацията и съдържанието в съществуващи системи за управление на знания, като същевременно разбира как се прилагат авторските права и лицензи</li> <li>• Знае как се дадат разбираеми инструкции на компютърна система</li> </ul>
<b>4. Сигурност</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може да защитава цифрови устройства, съдържание, лични данни и поверителността в дигитална среда</li> <li>• Знае как да защитава физическото и психическото здраве, и познава възможностите на цифровите технологии за повишаване на социалното благополучие и социалното включване</li> <li>• Осъзнава въздействието на цифровите технологии върху околната среда</li> </ul>
<b>5. Решаване на проблеми</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Може да идентифицира потребности и проблеми, и да решава концептуални проблеми в цифрова среда</li> <li>• Може да използва дигитални средства за създаване на иновативни процеси и продукти</li> <li>• Поддържа актуални знания за дигиталната еволюция</li> </ul>

Нивата на дигитални умения обхващат четири нива (основно, средно, напреднали, високоспециализирано по DigComp. 1.0), като всяко ниво се разделя на две по DigComp 2.0).

Всички нива се групират по три критерия: Вж. Схема 1.

**Схема 1. Критерии за групиране на дигитална компетентност**



В Таблица 4 в синтезиран вид са представени всички нива, които съставят Рамката на дигитална компетентност за граждани на ниво Европейски съюз.

**Таблица 4. Рамката на дигитална компетентност за граждани на ниво Европейски съюз**

Нива в DigComp 1.0	Нива в DigComp 2.0	Сложност на задачите	Автономност	Когнитивна област
<b>Основно ниво</b>	1	Обикновена задача	С напътствия	Запомняне
	2	Обикновени задачи	Автономно и насоки – където е необходимо	Запомняне
<b>Средно ниво</b>	3	Добре дефинирани обикновени задачи, ясно поставени проблеми	Самостоятелно	Разбиране
	4	Задачи и добре дефинирани не-рутинни проблеми	Независимо и според нуждите	Разбиране
<b>Напреднали</b>	5	Различни задачи и проблеми	Насочва другите	Прилагане
	6	Най-уместните задачи	Способен да се адаптира към другите в сложни ситуации	Оценяване
<b>Високо специализирано ниво</b>	7	Решаване на сложни проблеми с ограничени решения	Способен да допринася за професионалната практика и да насочва другите	Създаване
	8	Решаване на сложни проблеми с много взаимодействащи фактори	Предлага нови идеи и процеси в областта	Създаване

Изт: <https://www.ipa.government.bg/bg/ramka-za-digitalni-kompetentnosti>, посетено на 13.03.2020 г.

Повече яснота по съдържанието на изискванията за дигитална компетентност към държавните служители представяме в Таблица 5 „Рамка на дигиталната компетентност“ на национално равнище.

В Рамката се дава определение на дигиталната компетентност, което обобщава ключови трудови дейности. Рамката е създадена по единен начин с действащите рамки, както вече беше споменато по-горе в статията.

**Таблица 5. Рамка на дигитална компетентност по НУРОИСДА**  
*Приложение № 1а към чл. 15, ал. 2, (Ново - ДВ, бр. 97 от 2019 г., в сила от 10.12.2019 г.)*

Рамка на дигитална компетентност			
Наименование	Определение	Поведение, отговарящо на изискванията	Неприемливо поведение
<b>Дигитална компетентност</b>	Знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността	<p>Създава цифрово съдържание (текст, таблици, изображения) в поне един формат чрез дигитални инструменти и редактира съдържание, създадено от други.</p> <p>Запазва, съхранява, повторно използва файлове и съдържание, като ги споделя с помощта на съответните инструменти.</p> <p>Търси информация онлайн чрез търсачки, познава и прилага правилата в тази област.</p> <p>Прилага и променя функции и настройки на софтуер и приложения, които ползва.</p> <p>Осъществява дигитална комуникация чрез използване на функции и инструменти в съответствие с приложимите правила.</p> <p>Демонстрира знания и умения за решаване на рутинни дигитални проблеми съобразно длъжността си.</p> <p>Информира и търси подкрепа за решаване на по-сложни дигитални проблеми съобразно длъжността си.</p> <p>Познава и прилага правилата за информационна сигурност съобразно длъжността си.</p>	<p>Често се затруднява при създаването на цифрово съдържание (текст, таблици, изображения) в поне един формат чрез дигитални инструменти и при редактирането на съдържание, създадено от други.</p> <p>Трудно се справя със запазване, съхраняване, повторно ползване на файлове и съдържание и споделянето им с помощта на съответните инструменти.</p> <p>Затруднява се при търсенето на информация онлайн чрез търсачки, не познава и не прилага правилата в тази област.</p> <p>Често има затруднения при прилагането и промяната на функции и настройки на софтуер и приложения, които ползва.</p> <p>Трудно използва функции и инструменти при осъществяване на дигитална комуникация и често не спазва основни правила в нея.</p> <p>Често демонстрира незнание при решаване на рутинни дигитални проблеми.</p> <p>Не информира своевременно и не търси подкрепа за решаване на по-сложни дигитални проблеми.</p> <p>Често не спазва основни правила за инф. сигурност.</p>

Рамката включва пет компонента, които могат да се определят по своята същност като съставни суб-компетентности на дигиталната компетентност.

Тези пет суб-компетентности илюстративно представяме на читателя в **Схема 2**, като те са базирани на определението за дигитална компетентност:

**Схема 2. Съдържание на дигитална компетентност в българската държавна служба**



От изложеното можем да заключим, че, националната рамка за дигитална компетентност в държавната служба има по-синтезирана структура в сравнение с Европейската рамка за дигитална компетентност. Националната рамка не обхваща различни нива на владение на дадена суб-компетентност, но са направени някои важни пояснения, че съответните задачи са съобразени с длъжността и съответните действащи правила в администрацията. Това уточнение подкрепя тезата за важността на професионалната компетентност, която винаги е свързана със спецификата на дейност в конкретното административно звено.

Изброените суб-компетентности могат да бъдат по-изчерпателно описани в длъжностната характеристика на съответния служител, за да се отчетат действащите вътрешни правила и документи за организация на дейността на съответното звено.

В Програма „Дигитална компетентност“ на Института по публична администрация (ИПА) има предвидени обучения за формиране и надграждане на набор от дигитални умения на ръководните и експертни длъжности в централната и териториална администрация<sup>3</sup>. Предвидените обучения в програмата ще позволят формиране и усъвършенстване на дигиталните умения на служителите в администрацията. Курсовете са диференцирани по сложност (базови и за напреднали), които са свързани преимуществено с работа с документи, таблици, анализи и обработка на данни. Иновативни курсове в програмата са ДК-7 „Информационна и медийна грамотност“ и ДК8 „Колаборативна работа в дигитална среда“. Тези обучения ще подпомогнат дигиталната трансформация на работните процеси и задачи в администрацията.

Дигиталната компетентност ще заема все по-значимо място в модела на компетентности в държавната служба поради нарастващата необходимост от адекватно електронно административно обслужване и електронно управление, които да отговорят на

<sup>3</sup> [https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/ipa\\_katalog2020\\_online\\_0\\_0.pdf](https://www.ipa.government.bg/sites/default/files/ipa_katalog2020_online_0_0.pdf), с. 84 до с.95.

очакванията на гражданите. Друга причина за нарастващото значение на дигиталните умения е все по-голямата нужда от работа в дигитална среда с виртуални екипи (напр. изпълнение на национални и международни проекти, разработване на нормативни актове, изготвяне на стандарти, поднормативни актове, работа с европейски институции и др.). За тази цел в администрацията предимно се използват инструментите на Google и на MS Office 365. Също така се работи и с различни други вътрешно-фирмени платформи на партньорски организации на административната структура в национален и европейски план.

На практика обаче съществуват и много други платформи (платени на абонаментен принцип и безплатни), чрез които могат да се създадат благоприятни условия за дистанционна работа с виртуални екипи.

Работата във виртуална среда все повече изисква подходяща комбинация от дигитални знания и умения, които да улесняват ангажираните страни в изпълнението на задачите им. Все по-често технологиите са в подкрепа на организациите и допринасят за постигане на целите и задачите им. Много полезни инструменти за видео конференции<sup>4</sup> например са Zoom, Google Meet, Skype, Go to meeting. За управление на файлове на предна позиция се нареждат Dropbox, Google Drive, Google Documents и Vox. Тези инструменти са полезни за успешно изпълнение на трудовите задачи и заслужава да бъдат включени в програми за обучения на държавните служители, финансирани по проект или от бюджета на съответната администрация. Значението на такива обучения ще бъде ключово, особено когато ефективността на изпълнение на организационните задачи зависи от придобитите дигитални знания и умения от служителите.

Възможността за ефективна дистанционна работа е все по-актуална тема в условията на извънредната обстановка, свързана с корона вирусната криза в световен мащаб. Съгласно чл. 51а ал. 1 и ал. 2 от Закона за държавния служител (ЗДСл) *„При обявено извънредно положение или обявена извънредна епидемична обстановка органът по назначаването може да възлага на служителя без негово съгласие работа от разстояние в домашна среда, като се съобразят характерът на работата и дейността на отделните звена и служители съгласно функциите, определени в устройствените правилници и утвърдените длъжностни характеристики на служителите. Условията и редът за възлагане, изпълнение и контрол на работата от разстояние се определят със заповед на органа по назначаване“.*

Тази промяна в ЗДСл е въведена с Държавен вестник (ДВ) бр. 28 от 2020 г., в сила от 13.03.2020 г. и допълнена с ДВ, бр. 44 от 2020 г., в сила от 14.05.2020 г.

Направеното изменение в законодателството е свързано със Закона за мерките и действията по време на извънредно положение. На следващо място ще се позовем на интересни резултати от анкетно проучване *„Барометър на ангажираността“* – второ национално проучване на нагласите на служителите в държавната администрация<sup>4</sup>, направено от ИПА показва и нагласите на държавните служители към дистанционната работа. Според изследването *„79,6 % от участниците смятат, че служителите в*

---

<sup>4</sup> Пангев, Д. (2020) Работа във виртуални екипи – възможност по време на криза, Списание 8, достъпно на <https://www.spisanie8.bg/любопитно/2020/0406/работа-във-виртуални-екипи-възможност-по-време-на-криза.html?fbclid=IwAR3DhJ8BqwIhLSbLirlxBvIBe3afJk9uX3SQUr-btUszP-vFHgSJfvogmA8>, последно посетено на 18.10.2020 г. [Pangev, D. (2020) Rabota vav virtualni ekipi – vazmozhnost po vreme na kriza, Spisanie 8, dostapno na <https://www.spisanie8.bg/lyubopitno/2020/0406/rabota-vav-virtualni-ekipi-vazmozhnost-po-vreme-na-kriza.html?fbclid=IwAR3DhJ8BqwIhLSbLirlxBvIBe3afJk9uX3SQUr-btUszP-vFHgSJfvogmA8>, posledno poseteno na 18.10.2020 g.]

*държавната администрация трябва да имат възможност за дистанционна работа от къщи при ясни условия за възлагане и отчитане на работата.<sup>5</sup>“*

Тези резултати категорично показват готовността и мотивацията на служителите, които са взели участие в проучването, да работят в домашна среда. В изследването подкрепа за дигитална колаборация заявяват служители предимно до 35 годишна възраст. Необходими са обаче различни мерки за постигане на ефективност, доверие между участниците в процеса при извършване на работа по този модел, контролни механизми, които доказват, че съответните задачи са изпълнени и работното време е спазено. Това са въпроси, които могат да намерят подходящи решения в партньорство и обмен на добри практики с други организации, включително и от частния сектор. Безспорно този начин на работа преимуществено се подпомага от дигиталните технологии. На практика работата с виртуални екипи става все по-актуална и съответно добра алтернатива за постигане целите и задачите на организацията. Дигиталната трансформация на работното място по време на криза е възможност не само за изпълнение на работните задачи, но също така може да послужи и като форма за дигитално учене и менторство в мрежа от колеги.

Рамката на дигиталната компетентност, както и всички действащи рамки на компетентностите в системата за оценка на изпълнението на държавните служители, подлежи на актуализация на съдържанието според динамиката на пазара на труда и нарастващите изисквания към служителите. В нормативната уредба липсва установен период за тяхната актуализация, което води до възприемането на компетентностите рамки за динамични и отворени системи за кариерно развитие, подбор, назначаване на служители в администрацията. Тази липса всъщност е възможност за своевременни и гъвкави промени в модела на управление, основан на компетентности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Закон за администрацията - обн. ДВ. бр.130 от 5 ноември 1998г., посл. изм. ДВ. бр.21 от 13 Март 2020г. [Zakon za administratsiyata - obn. DV. br.130 ot 5 noemvri 1998g., posl. izm. DV. br.21 ot 13 Mart 2020g.]

Закон за държавния служител - обн. ДВ. бр.67 от 27 юли 1999 г, в сила от 27.08.1999 г. изм. и доп. ДВ. бр.44 от 13 Май 2020 г. [Zakon za darzhavnia sluzhitel - obn. DV. br.67 ot 27 yuli 1999 g, v sila ot 27.08.1999 g. izm. i dop. DV. br.44 ot 13 May 2020 g.]

Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г. с посл. изм. ДВ. бр.6 от 23 януари 2004 г. [Naredba za usloviyata i reda za atestirane na sluzhitelite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br. 54 ot 31 May 2002 g. s posl. izm. DV. br.6 ot 23 yanuari 2004 g.]

Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г. с посл. изм. ДВ. бр.5 от 20 Януари 2009г. [Naredba za usloviyata i reda za atestirane na sluzhitelite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br. 54 ot 31 May 2002 g. s posl. izm. DV. br.5 ot 20 Yanuari 2009g.]

---

<sup>5</sup> Николов, Н., А. Тушева., С. Стефанов. С. (2020) „Барометър на ангажираността“ – второ национално проучване на нагласите на служителите в държавната администрация. София. Институт по публична администрация. [Nikolov, N., A. Tusheva., S. Stefanov. S. (2020) „Barometar na angazhiranostta“ – vtoro natsionalno prouchvane na naglasite na sluzhitelite v darzhavnata administratsia. Sofia. Institut po publiczna administratsia.]



Наредба за условията и реда за атестиране на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр. 54 от 31 Май 2002 г. с посл. изм. ДВ. бр. 102 от 22 Декември 2009 г. [Naredba za usloviyata i reda za atestiranje na sluzhitelite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br. 54 ot 31 May 2002 g. s posl. izm. DV. br. 102 ot 22 Dekemvri 2009 g.]

Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация – обн. ДВ. бр.49 от 29 Юни 2012г., приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., в сила от 01.07.2012 г., посл. изм. ДВ. бр. 9 от 31 Януари 2020 г. [Naredba za usloviyata i reda za otsenyavane izpalnenieto na sluzhitelite v darzhavnata administratsia – obn. DV. br.49 ot 29 Yuni 2012g., prieta s PMS № 129 ot 26.06.2012 g., v sila ot 01.07.2012 g., posl. izm. DV. br. 9 ot 31 Yanuari 2020 g.]

Наредба за провеждане на конкурсите и подбора при мобилност на държавни служители, В сила от 10.12.2019 г., приета с ПМС № 304 от 03.12.2019 г., обн. ДВ. бр.97 от 10 Декември 2019г., изм. и доп. ДВ. бр.9 от 31 Януари 2020г. [Naredba za provezhdane na konkursite i podbora pri mobilnost na darzhavni sluzhiteli, V sila ot 10.12.2019 g., prieta s PMS № 304 ot 03.12.2019 g., obn. DV. br.97 ot 10 Dekemvri 2019g., izm. i dop. DV. br.9 ot 31 Yanuari 2020g.]

Рамки за дигитални компетентности, достъпни на <https://www.ipa.government.bg/bg/ramka-za-digitalni-kompetentnosti>, последно посетено на 19.10.2020 г. [Ramki za digitalni kompetentnosti, dostapni na <https://www.ipa.government.bg/bg/ramka-za-digitalni-kompetentnosti>, posledno poseteno na 19.10.2020 g.]

Европейска рамка на дигиталната компетентност за граждани, <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp> [Evropeyska ramka na digitalnata kompetentnost za grazhdani, <https://ec.europa.eu/jrc/en/digcomp>]

Пангев, Д. (2020) Работа във виртуални екипи – възможност по време на криза, Списание 8, достъпно на <https://www.spisanie8.bg/любопитно/2020/0406/работа-във-виртуални-екипи-възможност-по-време-на-криза.html?fbclid=IwAR3DhJ8BqwIhLSbLirlxBvIBe3afJk9uX3SQUr-btUszP-vFHgSJfvogmA8>, последно посетено на 18.10.2020 г. [Pangev, D. (2020) Rabota vav virtualni ekipi – vazmozhnost po vreme na kriza, Spisanie 8, dostapno na <https://www.spisanie8.bg/lyubopitno/2020/0406/rabota-vav-virtualni-ekipi-vazmozhnost-po-vreme-na-kriza.html?fbclid=IwAR3DhJ8BqwIhLSbLirlxBvIBe3afJk9uX3SQUr-btUszP-vFHgSJfvogmA8>, posledno poseteno na 18.10.2020 g.]

Каталог програми за обучение 2020 на Институт по публична администрация, достъпен на <https://www.ipa.government.bg/bg/catalogue2020>, последно посетено на 14.10.2020 г. [Katalog programi za obuchenie 2020 na Institut po publiczna administratsia, dostapen na <https://www.ipa.government.bg/bg/catalogue2020>, posledno poseteno na 14.10.2020 g.]

Николов, Н., А. Тушева., С. Стефанов. С. (2020) „Барометър на ангажираността“ – второ национално проучване на нагласите на служителите в държавната администрация. София. Институт по публична администрация. [Nikolov, N., A. Tusheva., S. Stefanov. S. (2020) „Barometar na angazhiranostta“ – vtoro natsionalno prouchvane na naglasite na sluzhitelite v darzhavnata administratsia. Sofia. Institut po publiczna administratsia.]

## СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ СЛЕД ПРОМЕНИТЕ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО ОТ ФЕВРУАРИ 2020 Г.

Искра И. Милева, постдокторант, СУ “Св. Климент Охридски”<sup>1</sup>

### Резюме

*През перспективата на стратегическото управление, в статията са разгледани промените в Закона за висше образование от февруари 2020 г. Открити са някои опасни тенденции за стратегическото управление на висшето образование. Очертани са водещи предизвикателства. Развитието на взаимодействията е основана изходна точка за анализ. Аргументирана е необходимостта от взаимодействия между мрежи заинтересовани страни за изграждане на мрежи стратегии. Подчертава се, че решенията и действията в следствие на стратегическото управление на висшето образование в България, може да се окажат неадекватни на времето и неподготвящи за бъдещето, крайно ограничени, осъществени в условията на реална загуба на време, ресурс и потенциал. Стратегиите продължават да поддържат посоката на „спуснати отгоре“, неефективно координирани с мрежите заинтересовани страни (доколкото съществуват такива) и в отсъствието на цялостна мрежи стратегии документи.*

**Ключови думи:** висше образование, стратегия, стратегическо управление, национална карта, взаимодействия, мрежи стратегии, мрежи заинтересовани страни.

## THE STRATEGIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION AFTER THE CHANGES IN THE LEGISLATION FROM FEBRUARY 2020

Iskra Mileva, PhD, Sofia University “St. Kliment Ohridski”<sup>2</sup>

### Abstract

*From the perspective of strategic management, the article examines the changes in the Higher Education Act of February 2020. Some dangerous trends for the strategic management of higher education are highlighted. Leading challenges are outlined. The development of interactions is an established starting point for analysis. The need of interactions between stakeholder networks to build networking strategies is argued. It is emphasized that the decisions and actions as a*

<sup>1</sup> Искра Милева е доктор по Политически науки (Публична администрация). Защишава дисертация в Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2018 г. Магистър е по “Политически мениджмънт”. Бакалавър по специалностите: “Философия” и “Политология”. Научните ѝ интереси са свързани със стратегическото управление, стратегическото управление на висшето образование, мрежите и взаимодействията в публичното управление.

<sup>2</sup> Iskra Mileva holds a PhD in Political Science (Public Administration). She defended her dissertation at the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University “St. Kliment Ohridski” in 2018. She has a Master in Political Management. Bachelor in Philosophy and Political Science. Her research interests are related to strategic management, strategic management of higher education, networks and interactions in public administration.

*result of the strategic management of higher education in Bulgaria may be inadequate and unprepared for the future, extremely limited, implemented in the conditions of real loss of time, resources and potential. The strategies continue to support the direction of “top-down”, inefficiently coordinated with the networks stakeholders (as far as they exist) and in the absence of comprehensive network strategies documents.*

**Keywords:** higher education, strategy, strategic management, national map, interactions, networks strategies, stakeholder networks.

## Увод

Стратегическото управление на висшето образование в България може да се раздели на два периода - „преди“ и „след“ утвърждаването и прилагането на стратегията за развитие. Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020 е приета от Народното събрание на 26.02.2015 г.<sup>3</sup> Особено важно е, че за пръв път е приет цялостен и съответстващ на научните изисквания и стандартите на доброто управление стратегически документ относно висшето образование у нас. Разработването и приемането на такава стратегия се счита за **основна крачка в развитието на държавната политика**, при това не само в сектора на образованието.

Стратегията има потенциал да спомогне за преодоляването на секторната затвореност и да създаде солидна основа за необходимите междусекторни взаимодействия в процесите на стратегическо управление. Характерните за стратегирането у нас слабости обаче, оказват влияние върху осъществяването на пълния ѝ капацитет, именно в тази посока.

1) Стратегическият подход в България обикновено се ограничава с превеждане и преписване на чужди документи, а контекстът не се взема предвид, което частично се наблюдава и при Стратегията. 2) Европейските документи имат водеща роля в процесите на стратегическо управление, което създава проблеми и за Стратегията за развитие на висшето образование. Например, всички цели заложи в европейските документи, някои от които имат само препоръчителен характер се приемат без да бъде съобразяван контекста. Така че се 3) открояват противоречия при определяне на целите. 4) Липсва цялостен системен подход при процесите на стратегическо управление. 5) Само декларативно е излизането от подхода на традиционно секторно стратегиране. 6) Липсва цялостна стратегическа рамка (мрежи стратегии). 7) Сроковете на стратегическо планиране са относително кратки. 8) Партньорството в процеса на стратегиране между държавата и останалите заинтересовани страни е крайно ограничено (мрежи заинтересовани страни). 9) Секторното министерство, респективно Министерски съвет са на практика единствен реален субект на стратегическо планиране и отчетност. 10) Изпълнението на стратегиите не се отчита конкретно, а откъслечно, в годишните отчети на различни институции, в конкретния случай МОН. 11) Големи са трудностите при дефинирането и измерването на резултатите. 12) Констатираната декларативно, воля за промени, обикновено остава добро пожелание. 13) Отчита се разминаване между трансформационния потенциал, конкретно на Стратегията за развитие на висшето образование и реалните резултати.

**Заложеният потенциал в Стратегията** за постепенен преход от секторно към междусекторно стратегическо мислене и действие към момента не се оползотворява

---

<sup>3</sup> Министерство на образованието и науката на Република България, *Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020* [онлайн]. Приета от НС на 26.02.2015. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2015]

пълноценно. Участието на държавните институции, отговорни за ръководството на секторите, най-тясно свързани с висшето образование, е декларативно. На практика, ключови заинтересовани страни извън държавното управление - работодателски организации, органи на местната власт и неправителствени организации, не са привлечени като пълноценни участници в мрежовото стратегиране и не са натоварени с реални правомощия.

Проблемните за стратегическото управление в България проявления са налице при Стратегията за развитие на висшето образование 2014-2020 г., налице са и специфични проблеми, но може да се приеме, че тя поставя важно начало на движение, което следва да генерира по-нататъшни промени не само „вътре“ в системата, а преди всичко – във взаимодействията ѝ с другите сектори, и в самите тези сектори. **Тя е най-неотложна първа стъпка**, необходима за започване на цялостна промяна на модела на стратегическото управление. Все пак **осъзнаването на необходимостта** от подход основан на мрежово междусекторно стратегиране, не само през перспективата на висшето образование, **продължава да бъде важна, но и неосъществена задача.**

За да продължи движението в тази правилна посока, е **необходим системен подход. Трябва да бъде създаден модел за устойчиво реализиране на съгласувани усилия**, който изразява преосмисляне и усъвършенстване на системата за координация и взаимодействие не само вътре в конкретните сектори, но и на междусекторно ниво.

От Стратегията произтичат реални промени, тя не остава документ „на хартия“, както повечето у нас. В настоящата статия ще бъдат разгледани конкретно последните нормативни промени в Закона за висшето образование от февруари 2020 г., които са предизвикани именно от Стратегията и с които се декларира стремеж към развитие на взаимодействията, но на практика се осъществява формално, откъслечно и крайно недостатъчно.

## **1. Промени в резултат на приемането и прилагането на Стратегията за развитие на висшето образование 2014 - 2020 г. – последни изменения**

В резултат на приемането и прилагането на Стратегията за развитие на висшето образование 2014 - 2020 г. следват конкретни промени. Документът не остава само „на хартия“, от него произтичат действия и изменения в стратегическата и нормативната среда, които от една страна, са в посока подобряване на системата, от друга страна, се въвеждат едностранно и не постигат максимален резултат.

Изменя се неколккратно Законът за висше образование, изменя се Законът за развитие на академичния състав, създадена е Националната стратегия за развитие на научните изследвания в Република България (2017–2030 г.), която е пряко свързана със Стратегията за развитие на висшето образование, издадени са множество постановления на МС и др.

Цялостен преглед на промените в нормативната и стратегическа среда във висшето образование е направен в други публикации на автора, но съвсем **показателен за целта на настоящата, е актуалният пример** с последните изменения и допълнения в Закона за висшето образование (25.02.2020 г.).

### **1.1. Изменения и допълнения в Закона за висшето образование (25.02.2020 г.)**

Направените промени целят улесняване на някои административни процедури, но по-важно, са насочени срещу масовизацията и липсата на качество във висшето образование, което противоречи до известна степен на някои от копираните от европейските документи цели на Стратегията, но напълно отговаря на логиката, която осигурява развитие на системата на национално ниво. От друга страна, начинът по който

се правят промените не отговаря на заявките за устойчиво развитие и развитие на междусекторните връзки.

Накратко, възлагат се нови правомощия на министъра на образованието и науката. Предвижда се изготвянето на Национална карта на висшето образование. Регламентира се реда за откриване на филиали и колежи и в структурата на частните висши училища. Налага се мораториум върху откриването и преобразуването на висши училища; откриването и преобразуването на основни звена и филиали в държавните висши училища, с изключение на преобразуването им с цел консолидация и оптимизация.

С измененията и допълненията в ЗВО се оптимизират редица дейности и срокове. Регламентират се промени при акредитационните процеси. Повечето промени се правят в следствие на установени във времето дефицити в системата на образованието, които са общоизвестни.

## 1.2. Старият ведомствен и строго йерархичен подход

**С промените се предвижда задълбочаване на някои връзки, но откъслечно.** Заложени са мерки за допълнително съобразяване на висшето образование с реалната икономика и пазара на труда, например, чрез създаване в рамките на една година на Национална карта на висшето образование. Предвижда се подобряване на връзката между институциите за висше и средно образование - „дава се възможност за споразумения между държавно висше училище и държавни или общински училища от системата на предучилищното и училищното образование“<sup>4</sup>. Връзката с местната власт се подобрява през участие в Съвета на настоятелите.

Да, залагат се някои подобрения, от гледна точка на взаимодействията, но **откъслечни, спорни и недостатъчни**, даже и в крайния им вариант, след финалното обсъждане в НС. **Подобрява ли се реално връзката с местната власт, например?** Съветът на настоятелите към всеки отделен университет дава становища, той не участва в реалните управленски процеси. Принципът на обществено обсъждане, чрез даване на становища постфактум, в повечето пъти протоколна оценка на „спуснат“ документ, фиктивно може да дава илюзията за спазване на принципите на доброто управление, на стратегическото управление<sup>5</sup>, но на практика не е така.

**1) Постфактум обсъждания с 2) някои заинтересовани страни на 3) едностранно подготвени документи** без реална възможност за външно на секторното министерство влияние, **първо**, постигат ограничени резултати и **второ**, предизвикват управленски кризи при поставянето им на вниманието на Народното събрание (нееднократно наблюдавано в последните години явление в управленската практика).

**И двете посочени опасения имат потенциал в контекста на изработването и приемането на Националната карта на висшето образование. Старият ведомствен и строго йерархичен подход<sup>6</sup> не дава основания да се предпостави успешна реализация.** Едностранно наложените решения няма да постигнат общото желаното бъдещо по-добро състояние. Съответно, **очаквано би било** с появата на Националната карта (най-късно февруари 2021 г.) да се окаже, че няма да може да бъде приета поради масовото неодобрение от университети и други заинтересовани страни. Последици именно поради

---

<sup>4</sup> **Министерски съвет на Република България, Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование**, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>5</sup> Вж. **Танев, Т. Стратегическо управление на публичната сфера**, София, Военно издателство, 2008, ISBN: 9789545093982. [Taney, 2008]

<sup>6</sup> Вж. **Маринов, А. Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)**, Иврай, София, 2016. ISBN: 9789549388725. [Marinov, 2016]

подобен ограничен подход на стратегиране следва да има. При управлението на кадровия потенциал на нацията обаче, последствията са всеобхватни.

Промените в Закона за висшето образование предвиждат с Националната карта да се „определят териториалната и профилната структура на институционалната мрежа за висше образование, с цел стимулиране на висшите училища да съсредоточат усилията си върху подготовката на кадри с необходимото качество и отговарящи на потребностите на пазара на труда“<sup>7</sup>.

**Идеята за създаване на Национална карта се оценява масово като добра и в съответствие със заложеното в Стратегията за развитие на висшето образование, но как се осъществява реализацията на тази идея?**

В Мотивите към законопроекта за промени в ЗВО внесен от МС е записано, че министърът на образованието и науката „следва да има насочваща и подкрепяща роля при утвърждаване на политиката за развитие на държавните висши училища.“<sup>8</sup> Но още от начина на приемането на промените и от самите промени, не става ли ясно, че „насочващата и подкрепяща роля“ всъщност е много добро пожелание?

В чл. 10, ал. 2, т. 1а от ЗВО е записано, че министърът внася в МС за приемане въпросната Национална карта, след съгласуване с национално представителните работодателски и синдикални организации (чл. 10, ал. 2, т. 1а ЗВО). Заинтересованите страни по отношение на приемането на Картата са ограничени до национално представителните работодателски и синдикални организации. Те отново постфактум ще дават становища. Въпросното съгласуване е извоювано именно от работодателските организации, при общественото обсъждане на законопроекта, изобщо не е планирано. **Това ли са заинтересованите страни, които „съгласуват“? Така ли се вземат решения с консенсус? Така ли се осъществява ефективно взаимодействие?**

### 1.3. Очаквани резултати

„Целта на предложените със законопроекта изменения и допълнения е постигане на система за висше образование, която да е способна да отговори на динамиката на обществените процеси при поддържане на необходимото качество на висше образование, т.е. система, способна на устойчиво развитие. Със законопроекта се насърчава развитието на всяка една от институциите за висше образование в сътрудничество и с активната подкрепа на държавата.“<sup>9</sup>

В тази част от мотивите към ЗИД на ЗВО могат да се анализират два аспекта, **първо**, динамиката на обществените процеси изисква активното участие на всички участници в тях, и **второ**, устойчивото развитие предполага активно междусекторно взаимодействие. Т.е. устойчивото развитие изисква то да не остава само в рамките на взаимоотношения по оста „държава - висше образование“ и само в една посока – държавата едностранно определя всичко.

**С промените се цели** също „постигне съответствие с потребностите на динамично развиващите се обществени и икономически отношения и заложените в приетата от НС Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 - 2020 г. цели. Ще се оптимизира институционалната мрежа за висше образование и ще се направи стъпка към усъвършенстване на системата за управление на висшите училища в

<sup>7</sup> Министерски съвет на Република България, *Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Пак там.

условията на прозрачност и отчетност, при взаимодействие между академична автономия и държавни и обществени интереси.“<sup>10</sup>

Много хубаво заложено очакване за „взаимодействие между академичната автономия и държавните и обществени интереси“, но **само декларативно**, защото още начинът на приемане на самите промени го оборва, както става ясно дотук.

**„Възлагат се нови правомощия на министъра на образованието и науката** - като орган за осъществяване на държавната политика във висшето образование той ще утвърждава политика за развитието на всяко държавно висше училище със стратегически цели и задачи, целеви стойности и показатели за изпълнението им. В условията на академична автономия тази политика за развитие на висшето училище ще се изготвя при взаимодействие между заинтересованите страни и ще изразява общата визия на съответната институция и държавата за нейното развитие, оттам и за развитието на цялостната система за висше образование.“<sup>11</sup>

**Според университетите** има реална опасност да им се „спусне“ определена политика за развитие, което те оценяват като „несъвместимо с академичната автономия“<sup>12</sup>. Парадоксално е, че когато Великотърновският университет заявява, че най-редно е самото висше училище да определя политиката си за развитие, От Министерството отговарят, че е „необходимо взаимодействие с всички заинтересовани страни“<sup>13</sup>. Вижда се колко се спазва онова, което дори самите те като водеща институция препоръчват, дори и за конкретната ситуация. **Правилният подход очевидно е ясен**, но е много трудно да започне да се прилага изобщо, а какво остава за системно прилагане, каквото всъщност е необходимо.

Да, необходими са такива подсекторни стратегии, които ще са следствие от Националната карта, самостоятелни за всеки университет, в координация с „мрежата стратегии“. Но, тук е поставено под съмнение участието в изграждането на целите на стратегиите на университетите, поставя се под въпрос начина на приемане на такива стратегии, **поради неефективно взаимодействие, от друга страна, при липса на цялостна стратегическа рамка** – „мрежи стратегии“: гранд стратегия, междусекторни стратегии, секторни и подсекторни стратегии.

„Мрежата университети“ все пак се разглежда като „мрежа от субекти“, нуждаещи се от обща рамка, но по какъв начин е изградена тази рамка? Как ще бъде изградена Националната карта? На каква основа от „мрежи стратегии“, ще се позовава? **Как ще е ефективна и ефикасна при декларативното или крайно недостатъчно взаимодействие между заинтересованите страни в процесите на създаване?**

Да, разширява се мрежата от Стратегията за развитие на висшето образование към отделни стратегии на университетите, това е част от „мрежата стратегии“ в сектора, **което несъмнено е позитив**, но тук въпросът е, **на какво ще „стъпят“ тези отделни университетски стратегии, на какво ще основа ще „стъпи“ Националната карта? На какви национални приоритети?**

Да, с промените в ЗВО е заложено подобряване на връзката между институциите за висше и средно образование, между бизнес и образование, но взаимодействията остават откъслечни и недостатъчни. Междусекторните взаимодействия

<sup>10</sup> Пак там.

<sup>11</sup> Министерски съвет на Република България, *Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>12</sup> Министерски съвет на Република България, *Становища към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>13</sup> Пак там.

са формални, което не е адекватно на реалността. Министерството остава с изцяло определяща роля.

## 2. Становища и оценки

Подходът, по който се осъществява стратегическото управление в България категорично може да се демонстрира с представяне на процедурата по приемането на промените в ЗВО от февруари 2020 г., в частност нормативните основи на Националната карта на висшето образование.

Формално погледнато, процедурата е осъществена. Създадени са текстове на измененията и допълненията от Министерството на образованието и науката, подложени са на обществено обсъждане в необходимия срок. Постъпилите становища са разгледани и коментирани, че дори, някои са взети предвид.

**Но, да не се окаже, че поредната протоколно създадена процедура по обществено обсъждане в България, създава поредния протоколен документ, който поражда съмнения и противоречия при подготвянето и при осъществяването му.**

От Стопанската академия „Димитър А. Ценов“ - Свищов например, в становището си по промените предлагат на вниманието на министъра, очевидно и на обществеността, освен бележките си по ЗИД на ЗВО и анализ на последствията от предишни действия в тази посока. От Академията поставят на дневен ред тежките за нея последствия от предишна, според тях противоречива стъпка на Министерство на образованието. Става дума за последствията от Постановление № 64 на МС от 25.03.2016 г. за условията и реда за утвърждаване на броя на приеманите за обучение студенти и докторанти в държавните висши училища и за приемане на Списък на приоритетните професионални направления и на Списък на защитените специалности. Университетът е загубил 42% от приеманите студенти за учебната 2018/2019<sup>14</sup>. Тук няма да бъде анализирано конкретно случилото се, ясно е, че не всички страни участнички в даден процес са съгласни или търпят позитиви от определени решения и действия, но е важно да се попита: Защо при следващо обществено обсъждане на други промени (2 г. по-късно) Академията има възможност да изложи влошената според ръководството ситуация? Къде са анализите и оценките на Министерството? Къде е активният диалог? Да, случаят може да е индивидуален, но както от Академията подчертават, става дума за един от „основните инструменти на МОН“ ( Постановление № 64). Каква е неговата ефикасност, каква е неговата ефективност?

От гледна точка именно на процедурата, важно е да се отбележи: 1) какво препоръчват становищата по ЗИД на ЗВО, което е взето предвид; 2) какво препоръчват становищата, което не бива съобразено; 3) какво препоръчва дори Министерството, което реално не приема в практиката си? От отговорите на тези въпроси става ясно как се управляват процесите по обсъждане, какво е нивото на взаимодействие и колко е ефективна процедурата по обществено обсъждане.

**В предварителната Оценка на въздействието на предлаганите промени, направена от Министерството на образованието и науката са идентифицирани четири групи промени. Като отделна група е обособена: „Други промени, свързани с повишаване удовлетвореността за различни групи заинтересовани/засегнати страни“<sup>15</sup>. Тук работата**

<sup>14</sup> Вж. Стопанската академия „Димитър А. Ценов“ - Свищов, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Stopanskata academia, 2019]

<sup>15</sup> **Министерство на образованието и науката на Република България, *Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието* към Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование**, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от:



със заинтересованите страни е отделена от целия процес на управление, а би трябвало да е съпътстваща всяка стъпка. Отчита се като проблемна сфера, което може да се приеме като позитив, но проблемите се решават фрагментарно, в никакъв случай не фундаментално.

В същата тази Оценка се стига до графа „Идентифициране на заинтересованите страни“. Тук осъществяващият на практика оценката пише директно: „Посочете всички потенциални засегнати и заинтересовани страни, върху които предложението ще окаже пряко или косвено въздействие (бизнес в дадена област/всички предприемачи, неправителствени организации, граждани/техни представители, държавни органи, др.)“<sup>16</sup>

Причината е, че предложението за промени в ЗВО засяга според разписалите законопроекта, следните заинтересовани страни: „1. висшите училища и техни академичен състав; 2. държавните училища и общинските училища от системата на училищното образование; 3. (потенциалните) кандидат-студенти и студентите; 4. българското общество.“<sup>17</sup> Тук наличието и отсъствието говорят сами за себе си.

Интересни са някои препоръки в становището **на дирекция „Модернизация на администрацията“** по законопроекта в тази посока. И от Дирекцията пишат: „Относно раздел 3 „Идентифициране на заинтересованите страни“ предлагаме да се посочи брой на заинтересованите страни по групи, където това е възможно. Предлагаме да се обмисли възможността в кръга на заинтересованите страни да се включат и групи, които са извън системата на висшето образование, но са пряко заинтересовани от предлаганите промени и от постигането на устойчиво развитие в системата на висшето образование. Относно раздел 5 „Негативни въздействия“ и раздел 6 „Положителни въздействия“ предлагаме, след допълване на кръга от заинтересовани страни в раздел 3, в тези два раздела въздействията да се разгледат за всички групи заинтересовани страни.“<sup>18</sup>

**В становището на Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България (КРИБ)** се подчертава, че направените предложения за промени в ЗВО отговарят на обществените и икономически отношения, в съответствие са с целите и мерките на приетата от НС Стратегия за развитие на висшето образование. „Разработването на Национална карта на висшето образование е изключително важно, но в така предложените текстове отсъства структуроопределящото партниране с представителите на социалните партньори и най-вече с работодателите. В контекста на това предлагаме да се предвиди възможността за обсъждането на Националната карта на висшето образование със социалните партньори и най-вече с работодателите, въз основа на чиито нужди и потребности до голяма степен се разработва картата“<sup>19</sup>. Както стана ясно по-горе, в последствие е предвидено обсъждане с работодателите и синдикатите, но отново на готов документ. Първоначално не е разписано изрично Националната карта да

---

<http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>16</sup> Пак там.

<sup>17</sup> **Министерски съвет на Република България**, *Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование* [онлайн]. 2019. [Прегледан 20.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>18</sup> **Дирекция „Модернизация на администрацията“ към Министерски съвет**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Direktsia „Modernizatsia na administratsiyata“ kam Ministerski savet, 2019]

<sup>19</sup> **Конфедерацията на работодателите и индустриалците в България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Konfederatsia na rabotodatelite i industrialtsite v Bulgaria, 2019]

бъде обсъждана. В следствие е взето предвид именно конкретното предложение на КРИБ и не е разширено с други/ всички заинтересовани страни.

В същия контекст, в становището на **Асоциацията на индустриалния капитал в България (АИКБ)** е записано: „Идеята за Национална карта на висшето образование е добра, но не се предвижда обсъждането ѝ със социалните партньори, най-вече с представители на работодателите. Тази карта би следвало да стъпва на конкретни прогнози и реално измерими индикатори, които да предопределят приема за следващите три или пет години“<sup>20</sup>. В Справката за отразяване на предложенията от обществените консултации на ЗИД на ЗВО пише, че се „приема по принцип“ предложението на АИКБ и е добавен следният коментар: „При изготвянето на Националната карта ще бъдат взети предвид становищата на всички заинтересовани страни“<sup>21</sup>. Очевидно подобно съгласуване не е предвидено изрично никъде и това кара работодателските организации да са по-активни и да търсят мястото си в този дебат. Разписано е съгласуване с работодатели и синдикати непосредствено преди приемането на Картата от МС. Предвижда се обществено обсъждане в рамките на процедурата за приемане на всеки акт на МС. Предполага се отново процедура, която не води до желаните резултати - спуснат готов документ - даване на становища – липса на ефективно взаимодействие.

АИКБ очевидно търси разширяване на взаимодействията с предложение за разширяване на функциите и правомощията на Съвета на настоятелите, което категорично не се приема. Асоциацията предлага също в състава на постоянните комисии и експертните групи по ал. 1, т. 4 да се включва „поне един представител на съсловни организации, създадени със закон, ако в съответното професионално направление членството в съсловната организация е условие за упражняване на професията“<sup>22</sup>. Предложението е отхвърлено, с аргумент, че правомощията са вече разписани.<sup>23</sup> Работодателите естествено открояват проблеми, които засягат пряко стратегическото управление, като **необходимостта от реално разширяване на взаимодействието със заинтересованите страни. Необходимостта от общи и ясни рамки, над общи действия.**

На **Национална спортна академия – София** например, се отговаря, че „политиката за развитие на даденото висше училище трябва да е известна предварително, но е предвиден механизъм, чрез който тя да бъде допълвана, за да бъде припозната от висшето училище“<sup>24</sup>. Така се оказва всъщност, че политиката за развитие на дадено учебно заведение трябва да бъде „припознавана“ от него.

<sup>20</sup> **Асоциация на индустриалния капитал в България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Asotsiatsia na industrialnia kapital v Bulgaria, 2019]

<sup>21</sup> **Министерство на образованието и науката на Република България**, *Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>22</sup> **Асоциация на индустриалния капитал в България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Asotsiatsia na industrialnia kapital v Bulgaria, 2019]

<sup>23</sup> Вж. **Министерство на образованието и науката на Република България**, *Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>24</sup> **Пак там.**

В становището на Медицинския университет - Варна е отбелязано, че „поради специфични особености на всяко висше училище органите за управление най-точно могат да определят и разработят стратегия/политика за развитие на висшето училище“. <sup>25</sup> Тук отговорът е изцяло демонстративен - „Приема се по принцип“. И по-нататък: „Именно поради посочената причина политиката за развитие ще бъде разработена съвместно и съгласувано с висшето училище“. <sup>26</sup> В едната ситуация, политиката трябва да бъде „припознавана“, в другата сходна ситуация ще бъде изработвана „съвместно и съгласувано“. В зависимост от различни интереси се дават удобни отговори със съмнителна истинност. Директно се пренебрегва, дори **няма опит за дефиниране на очевидно установения дефицит** в процеса на стратегическо управление.

Великотърновският университет „Св. св. Кирил и Методий“ предлага в становището си: „разширяване и прецизиране на предложението за Националната карта за висше образование. **Широко обществено обсъждане на картата ...**“, защото „ще бъдат засегнати интересите на академичната автономия, като и на работниците и работодателите, в чийто интерес следва да бъде приета. Да се изработи в сътрудничество и при консенсус от страна на местните и централните органи на изпълнителната власт.“<sup>27</sup> Отговорът е: „приема се“, а допълнението: „всеки акт на Министерския съвет и на Народното събрание се подлага на обществено обсъждане, като се отчитат мнения на всички заинтересовани страни“<sup>28</sup>. „Приема се“, за да се отчете, че е прието, а всъщност „процедурата си е процедура“ и никой няма намерение да променя нищо в тази посока.

От Великотърновския университет също изразяват мнение, че е „несъвместимо с академичната автономия политиката за развитие на ВУ да се определя от друг, не от ВУ“<sup>29</sup>. Категорично то „не се приема“ като в коментара е допълнено: „Политиката за развитие на висшето училище ще бъде изготвена в сътрудничество с всички заинтересовани страни, в това число и с висшето училище. Изготвянето на политика за развитие на висшето училище е израз на ролята на държавата като определяща националната политика в системата и финансираща дейността на висшето училище“<sup>30</sup>. – Както по горе стана ясно, политиката трябва да бъде припознавана, всички заинтересовани страни призовават за сътрудничество, Министерството претендира за активно такова, а се

<sup>25</sup> **Медицински университет – Варна**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Meditsinski universitet – Varna, 2019]

<sup>26</sup> **Министерство на образованието и науката на Република България**, *Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>27</sup> **Великотърновският университет „Св. св. Кирил и Методий“**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Velikotarnovskiyat universitet „Sv. sv. Kiril i Metodiy“, 2019]

<sup>28</sup> **Министерство на образованието и науката на Република България**, *Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>29</sup> **Великотърновският университет „Св. св. Кирил и Методий“**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Velikotarnovskiyat universitet „Sv. sv. Kiril i Metodiy“, 2019]

<sup>30</sup> **Министерство на образованието и науката на Република България**, *Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2019]

оказва, че процедурата по обсъждане на актовете на МС и НС отчита всичко необходимо и това е „активно сътрудничество“. Тук става ясна и „насочващата и подкрепяща роля“<sup>31</sup> на Министерството, която всъщност се оказва „определяща“ и „финансираща“.

В становището на Съвета на ректорите например се изказва мнение, че Националната карта следва да се приема от МС, не от НС (каквото е предложението преди второ четене), тъй като процедурата по актуализиране се утежнява. Съответно в промените е отразено и съобразено, но какво не е? В същия абзац на становището се казва, че „Националната карта няма да бъде просто един ориентир за мрежата от съществуващите в страната висши училища, филиали, и професионални направления, както беше предлагано в Съвета на ректорите 3 години, а инструмент за централизиране на решенията за разкриване на нови звена и направления, което заменя академичната автономия с административен подход и потенциално опасно за развитието на системата“<sup>32</sup>. Тези опасения за рестриктивност на Националната карта се изразяват публично от ректорите не само по процедурата за промени в ЗОВ.

**Софийският университет** в становището си предлага да се вземат под внимание именно забележките и предложенията на Съвета на ректорите. Също, че следва да се прецизира дали Националната карта на висшето образование да има рестриктивен характер.<sup>33</sup>

След окончателното приемане на промените, ректорът на СУ, проф. Атанас Герджиков, констатира, че по определени точки Министерството е правило отстъпки спрямо първоначалното предложение: „този текст е резултат на поредица от отстъпки от страна на Министерството пред несъгласието на ректори и други представители на образователната общност с част от текстовете, които бяха предложени“ (има предвид промените свързани с договорите, които ще се сключват между ректорите и висшите училища).<sup>34</sup> От една страна, може да се оцени като позитив, че Министерството прави отстъпки и все пак има чуваемост. Но, друга гледна точка, би могла да бъде, че от едностранно подготвен документ е естествено всяка промяна да бъде наричана отстъпка.

Ректорът на СУ продължава: „Бих искал предложените от Министерството допълнителни задачи да се обсъждат и да се **приемат наистина с консенсус от академичната общност**, след което да стават задължителни и тяхното изпълнение да води до санкции. Това ще помогне на много университети, които сега са в затруднено положение, защото не могат да направят реформи.“ Тук се отчитат негативи в няколко посоки, но през перспективата на стратегическото управление е важно, че се търси „наистина консенсус“<sup>35</sup>. Съответно, такъв вероятно отсъства.

В становището на **Нов български университет** се подчертава, че „в ЗИД липсва механизъм за разработване и съгласуване на Националната карта, освен в предвидените от

<sup>31</sup> **Министерски съвет на Република България**, *Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

<sup>32</sup> **Съвет на ректорите на висшите училища в Република България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 27.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Savet na rektorite na visshite uchilishta v Republika Bulgaria, 2019]

<sup>33</sup> **Вж. Софийски университет „Св. Климент Охридски“**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 27.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Sofiyiski universitet „Sv. Kliment Ohridski“, 2019]

<sup>34</sup> **В-к 24 часа**, Проф. Анастас Герджиков: *От 15 години за първи път нямаме национална кауза, национален идеал*, интервю, [онлайн]. 2020. [Прегледан 29.05.20]. Достъпно от: <https://www.24chasa.bg/mnenia/article/8189435>. [V-k 24 chasa, 2020]

<sup>35</sup> **Пак там.**

закона случаи, т.е. ако същата бъде публикувана за публично обсъждане и съответно разглеждана в комисиите към Народното събрание.<sup>36</sup> **Очевидно е открито като недостатъчно съществуващото състояние.**

По-голямата част от заинтересованите страни подкрепят създаването на Национална карта на висшето образование, но например от НБУ критикуват самата идея. От Лесотехническият университет също не смятат, че има необходимост от такава. Да, като цяло всички приемат промените, но има ли комуникационен проблем, щом основната идея не е „припозната“ от всички? Има ли адекватно взаимодействие между заинтересованите страни?

Отчита се натрупване на мнения по посока **недостатъчност на взаимодействието. Директно се пренебрегва, дори няма опит за дефиниране на този очевидно установен дефицит** в процеса на стратегическо управление. Да, различните страни установяват дефицита едностранно, но погледнато „от дистанция“ става ясно, че ако има процеси на взаимодействие, то те са откъслечни, недостатъчни, с очевидни комуникационни проблеми.

**Становищата са прегледани и пресети през призмата на стратегическото управление** без да се правят конкретизации в други проблемни сфери. Те са върху готовите предложения за изменения и допълнения в ЗВО на Министерството (Министерски съвет) както е по процедура, коректно е проведено т. нар. обществено обсъждане. Допитването е постфактум, вземат се предвид определени мнения, други не. В известен смисъл има чуваемост, но дали тя би могла да бъде наречена взаимодействие?

В Справката за отразяване на предложенията от обществените консултации към ЗИД на ЗОВ<sup>37</sup> коментарите към отделните предложения са „приема се“, „не се приема“, „приема се по принцип“, с последващи кратки обяснения. Отчита се фиктивно приемане на някои предложения. Преобладаващата част от приетите по-скоро спомага за изчистването на нормативната рамка, разбира се, приемат се някои конструктивни бележки, но съвсем не е достатъчно. Други, също толкова конструктивни изобщо не са взети предвид. **Те остават просто предложения в становища, които съществуват протоколно за архива, в които обаче се съдържат положителните посоки.**

С „приема се по принцип“ например, са „наградени“ предложения, които няма да бъдат приети, но по странен начин е аргументирано, че се приемат. Разбира се, сред предложенията има всевъзможни, субективни, неосъществими и т.н. Ясно е, няма как всички предложения да бъдат приети, всички искания да бъдат удовлетворени, но с протоколна процедура, дали се търси „наистина консенсус“?

**Предпоства се отново процедура, която не води до желаните резултати - спуснат готов документ - даване на становища – липса на ефективно взаимодействие. Призивите за допълване на кръга от заинтересовани страни и реално взаимодействие се приемат във възможно най-ограничени параметри. Необходимостта от разширяване на взаимодействието не се отчита реално. Необходимостта от общи и ясни рамки, над общи действия се пренебрегва по същество.**

Междусекторните взаимодействия очевидно не се стимулират само с процедурите по обществено обсъждане. От „насочващата и подкрепяща роля“ на Министерството,

<sup>36</sup> Нов български университет, Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, [онлайн]. 2019. [Прегледан 27.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Nov български университет, 2019]

<sup>37</sup> Вж. Министерство на образованието и науката на Република България, Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, 2019]

която всъщност се оказва „определяща“ и „финансираща“, може да се очаква последваща необходимост от „припознаване“ и опасения от рестриktivност.

Едностранным надмощие на МОН в процесите по управление на сектора дава основание да се каже: **Има реална опасност на университетите да се „спусне“ определена политика за развитие, която ще им се налага да припознават, понеже е минала процедура по обществено обсъждане. Те няма да участват пълноценно в процеса по създаване на Картата, но ще трябва да осъществяват концепцията ѝ в последствие.**

### Заклучение

Стратегията за развитие на висшето образование 2014-2020 г. е положила основите на разбирането за нарастващата необходимост от взаимодействие, но **реалните действия са все още твърде откъслечни, декларативни или протоколни. Не се осъзнава на национално ниво необходимостта от гранд стратегия на държавата и изобщо от мрежи стратегии.** Все пак, наличието на Стратегията води до промени, те не са в пълния обем на положителните възможности, но водят до развиване на модела на стратегическо управление и тенденция към засилване на междусекторните взаимодействия, макар и откъслечно.

Като последствие от Стратегията се ражда оценената като добра идея за Национална карта на висшето образование, но началото на процеса по създаването ѝ е в противоречие с принципите на доброто управление, предвид именно необходимостта от всеобхватни, междусекторни взаимодействия.

В рамките на една година ще се изработва Националната карта, предпоставена от стратегия, която ще се окаже с изтекла давност в края на този период. Ще има нова стратегия, ще трябва да са преосмислени определени цели, приоритети или действия. Министерство на образованието и науката представи Проект на стратегия до 2030 г.<sup>38</sup>, в продължение на Стратегия 2014-2020 г. Доколко реално и тя е разписана заедно със заинтересованите страни? От Българска стопанска камара (БСК) например, призовават от средата на 2019 г. за „стартиране на дебат за приемане през 2020 г. на стратегия за развитие на ВО до 2030 г. с всички заинтересованите страни – Съвет на ректорите, академичната и стопанска общност, клъстери и браншови сдружения, държавни институции, неправителствен сектор и др.”<sup>39</sup> Осъществи ли се или и Стратегия 2030 г. ще разчита на становищата от процедурата по обществено обсъждане? На какви мрежи от стратегически документи се основава новата стратегия?

**Националната карта ще се окаже по средата между новия и стария програмен период, между новата и старата стратегия, а може би и между стария ведомствен строго йерархичен модел и доброто управление.** На старите или на новите стратегически цели следва да съответства Картата? Доколко едните са изпълнени, а другите са съвсем нови? При положение, че единият документ е естествено следствия на другия, то не би следвало да се очакват особени сътресения, но дали при изработването на Картата ще бъдат включени съображения свързани с обективни промени или с новата стратегия?

<sup>38</sup> Министерство на образованието и науката на Република България, *Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021-2030* [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovanieto i naukata na Republika Bulgaria, 2020]

<sup>39</sup> Българска стопанска камара, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Balgarska stopanska kamara, 2019]

И отново, на какви приоритети ще стъпват всички тези документи? Липсва гранд стратегическо ниво, европейските документи се приемат за водещи, а на фона на края на програмния период (2014-2020) и последствията от кризата „Covid-19“ неизбежно е необходимо преосмисляне. Сякаш в България това не се забелязва.

В много обществени сфери се очертава нуждата от преосмисляне и преоценка, в края на определен период или по повод възникнала криза, или при сериозна промяна в обстоятелствата например, в публичното управление несъмнено. Критичният анализ е необходим за подобряване на процесите на управление, а той по-горе показва, че управлението на висшето образование и изобщо начина на управление на кадровия потенциал имат нужда от преосмисляне.

Принципите на доброто управление следва да бъдат адекватно и цялостно прилагани, а не протоколно. Налага се стратегическото планиране и действие да се извършват във взаимодействие между всички заинтересовани страни. Налага се да бъдат съобразени с обстоятелствата, да бъде отчетен контекста. Всяка държава е преминала през кризата по различен начин, всяка държава ще трябва да се справя с различни последствия. Всяка държава в ЕС е преминала през програмния период по различен начин и ще трябва това да бъде съобразено. Националните дефицити от една страна, от друга страна, ситуация в края на програмния период и в условия на световна криза с различни проявления. Същевременно началото на кризата показва някои общи дефицити в ЕС, а развитието ѝ също предполага преосмисляне на европейско и на национално ниво.

Министерство на образованието и науката създава Национална карта на висшето образование, която се очертава отново да е „спуснат отгоре“, неефективно координиран с мрежите заинтересувани страни (доколкото съществуват такива) и в отсъствието на цялостна мрежа стратегии документ.

Има реална опасност Националната карта: Първо, да се окаже неадекватна на времето и неподготвяща за бъдещето. Второ, добрата идея според повечето заинтересувани страни, да се окаже крайно ограничено осъществена, в условията на реална загуба на време, ресурс и потенциал.

**БИБЛИОГРАФИЯ:**

**Маринов, А.** *Между еволюцията и социалното инженерство (Теория и практика на административните реформи)*, Иврай, София, 2016. ISBN: 9789549388725. [Marinov, A. *Mezhdu evolyutsiyata i sotsialnoto inzhenerstvo (Teoria i praktika na administrativnite reformi)*, Ivray, Sofia, 2016. ISBN: 9789549388725. ]

**Танев, Т.** *Стратегическо управление на публичната сфера*, София, Военно издателство, 2008, ISBN: 9789545093982. [Tanev, T. *Strategicheskoto upravlenie na publichnata sfera*, Sofia, Voenno izdatelstvo, 2008, ISBN: 9789545093982.]

**Асоциация на индустриалния капитал в България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Asotsiatsia na industrialnia kapital v Bulgaria, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 25.05.20]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.]

**Българска стопанска камара**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Balgarska stopanska kamara, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 25.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>.]

**Великотърновският университет „Св. св. Кирил и Методий“**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Velikotarnovskiyat universitet „Sv. sv. Kiril i Metodiy“, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 25.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>.]

**В-к 24 часа**, Проф. Анастас Герджиков: *От 15 години за първи път нямаме национална кауза, национален идеал*, интервю, [онлайн]. 2020. [Прегледан 29.05.20]. Достъпно от: <https://www.24chasa.bg/mnenia/article/8189435>. [V-k 24 chasa, Prof. Anastas Gerdzhikov: *Ot 15 godini za parvi pat nyamame natsionalna kauza, natsionalen ideal, intervyyu*, [onlayn]. [Pregledan 29.05.20]. Dostapno ot: <https://www.24chasa.bg/mnenia/article/8189435>.]

**Дирекция „Модернизация на администрацията“ към Министерски съвет на Република България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Direktsia „Modernizatsia na administratsiyata“ kam Ministerski savet na Republika Bulgaria, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 25.05.20]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.]

**Конфедерация на работодателите и индустриалците в България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Direktsia „Modernizatsia na administratsiyata“ kam Ministerski savet na Republika Bulgaria, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie,



[онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.]

**Медицински университет – Варна, Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование**, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Meditsinski universitet – Varna, Stanovishte kam projekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>.]

**Министерски съвет на Република България, Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование**, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, Motivi kam projekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.]

**Министерски съвет на Република България, Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование** [онлайн]. 2019. [Прегледан 20.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, Proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie [онлайн]. 2019. [Прегледан 20.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.]

**Министерство на образованието и науката на Република България, Справка за отразяване на предложенията от обществените консултации към Закона за изменение и допълнение на Закона за висшето образование**, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, Spravka za otrazyavane na predlozheniyata ot obshtestvenite konsultatsii kam Zakona za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>.]

**Министерски съвет на Република България, Становища към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование**, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, Stanovishta kam projekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129>.]

**Министерство на образованието и науката на Република България, Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021-2030** [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, Proekt na Strategia za razvitie na vissheto obrazovanie v Republika Bulgaria 2021-2030 [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>.]

**Министерство на образованието и науката на Република България, Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020** [онлайн]. Приета от НС на 26.02.2015. [Прегледан 24.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, Strategiyata za razvitie na vissheto obrazovanie v Republika

Bulgaria 2014-2020 [onlayn]. Prieta ot NS na 26.02.2015. [Pregledan 24.05.20]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962.>]

**Министерство на образованието и науката на Република България**, *Формуляр за частична предварителна оценка на въздействието към Проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование* [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394.> [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, Formulyar za chastichna predvaritelna otsenka na vazdeystviето kam Proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie [onlayn]. 2019. [Pregledan 25.05.20]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394.>]

**Народно събрание на Република България**, *Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование на Република България* [онлайн]. 2020. [Прегледан 24.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157129.> [Narodno sabranie na Republika Bulgaria, Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie na Republika Bulgaria [onlayn]. 2020. [Pregledan 24.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/laws/ID/157129.>]

**Нов български университет**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 27.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.> [Nov balgarski universitet, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 27.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.>]

**Софийски университет „Св. Климент Охридски“**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 27.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.> [Sofijski universitet „Sv. Kliment Ohridski“, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 27.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.>]

**Стопанската академия „Димитър А. Ценов“ - Свищов**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.> [Storanskata akademia „Dimitar A. Tsenov“ - Svishtov, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 25.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.>]

**Съвет на ректорите на висшите училища в Република България**, *Становище към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн]. 2019. [Прегледан 27.05.20]. Достъпно от: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.> [Savet na rektorite na visshite uchilishta v Republika Bulgaria, Stanovishte kam proekt na Zakon za izmenenie i dopalnenie na Zakona za vissheto obrazovanie, [onlayn]. 2019. [Pregledan 27.05.20]. Dostapno ot: <https://www.parliament.bg/bg/bills/ID/157129.>]

## ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ В ГЪРЦИЯ – КОРУПЦИЯ, КЛИЕНТЕЛИЗЪМ И СЛАБОСТИ В СИСТЕМАТА НА ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ

Йоанис Яковидис<sup>1</sup>, PhD, Дирекция за средно образование в Иматия, Верия (Гърция)

### Резюме

*В този доклад ще представим само някои от основните слабости на гръцката публична администрация, които я правят проблематична, и показват, че ще бъде трудно да се върне към нормалното състояние. Избирателите знаят, че корупцията е тясно свързана с функционирането на администрацията и търсят отговорност от партиите и съставените от тях правителства. Проучванията показват, че грабежът на държавни ресурси корелира със структурата и функционирането на партиите.*

## PUBLIC ADMINISTRATION IN GREECE – CORRUPTION, CLIENTELISM AND WEAKNESSES IN THE GOOD GOVERNANCE SYSTEM

Ioannis G. Iakovidis<sup>2</sup>, PhD, Directorate of Secondary Education of Imathia, Veria (Greece)

### Abstract

*This article presents only some of the main weaknesses of the Greek public administration that make it problematic and show that it will be difficult to return to normal. Voters know that corruption is closely linked to the functioning of the administration and seek accountability from parties and the governments they form. Studies show that the plunder of state resources correlates with the structure and functioning of parties.*

Избирателите знаят, че корупцията е тясно свързана с функционирането на администрацията и търсят отговорност от партиите и съставените от тях правителства. Проучванията показват, че грабежът на държавни ресурси корелира със структурата и функционирането на партиите (Музелис, 2005 [Muzelis, 2005]).

Според Световната банка, корупцията е «използване на публична власт за лично облагодетелстване». В публичния сектор и администрация корупцията е насочена към получаване на лична облага за сметка на обществен интерес. Като злоупотреба с и нарушаване на начина за упражняване на държавната власт, корупцията изглежда

---

<sup>1</sup> Йоанис Яковидис е доктор по Политически науки (Публична администрация). Защи́тава дисертация в Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Работи в Дирекция за средно образование в Иматия, Верия (Гърция).

<sup>2</sup> Ioannis G. Iakovidis - Directorate of Secondary Education of Imathia, Veria (Greece). Iakovidis holds a PhD in Political Science (Public Administration) from the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University “St. Kliment Ohridski”.

неразделна част от работата на държавната администрация, общ съпътстващ властта феномен. Тя е продукт на и поражда нарушения в политическата система, в социалната и икономическа структура на дадена страна. Тя ерозира важни държавни структури, бавно, но постоянно намалява ефективността им, компрометираща върховенството на закона и поставя под въпрос общественото доверие в политическата система.

Корупцията все пак не е самостоятелна променлива, а функция на много други системни несъвършенства на политическата, правната и административна среда. Според Контогиоргис (2005 [Kontogiorgis, 2005]) корупцията е сложен феномен, който се разкрива в морала и политиката. За да си запази морала си, отделният човек, в изпълнението на обществени роли, трябва сам да поеме морален ангажимент към обществото, приближавайки се до идеала за етично поведение.

Политическият подход към корупцията се съсредоточава върху отношенията между избирателя и политика, който поема управлението, властта, като представител на избирателя или като назначен от последния служител. Проблемът възниква, когато представителят или друг избранник, действа така, сякаш той и неговите «приятели» са бенефициент на политиката.

Корупцията обхваща различни форми на престъпна практика - поле за изява на незаконно и криминално поведение на хора, ангажирани в обществена или политическа структура. Според определението за корупция, дадено от Европейския съвет «корупцията е търсене, предлагане, приемане, доставка, пряко или косвено, подарък или друга неадекватна полза, което засяга надлежното изпълнение на задължението или необходимото поведение на получателя на подаръка или неадекватната полза или обещание за такава облага» (Райку, 2006 [Rayku, 2006]). Политическата корупция насърчава индивидуализма за сметка на поетите обществени задачи и функции. На гръцки това се нарича «μετριοκρατία» (метриократия, на английски се превежда като mediocracy, власт на посредствеността). Тя «помага» за запазването и разширяването на индивидуални или корпоративни интереси (Серафетаниду, 2005 [Serafetanidu, 2005]).

«Подкуп» на гръцки всекидневен език е «торбичка». Когато някой иска да получи по-добро обслужване, се казва, че дава «торбичка» с цената за него. В Интернет портала «Edosafakelaki», т.е. «дадох торбичка» всеки може да «качи» личен случай на търсене/даване на подкуп. Там има данни за броя на жалбите за поискани/дадени подкупи, техните общи и средни суми.<sup>3</sup> Досега<sup>4</sup> на сайта са качени 1.746 анонимни и 14 поименни жалби за «торбички», като общата сума от всички докладвани е 5.262.187 евро<sup>5</sup>. Един друг портал с подобно съдържание е «Прозрачност сега»<sup>6</sup> на Асоциацията «Прозрачност без граници - Гърция» (Transparency International-TI-Greece). Според проучване на TI от 2007 г., т.е. преди кризата, 72% от анкетиранияте виждат обширна корупция и корупционни практики.<sup>7</sup> Данните сочат, че в навечерието и по време на кризата с държавния дълг от

<sup>3</sup>Виж Приложение 1

<sup>4</sup> Данните са към ноември 2018 г.

<sup>5</sup>Виж: <http://www.edosafakelaki.org/reports-per-department-достъп-12/7/2014>, размерът на средния подкуп излиза според тези данни около 3 хил. евро.

<sup>6</sup>Виж: <http://www.transparency.gr/diafaneiatora/>

<sup>7</sup>За нас са важни две обстоятелства: че става дума за периода преди 2008 г. и че за тогава то е направено от най-реномираните компании. Това са Public Issue ([станала известна по-късно, когато в Гърция е въведено използването на телефонни анкети, както за оценка на избирателите, така и за свои точни прогнози, в парламентарните избори от 2004 и 2007 г.](#) PublicIssue разполага с усъвършенствана система за събиране на данни - PublicIssueContactCenter. Член е на WAPOR (WorldAssociationforPublicOpinionResearch), на ESOMAR (EuropeanSocietyforOpinion&MarketingResearch), и на СФАПП (Сдружение на фирми, които провеждат анкети и проучвания на пазара – виж: <http://www.publicissue.gr/publicissue/>) и световно известната Ernst and Young (виж: <http://www.ey.com/GR/en/About-us>).

2005 до 2012 г. рангът на Гърция<sup>8</sup> в индекса за възприемане на корупцията се влошава от 47-мо до 94-то място от 124 страни (най-лошо място в ЕС). Причините са във влошаването на публичното управление преди кризата, което продължава и по нейно време, и след това.

През 2015 г., когато Гърция се връща до 47-то си място от преди кризата, но до 2018 г. няма на практика никакво подобрене. В посланието си за 2012 г., президентът на ТИ Угет Лампел говори за три страни с тревожен размер на подкупите, където «процентът на гражданите, които ще трябва да платят [подкуп] може да достигне до 50% в Индия, 40% в Уганда и 20% в Гърция, където, средно, размерът на подкупа е средно 1.400 евро»<sup>9</sup>.

## КОРУМПИРАНост НА ПОЛИТИЧЕСКИ ИНСТИТУЦИИ ПО ВРЕМЕ НА КРИЗАТА

Тук ще потърсим институционалния аспект и поуки от наблюдението на феномена от Corruption Perceptions Index, CPI и Global Corruption Barometer, GCB.<sup>10</sup>

През 2012 г. 54% от анкетиранияте от GCB смятат, че нивото на корупция в страната се е увеличило, политическите партии се считат за най-корумпираната институция в държавата, заедно с медиите, парламента и съответно законодаването са на второ и трето място, 23% от анкетиранияте в ползватели на здравни услуги са дали «торбичка», а 84% са готови да докладват инцидент за корупция. За 2013 г. GCB отчита, че корумпирани или изключително корумпирани са както следва:

- 90% от политическите партии;
- 86% - медиите;
- 83% - парламента;
- 73% - здравеопазването;
- 66% - съдебната система;
- 66% - публичните услуги;
- 65% - предприемачеството;
- 56% - полицията;
- 49% - религиозните институции;
- 45% - образователната система;
- 35% - армията.<sup>11</sup>

Сравнението на тези данни със CPI<sup>12</sup> показва, че в резултат на корупцията политиките и прокарваните от тях политики са над закона и не подлежат на контрол от съдилищата. Иммунитетът на политически лидери и разширяването му будят обществено недоволство. Относително некорумпираното възприятие на армията не е кой знае колко добър признак. По повод корумпираността на политиката Контойоргис (2005) не пропуска да отбележи, че това положение по «Аристотел... е действително политическо престъпление, наказуемо по-строго по време на демокрация, защото създава колективно чувство за безнаказаност и така начин нанася по-голяма вреда, отколкото съвместното престъпление».

<sup>8</sup>Виж подробности на страницата на ТИ за Гърция: <https://www.transparency.org/country/GRC>. Динамиката е следната. През 2006 г. «потопянето» е вече до 54-то място, през 2007 г. - 56-то, и 2008 г. - 57-мо място. През 2009 г., когато се проявяват първите признаци на кризата, «оценката» на Гърция по показателя за корупция са се влошава бързо - 71-во място; през 2010 г. - 78-мо място, през 2011 г. - 80-то място, а през 2012 г. преминала прескача надолу цели 14 позиции в световната класация и достига до 94-то място.

<sup>9</sup> Виж: Вестник Македония (2012: Ефџмериџа «МАКЕДОНИА», [Vestnik «MAKEDONIA»], 6/12/2012, <http://www.makthes.gr/news/economy/97225/>.

<sup>10</sup>Виж: <http://www.transparency.org/research/gcb/overview>

<sup>11</sup>Transparency International, <http://www.transparency.org/gcb2013/country/?country=greece>

<sup>12</sup>Другите индекси (Индекс Business International (BI), Индекс ICRG (International Country Risk Guide), Индекс за корупция (Bribe Payers Index, BPI) и Индекс за предлагане на подкупи (Bribe Payers Index, BPI) дават подобна картина.

Гърция е «демокрация», но не е съвсем ясно дали това определение съответства на действителността по отношение на публичната администрация и доброто управление. Демокрацията е власт на народа, т.е. власт, която прилага волята на мнозинството. «Левите» партии и коментатори наричат политическа система на Гърция като «буржоазна демокрация». Според Танци (1995, с. 176 [Tantci, 1995]) «демокрацията е политическа система, в която властта произтича от народа, упражнява се от народа и служи на интересите на народа» и се характеризира с приемането на решения чрез гласуване. За режима на представителната демокрация в Гърция Контойоргис (2005, [Kontoyorgis, 2005]) казва, че буржоазната демокрация (или либералната демокрация), не съществува и не се класифицира като представителна форма на управление, и че сегашната политическа система е една предварителна и буквално не-представителна система, нейната еволюция към ефективна, представителна и в крайна сметка по-демократичен форма, може да реши до голяма степен проблема с корупцията.

Базелският институтът по управление<sup>13</sup> прави преглед на недостатъците на публичните практики, които пораждат и чието премахване предотвратява корупцията. Те са както следва:

- а. Липса на доверие между институциите
- б. Споделени структури и бюрокрация
- в. Липса на първичен резонанс (чуваемост)
- г. Липса на квалифициран персонал и човешки ресурси, технически умения и оборудване
- д. Липса на осведоменост с правни рамки за борба с корупцията и изпирането на черни пари
- е. Липса на статистически данни
- ж. Липса на системи за разпознаване (идентификация)
- з. Слаби или несъществуващи надзорни институции

Причините за корупция си приличат в различните страни. За Гърция ще споменем най-важните:

1. Неконтролирана власт на компетентни органи при вземане на решения;
2. Хипер-концентрация на власт на върха (свърцентрализация);
3. Бюрокрация и пречки пред свободната инициатива, много неясни или препокриващи се отговорности, множество регулаторни стандарти и насоки;
4. Липса на прозрачност, неясни правила или не-прилагане на съществуващи закони, така че гражданите да нямат достъп до информация, която може да се използва за контрол на управлението;
5. Липса на скрининг и мудност на контрола при неопределени правомощия на службите за инспекция;
6. Толерантност на държавния контрол към злоупотребите;
7. Мудност при правораздаване и провал на съдилищата да прилагат закона, особено за икономически престъпления, за които мнозина не са осъдени, поради ограничаване на нарушенията и селективно третиране на брандирани услуги и богати хора;
8. Дисциплинарната безнаказаност на държавните служители, институции и функционери на държавната администрация;
9. Липсата на подходящи механизми за ефективен контрол на публичния сектор, които днес, когато има такива, са разпръснати в различни министерства;

<sup>13</sup>Basel Institute on Governance, <http://www.baselgovernance.org>.

10. Муден контрол, провал, неяснота или отложено публикуване на констатации, доклади и т.н. и липса на отговорност;
11. Липса на меритокрация, прозрачност и безстрастно приложение на наказателна, гражданска и дисциплинарна справедливост, ерозия на правовата държава.

Меритокрацията, прозрачността, последователността, честността и справедливото и бързо правораздаване допринасят за по-доброто функциониране на правовата държава и за едно спокойно и спазващо закона общество. Противоположно на тези фактори е развитието в Гърция, което показва тяхното отсъствие или поне затруднено действие. През 2013 г. са се увеличили рязко, до 430%, жалбите за незаконни дейности, обществени услуги, военни услуги, образователни институции и органите на полицията и противопожарната служба.

Един доклад на Министерството на вътрешните работи и съответната служба на гръцката полиция от 2013 г. е поучителен в това отношение. Най-впечатляващо е, че половината от тези, които биват разследвани за корупция, в края на краищата са освободени и оправдани.

По-конкретно, това се е случило във всички случаи от 1999 до 2013 г., след като са били освободени от съда. Както е отбелязано в доклада: *«през 2013 г. Дирекцията ... проверява общо 2.060 случаи в сравнение с едва 1.060 през 2012 г. и 797 през 2011 г. От тях 1 288 са полицейски служители, 470 служители от публичния сектор, 45, в които е имало участие на полицаи и служители от публичния сектор и 257, които са заинтересовани лица.*<sup>14</sup> Процентите за държавни служители през 2013 г. са се увеличили със 75% (спрямо 2012 г., когато те са 317). Съответно увеличение има и в други услуги, като например: «Бреговата охрана» с 433%, противопожарната служба 320%, военните служби 200%. Оплакванията, приписвани на ръководители и служители на образователни институции нараства със 142.86%, при пенсионни фондове 33.33%, държавни предприятия 26.92%, здравните услуги 25%»<sup>15</sup>.

През 2013 г. е учреден Национален координатор на борбата с корупцията, независим орган за канализиране на усилията на всички държавни институции в тази сфера. Неговата мисия е да създаде и приложи национална стратегия за борба корупцията

---

<sup>14</sup>Вестник «ТО ВИМА» (2014) (Εφημερίδα «ΤΟ ΒΗΜΑ»)

<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=636091> достъп на 29-9-2014

<sup>15</sup>В доклада се отбелязва, че от 1999-2013 са заведени 10 553 дела. Жалбите са 8 816, от които 7 017 са били срещу служители от полицията, 1 029 служители от публичния сектор, 286 случаи, в които има участие на полицаи и държавни служители. През този период Службата е преработила 3 184 преписки, от които общо започват 2 969 наказателни преследвания. От тях 1 338 са заведени срещу полицейски служители, 348 срещу правителствени служители и 1 272 срещу отделни лица. И накрая, в 440 случаи, когато е приложена заварена процедура, са арестувани общо 980 души. От мониторингът на случаи се оказва, че на първо място от 1 228 подсъдими осъдени на затвор са 596, от които 235 са полицаи, 96 - държавни служители и 265 - частни лица (568 от обвиняеми са оправдани). През втората инстанция от 282 подсъдими на лишаване от свобода са осъдени 153, 14 са били в затвора, и са били оправдани 115. От данните се вижда, че един от всеки двама обвиняеми е оправдан или освободен. В доклада се отбелязва, че от 1999-2013 са заведени 10 553 дела. Жалбите са 8 816, от които 7 017 са били срещу служители от полицията, 1 029 служители от публичния сектор, 286 случаи, в които има участие на полицаи и държавни служители. През този период Службата е преработила 3 184 преписки, от които общо започват 2 969 наказателни преследвания. От тях 1 338 са заведени срещу полицейски служители, 348 срещу правителствени служители и 1 272 срещу отделни лица. И накрая, в 440 случаи, когато е приложена заварена процедура, са арестувани общо 980 души. От мониторингът на случаи се оказва, че на първо място от 1 228 подсъдими осъдени на затвор са 596, от които 235 са полицаи, 96 - държавни служители и 265 - частни лица (568 от обвиняеми са оправдани). През втората инстанция от 282 подсъдими на лишаване от свобода са осъдени 153, 14 са били в затвора, и са били оправдани 115. От данните се вижда, че един от всеки двама обвиняеми е оправдан или освободен. Виж: пак там.

на всички нива - политическо, правителствено, съдебно, административно. Той трябва да се подпомага от секретариатите на министерствата на финансите, административната реформа, развитието, правосъдието, от специалния секретар за финансови престъпления, от началника на службата срещу за прането на пари (от корупция, организирана престъпност и тероризъм), прокурора за специални престъпления и т.н., както и от консултативен съвет от тесни специалисти по борба с корупцията. В мотивите към законопроекта за Комисаря се споменават следните задачи:

- а. създаване на всеобхватна стратегия за борба с корупцията с политически ангажимент, включително укрепване на рамката за борба срещу корупцията в области, където е необходимо
- б. Засилване на координацията, включително координация, чрез национален координатор
- в. Укрепване на правната рамка
- г. Засилване на превенцията, информираността и обществената почтеност;
- д. Укрепване на икономическото разследване и наказателното преследване на корупцията, особено в зони с висок риск
- е. Подобряване на обмена на информация

През май 2013 г., след десетилетия опит в правораздаването, прокурорът Върховния съд, Йоанис Тентес, поема длъжността Национален координатор и с участието на министрите на правосъдието и административната реформа. Комитетът за борба с корупцията започва работа. Докладът на главния инспектор на държавната администрация (GEDD, 2015) за 2014 г. констатира, че над 2.6 млн евро са разпознати като нерегламентирани плащания към държавни служители и политици на различни длъжности. Има и индикации за придобиване на имущество, което не съответства на доходите на служителите. Характерно е, че въпреки че са били взети някакви мерки, през следващата година те не са приложени<sup>16</sup>.

## КЛИЕНТАЛИСТКИ ВЗАИМООТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ПАРТИИ И ГРАЖДАНИ, MERITOCRACY И MEDIOCRACY

В Гърция думата «рушвет»<sup>17</sup> е популярното наименование на живота за чужда сметка чрез изнудване и е част от състоянието на клиенталистките отношения между партии и граждани. Важен елемент в доклада на главния инспектор на държавната администрация (GEDD) за 2014 г. са мерките за ограничаване на подкупите. Две от тях засягат само публичната администрация.

В първата се изисква *«разпределението на отговорностите и на работната ръка за оператор или услуга [да става] в съответствие с реалните потребности и с рационалните критерии (нови организационни схеми с организационно развитие, включително планиране и длъжностна характеристика)»*. Това ще рече, че към времето на съставяне на доклада такава обвързаност не е била изисквана или не е била прилагана. Във втория случай става дума за *«създаване на вътрешна мобилност на човешките ресурси, с редуване на отговорни постове, и при условие, че това става с меритокрация – система за по-добро функциониране на услугата и съдебно третиране на въпроса, да бъде разгледан и общественият интерес»*. Т.е. изисква се сменяемост и меритократично заемане на ръководни длъжности.

<sup>16</sup> Главен инспектор по публична администрация : [http://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf](http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf)

<sup>17</sup> От персийското “reshvet” или арабски: رشوة (rishwa) – „подкупничество», виж: <https://bg.wiktionary.org/wiki/%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B2%D0%B5%D1%82>



Какво се е случило досега? много просто нищо не е случило, относно промените в длъжностите лица (директори - отговорни позиции) в публичната администрация.

Гръцката държавна администрация относно заемането на отговорни позиции има да представи следната информация, което показва неспособността на администрацията да прилага добро управление, за да се раздава административно правосъдие:

-Закон 3528/2007, който заменя предишния и който е включвал членове за избор на началници, прилагал се е в някои случаи и е бил първият закон, съдържащ конкретни точки, за редица квалификации, въпреки че е имал много несправедливи и неравностойни елементи.

-Закон 3839/2010, който заменя предишния, който е бил изключително за избор на началници, в тесния публичен сектор, почти не е прилаган, с малки изключения в някои министерства структури, въпреки че това е направено по политически причини. Мнозина казват, че не е бил прилаган точно, поради това, че е единственият закон, който е справедлив и по точкова система въз основа на квалификацията на служителите. Разбира се, този закон можело да има и подобрения и да стане по-равнопоставен.

-Закон 4024/2011, който заменя предишния и който включва членове за избор на началници, никога не е бил прилаган, освен при някои случаи, за които е приложен и отново по политически причини.

-Закон 4275/2014, който заменя предишния и който включва членове за избор на началници, никога не е бил прилаган.

- закон 4369/2016 вече е публикуван на интернет страницата за разискване, който би заменил предишния, а по-скоро или никога, няма да бъде издаден нормативен акт или да се регламентира и да се приложи ще минат няколко години, и така ще дойде друго правителство или друг министър, който има различна концепция и ще узакони една нова система. На 27 февруари 2016 г., новият закон е публикуван за оценка и насърчаване на държавна администрация, която отново ще се прилага, което, разбира се, в Гърция е несигурно.

Закон 4369/2016 (и допълнен с член 2 от Закон 4464/2017), е бил приложен само в част от него. От приемането му след повече от една година, т.е. 04/21/2017 (номер на протокола: DIDAD/F.35.47/2299/12132 Министерство на административната реконструкция) станаха първите обявите за работа и първите разположения глави (в Общото) се състоя на 22.12.2017 г. (почти 2 години по-късно). В момента се провежда в обявлението поставя други генерални дирекции, различни министерства, а след това ще последва позициите на директорите и след това главата отдел. Процесът се очаква да продължи повече от една година, който ще бъде завършен в началото на 2019 г. Всичко това, разбира се, ще продължи при условие, че междинните парламентарни избори няма да бъде нещо, което ще означава незабавно спиране на всички процедури, и разбира се на следващото правителство няма да продължи нищо, тъй като то трябва да промени закона. Така че въпреки влизането в сила на закона, от 2008 г. до момента е имало общо около 30 разположения на отговорни постове в обществените услуги само по принцип, от около 15.000 на отговорни позиции там.

-нов проектозакон 4674/2020 който е публикуван в началото на 2020 г., и проблемът и същата ситуация продължават и до днес.

От изложеното по-горе става ясно, че няма решения и възможности за избор на отговорни постове нито формални нито меритократични, освен при определени обстоятелства. Клиенталистиче взаимоотношения, включват голяма част от политическата система и взаимодействието между гражданите и политическите партии и политиката.

Така колективно:

Закон 3527/2007 е приложен в малка степен,

Закон 3839/2010 се прилага само в няколко случая

Закон 4024/2011 и неговите условия не са приложени почти никъде

Закон 4275/2014 не е приложен никъде

Закон 4369/2016, с който беше проведена консултация през 2015 г. и приет на 27 февруари 2016 г., не беше приложен, освен в няколко случая и беше изменен поне веднъж.

Закон 4674/2020 (което отново изменя членовете на основния закон 3528/2007) не е приложен почти никъде

Днес в края на 2020г, и след една година с новото правителство в Гърция (с либерална политика), няма напредък по този въпрос, тъй като и те приемат законодателства, без да прилагат законите, въпреки че новото правителство беше избрано (през юли 2019г ) с един от основните си предизборни лозунги това на Меритокрация.

Това, което се наблюдава като цяло, е, че за период от около 12 години имаме издаване на 6 закона и много изменения за заемане на отговорни длъжности в публичното пространство, т.е. един закон на всеки 2 години. Може да е и световен рекорд. Също така е важно да се подчертае фактът, че всички закони предвиждат такива процедури за създаване на комисии за подбор, че за да бъдат приложени, ще отнеме 2 до 3 години от тяхното приемане. Така че най-вероятно е да се проведат избори и правителството или компетентният министър да се промени и да има нов закон със сходни разпоредби. Резултатът е, че в Гърция повече от 12 години не е имало кризи при избора на нови ръководители в публичния сектор, с изключение на някои изключения като Министерството на финансите, което трябва да се отбележи, че (като министерство) има свой собствен закон и система за подбор на шефове, неизвестно защо, или без достатъчно обосновани причини за тази диференциация.

В продължение на много години самата администрация не е реформирана и остава закотвена в миналото и ако някой стане шеф, това ще стане или случайно, ако например началник умре, или някой се пенсионира и бъде назначен нов заместник, за останалата част от мандата. Обикновено в Гърция това е за "завинаги".

В топ процес, като избора на отговорни длъжности в публичния сектор, административното правосъдие и добрата администрация, както виждаме, не се прилагат, което води до дисфункция на услугите и обезценяване на държавната администрация в очите на гражданите.

Корупция и клиентелизъм са характерни и основни слабости които се наблюдават в системата на гръцката администрация, засягат доброто управление и показват липсата на административна справедливост.

## БИБЛИОГРАФИЯ

Μουζέλης, Ν.,(2005) «Το Κράτος και το Κομματικό Φουτμπόλ», στο Θ. Πελαγίδης (επιμ.), Η Εμπλοκή των Μεταρρυθμίσεων στην Ελλάδα , Εκδόσεις Παπαζήσης [Μυζελις, Ν.,(2005) «Държавата и партиен футбол», в Т. Пелагидис, Навлизане на реформи в Гърция, Издания Папазисис], [Muzelis, N.,(2005) Darzhavata i partien futbol», v T. Pelagidis, Navlizane na reformi v Gartsia, Izdania Papazisis]

Κοντογιώργης, Γ., (2005) «Διαφθορά και πολιτικό σύστημα», Δημοσίευση, Κλ. Κουτσούκης (επιμ.), Διαφθορά και σκάνδαλα στη δημόσια διοίκηση και την πολιτική, Σιδέρης, Αθήνα

[Κοντογιωργис, Γ., (2005) «Κорупция и политическа система», Публикуване, Κλ. Куцукиς, Корупция и скандали в публичната администрация и политиката, Сидерис, Атина],

[Kontogiorgis, G., (2005) «Koruptsia i politicheska sistema», Publikuvane, Kl. Kutsukis, Koruptsia i skandali v publichnata administratsia i politikata, Sideris, Atina]

Ράϊκου, Δ., (2006) «Δημόσια Διοίκηση και διαφθορά», Εκδόσεις Σάκκουλας, σ. 97

[Ρайку, Д., (2006) «Публична администрация и корупция», Издания Саккулас, стр. 97], [Rayku, D., (2006) «Publichna administratsia i koruptsia», Izдания Sakkulas, str. 97]

Σεραφετανίδου, Μ., (2005) «Οι κοινωνικές ρίζες της κρατικής διαφθοράς» σε: Κουτσούκη/Σκλιά (επιμ.), Διαφθορά και σκάνδαλα στην δημόσια διοίκηση και την πολιτική, Ι. Σιδέρης, σ. 86 [Σεραφетаниду, Μ., (2005) «Социалните корени на държавната корупция» в: Куцуки/Сκλια. Корупция и скандали в публичната администрация и политиката, И. Сидерис, стр. 86], [Serafetanidu, M., (2005) «Sotsialnite koreni na darzhavnata koruptsia» v: Kutsuki/Sklia. Koruptsia i skandali v publichnata administratsia i politikata, I. Sideris, str. 86]

Танци (1995), S.D. Tansey, Politics: The Basics. London, New York, Routledge, 1995. [Tanzi, V. 1999."Uses and Abuses of the Underground Economy". The Economic Journal 109 (Юни): 338-47]

Яковидис, Й., (2019) Дисертационен труд в Софийски университет Св. Климент Охридски, Философски факултет, катедра Публична администрация-политически науки, на тема: «Административна реформа в условията на финансова криза в Гърция», София <https://ras.nacid.bg/dissertation-preview/49553>, [Yakovidis, Y., (2019) Disertatsionen trud v Sofiyski universitet Sv. Kliment Ohridski, Filosofski fakultet, katedra Publichna administratsia-politicheski nauki, na tema: «Administrativna reforma v usloviyata na finansova kriza v Gartsia», Sofia <https://ras.nacid.bg/dissertation-preview/49553>]

<http://www.edosafakelaki.org/reports-per-department>

<http://www.transparency.gr/diafaneiatora/>

<http://www.publicissue.gr/publicissue/>

<http://www.ey.com/GR/en/About-us> ).

<https://www.transparency.org/country/GRC>.

<http://www.transparency.org/research/gcb/overview>

<http://www.makthes.gr/news/economy/97225/>

<http://www.baselgovernance.org>.

[http://www.gedd.gr/article\\_data/Linked\\_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf](http://www.gedd.gr/article_data/Linked_files/125/EkthesiGEDD2014.pdf).

<https://bg.wiktionary.org/wiki/%D1%80%D1%83%D1%88%D0%B2%D0%B5%D1%82>

<https://ras.nacid.bg/dissertation-preview/49553>

<http://www.tovima.gr/society/article/?aid=636091> достъп на 29-9-2014

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица - Броя на жалбите, подадени за корупция

Услуга	Брой жалби	Общо суми	Средни суми
Болници	1.085	1.919.262€	1.950€
Шофьорски книжки	231	51.611€	236€
Градско планиране	65	107.365€	1.884€
Данъчни служби	55	2.038.992€	37.759€
Министерство на здравеопазването	52	57.970€	1.208€
Министерство на образованието, вероизповеданието, културата и спорта	29	15.950€	798€
Министерство на развитието, конкурентоспособността, инфраструктурата, транспорта и мрежите	26	10.858€	434€
Общини	25	56.510€	2.691€
НОИ (Институт за социално осигуряване)	24	17.405€	967€
Префектури	19	54.350€	3.882€
Митници	19	554.535€	32.620€
НЕК(Публична компания на електричество)	17	8.600€	573€
Министерства	15	117.930€	9.828€
Министерство на финансите	15	103.473€	9.407€
Летища	11	35.702€	3.246€
Полиция	11	20.001€	2.857€
Министерство на правосъдието, прозрачността и човешките права	8	7.000€	1.000€
Лесовъдство	6	6.950€	1.390€
Телекомуникации	5	300€	150€
Център за технически контрол на превозни средства	5	530€	106€
Министерство на развитието на селските райони и храните	5	1.833€	611€
Министерство на околната среда, енергетиката и климатичните промени	4	7.400€	1.850€
Министерство на туризма	3	34.150€	11.383€
Министерство на мореплаването и Егейско море	3	30.010€	15.005€
Министерство на труда, социалното осигуряване и социалните грижи	3	1.800€	900€
Водоснабдяване и канализация	2	650€	325€

Услуга	Брой жалби	Общо суми	Средни суми
Министерство на отбраната	2	750€	375€
Министерство на вътрешните работи	1	300€	300€
Министерство на административната реформа и електронното управление	1	0€	0€

Таблица - Броя на жалбите, подадени за корупция

Услуга	Брой жалби	Общо суми	Средни суми
Болници	1.200	2.009.602€	1.844€
Шофьорски книжки	254	55.101€	230€
Градско планиране	67	108.015€	1.831€
Министерство на здравеопазването	58	60.610€	1.144€
Данъчни служби	56	2.039.292€	37.078€
Министерство на образованието, вероизповеданието, културата и спорта	32	18.800€	817€
Министерство на развитието, конкурентоспособността, инфраструктурата, транспорта и мрежите	30	12.758€	440€
НОИ (Институт за социално осигуряване)	26	22.905€	1.145€
Общини	25	56.510€	2.691€
Митници	21	555.385€	29.231€
Префектури	20	55.850€	3.723€
НЕК(Публична компания на електричество)	17	8.600€	573€
Министерство на финансите	15	103.473€	9.407€
Министерства	15	117.930€	9.828€
Летища	12	35.712€	2.976€
ПОЛИЦИЯ	11	20.001€	2.857€
Министерство на правосъдието, прозрачността и човешките права	8	7.000€	1.000€
Лесовъдство	7	13.950€	2.325€
Телекомуникации	5	300€	150€
Център за технически контрол на превозни средства	5	530€	106€
Министерство на развитието на селските райони и храните	5	1.833€	611€
Министерство на околната среда, енергетиката и климатичните промени	4	7.400€	1.850€
Министерство на отбраната	3	750€	375€

Услуга	Брой жалби	Общо суми	Средни суми
Министерство на труда, социалното осигуряване и социалните грижи	3	1.800€	900€
Министерство на туризма	3	34.150€	11.383€
Министерство на мореплаването и Егейско море	3	30.010€	15.005€
Водоснабдяване и канализация	2	650€	325€
Министерство на вътрешните работи	1	300€	300€
Министерство на административната реформа и електронното управление	1	0€	0€