ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.*bg*

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 14/ Number 3/ October 2023



Content

POLITICS AND POLICY

СТРУКТУРНАТА ТРАГЕДИЯ НА ЕВРОЗОНАТА / THE STRUCTURAL TRAGEDY OF THE EUROZONE
Стоян Панчев, Георги Вулджев / Stoyan Panchev, Georgi Vuldzhev

ИНОВАТИВНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – ПОТЕНЦИАЛ ЗА МАКСИМИЗИРАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОЛИТИКИТЕ / INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT – POTENTIAL FOR MAXIMIZING POLICIES OUTCOMES
Кристина Василева / Kristina Vasileva

ИНТЕРЕСУВАТ ЛИ СЕ ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ОТ МЛАДИТЕ ХОРА - ИЗСЛЕДВАНЕ НА ИДЕИТЕ ЗА МЛАДЕЖКИ ПОЛИТИКИ В ПРОГРАМИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПАРТИИ (2021 – 2022) / ARE POLITICAL PARTIES INTERESTED IN YOUNG PEOPLE - RESEARCH ON THE YOUTH POLICIES PROPOSALS IN THE PLATFORMS OF THE BULGARIAN PARTIES (2021 – 2022)
Теодора Йовчева / Teodora Yovcheva

ПРИЛАГАНЕ НА ПРИРОДОСЪОБРАЗНИ РЕШЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ЗА УСКОРЯВАНЕ НА АДАПТАЦИЯТА НА ГРАДОВЕТЕ КЪМ КЛИМАТИЧНИТЕ ПРОМЕНИ И НЕСТИХВАЩИЯ УРБАНИЗАЦИОНЕН ФЕНОМЕН / APPLYING ENVIRONMENTAL SOLUTIONS AND TECHNOLOGIES TO ACCELERATE THE ADAPTATION OF CITIES TO CLIMATE CHANGE AND THE ONGOING URBANIZATION PHENOMENON
Петя Димитрова / Petya Dimitrova

ДИГИТАЛНИ ХОРИЗОНТИ ЗА ДУАЛНОТО ОБУЧЕНИЕ / DIGITAL HORIZONS FOR DUAL TRAINING
Силвия Тонева, Олимпия Ведър / Silvia Toneva, Olympia Vedar

GRAND STRATEGY AND POLICY

РЕВЕРСИВНОТО ПЛАНИРАНЕ КАТО ОСНОВА НА СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ, ПОЛИТИКАТА И МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОТНОШЕНИЯ / REVERSE PLANNING AS THE BASIS OF STRATEGIC GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION, POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS
Тодор Танев / Todor Tanev

ТРАКАЙКИ ПО АДМИНИСТРАТИВНАТА КЛАВИАТУРА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА / BANGING ON THE JUDICIARY ADMINISTRATIVE KEYBOARD
Стилиян Йотов / Stiliyan Yotov

POLITICS AND POLICY

СТРУКТУРНАТА ТРАГЕДИЯ НА ЕВРОЗОНАТА

Стоян Панчев[1], ЕКИП,
Георги Вулджев[2], ЕКИП

Резюме

Равносметките за икономическата история на общата европейска валута рядко обхващат пълния икономически и исторически контекст на нейното развитие. Този текст има за цел да представи пълен подробен анализ на теоретичните предпоставки, които залягат в проекта за обща европейската валута, неговата реализация на практика под формата на еврото, въведено през 1999 г. и да направи равносметка за икономическите и политическите резултати, които тази реализация генерира за страните членки на паричния съюз. В теоретичната част на анализа се фокусираме върху теорията на оптималната валутна зона като основна теоретична рамка за анализиране на валутни съюзи. Освен изложение на класическата теория на Мъндел, Маккинън и Кенен, представяме и критичен анализ и допълнения към нейните допускания. В рамките на емпиричната част се фокусираме върху петте най-големи икономики формиращи икономическото ядро на еврозоната (Франция, Германия, Холандия, Италия и Испания) и Гърция, като страната, която претърпява най-волатилно икономическо развитие след приемане на еврото. В тази част представяме сравнителен анализ и равносметка на икономическото развитие на съответните държави след приемане на еврото, поставени в контекста на икономическата конвергенция като основна цел на паричния съюз. В края представяме равносметка за икономическите резултати от досегашното съществуване на общата европейска валута, анализираме институционалното ѝ функциониране и развитие след дълговата криза в периода 2010 – 2015 г., и очертаваме някои възможности за нейното бъдещо развитие. Заключението на нашия анализ е, че и при създаването си и към датата на изготвянето на този анализ, еврозоната не представлява ОВЗ. Вместо икономическа конвергенция създава предпоставки за дивергенция между страните членки и поради политико-институционалната си структура еврото на практика представлява трагедия на общите блага.

[1] Стоян Панчев е завършил Софийски университет и University of London. Работил е в Institute of Economic Affairs, London и Института за пазарна икономика, София. Съ-основател е на Експертния клуб за икономика и политика (ЕКИП) и е докторант в Софийски университет „Св. Климент Охридски“. Освен това е автор на редица анализи и предложения за реформи в България, включително в сферата на данъчната политика, паричната политика, енергетиката и здравеопазването.

[2] Георги Вулджев е главен редактор и икономист в Експертния клуб за икономика и политика (ЕКИП) и икономически анализатор във финансовата фирма EmergingMarketWatch. Автор на редица анализи и предложения за реформи в България, включително в сферата на социалната политика и паричната политика. Завършил Manchester Metropolitan University, бивш икономист в Институт за пазарна икономика.

THE STRUCTURAL TRAGEDY OF THE EUROZONE

Stoyan Panchev[3], Expert Club for Economics and Politics,
Georgi Vuldzhev[4], Expert Club for Economics and Politics

Abstract

Accounts of the economic history of the common European currency rarely cover the full economic and historical context of its development. This text aims to present a full detailed analysis of the theoretical premises underlying the project for a common European currency, its implementation in practice in the form of the euro introduced in 1999 and to take stock of the economic and political results that this implementation generates for the member states of the monetary union. In the theoretical part of the analysis we focus on the theory of the optimal currency area as the main theoretical framework for analyzing currency unions. In addition to an exposition of the classical theory of Mundell, McKinnon, and Kennen, we also present a critical analysis and additions to its assumptions. Within the empirical part of the analysis we focus on the five largest economies forming the economic core of the Eurozone (France, Germany, the Netherlands, Italy and Spain) and also Greece, as the country that has experienced the most volatile economic development after the adoption of the euro. In this part, we present a comparative analysis of the economic development of the respective countries after adopting the euro, placed in the context of economic convergence as the main objective of the monetary union. We present an assessment of the economic results of the existence of the common European currency so far, analyze its institutional functioning and development after the debt crisis in the period 2010-2015, and outline some possibilities for its future development. The conclusion of our analysis is that both at the time of its creation and at the date of preparation of this analysis, the Eurozone does not represent an optimal currency area. Instead of economic convergence it creates preconditions for divergence between member countries and, due to its political-institutional structure, the Euro is in practice a tragedy of the commons.

[3] Stoyan Panchev – Macroeconomist, Founder of the Expert Club for Economics and Politics (ECEP), part-time assistant in the Department of Public Administration (Faculty of Philosophy at Sofia University), graduated Bachelor from Sofia University "St. Kliment Ohridski " and a Master's degree from the University of London. He has worked at the Institute of Economic Affairs, London and the Institute of Market Economics, Sofia. He is a Chairman of the Bulgarian Libertarian Society.

[4] Georgi Vuldzhev - Economist with experience as an analyst at economic policy think-tanks and economic and financial research providers for institutional investors, rating agencies and governments. Hundreds of published articles focused on economic and finance.

УВОД

От нейното създаване през 1999 г. до днес икономическото развитие на еврозоната изостава зад по-голямата част от развития свят. По данни на Световната банка, между 1999 и 2021 г. брутният вътрешен продукт на еврозоната се покачва с 30.4%. През същия период БВП на САЩ се покачва с 55.3%. Растежът в редица други по-малко развити икономики също е изпреварващ – в Канада е 51.3% за периода, в Обединеното кралство е 36.9%, в развити европейски държави извън еврозоната, като Швейцария, Швеция, Норвегия и Дания е съответно 49.1%, 62.3%, 42.9% и 34.9%.[5] Единствено Япония изостава зад еврозоната през този период от гледна точка на икономически растеж.

Данните показват, че еврозоната изостава значително от гледна точка на икономическата продуктивност. Отново по данни на Световната банка, съотношението БВП/зает човек в еврозоната се покачва с едва 11% в еврозоната между 1999 и 2021. През същия период в САЩ това съотношение се покачва с 38%, в Обединеното кралство с 13.8%, в Канада с 15.8%, в Швеция с 34%, в Дания с 26%, в Швейцария с 22.9%, в Норвегия с 16.6%. На какво може да се дължи това изоставане?

В рамките на този доклад ще защитим тезата, че бавното икономическо развитие на еврозоната от нейното създаване се дължи на структурните ѝ недостатъци като паричен съюз. Държавите, които са включени в еврозоната още при нейното създаване през 1999 г. не формират ОВЗ, което води до натрупването на макроикономически дисбаланси. Впоследствие, вместо да постигне икономическа конвергенция между съставляващите я страни членки, еврозоната причинява обратното и води до дивергенция в икономическото им развитие. Именно тази дивергенция и изоставането на редица страни членки, включително някои от най-големите като Италия, води до цялостното изоставане на еврозоната спрямо много други развити икономики.

Основните заключения на наши анализ са следните:

- Създаването на общата валута „евро“ в рамките на Европейския съюз се базира на допускането, че тя ще носи икономически плюсове на държавите, които я споделят и че ще стимулира икономическата конвергенция между тях. За да е вярно това допускане, държавите членки на еврозоната трябва да формират ОВЗ.
- За да бъде ОВЗ, еврозоната трябва да изпълни определен набор от икономически и политически критерии. Тези критерии не са изпълнени нито при създаването на еврото, нито днес, над 20 години по-късно.
- Поради това, че еврозоната не е ОВЗ, еврото носи предимно икономически негативи на страните членки. Откакто е създадено еврото през 1999 г., до днес то не успява да стимулира икономическа конвергенция между страните членки. Напротив, забелязва се дивергенция по редица ключови икономически показатели.
- Дори след реформите предприети след 2012 г. в отговор на тежката дългова криза, еврозоната не успява да се превърне в ОВЗ.

[5] World Bank; GDP per capita, PPP (constant 2017 international $); World Bank Open Data

- През 1999 г. БВП на глава от населението в Италия по паритет на покупателната способност е 7% по-висок от това за еврозоната като цяло. През 2021 г., БВП на глава от населението в Италия вече е с 9% по-нисък. Спрямо Германия изоставането е още по-съществено. През 1999 г. БВП на глава от населението в Италия е с 2.6% по-ниско от това в Германия, а през 2021 вече е с 20.7% по-ниско.
- Данните показват отчетлива дивергенция и във фискалните показатели. През 1999 г. бюджетният дефицит на Италия се равнява на 1.7% от БВП в сравнение с 1.2% в Германия и 1.4% средно за еврозоната. През 2019 г. бюджетният дефицит в Италия е 1.5% от БВП, в сравнение с 0.8% средно за Еврозоната и излишък 0.9% от БВП в Германия.
- През първите години на съществуването на общата валута, до около 2007-ма, нивата на безработица в петте най-големите икономики на еврозоната се сближават, т.е. налична е конвергенция. След Глобалната финансова криза обаче има видима дивергенция. Безработицата в Германия и Холандия пада година след година, до ниво под 5% към 2021 г., докато в другите три държави остава на много по-високи нива. В Испания безработицата продължава да е тройно по-висока, а в Италия е около два пъти по-висока спрямо нивото в Холандия и Германия.
- Икономическите проблеми на еврозоната, породени от структурните ѝ недостатъци възпрепятстват постигането на по-дълбока политическа интеграция в ЕС. Икономическата дивергенция поражда конфликти между различните страни членки по отношение на това каква трябва да е паричната политика на Европейската централна банка (ЕЦБ).
- Еврозоната се превръща в трагедия на общите блага, в която страни членки с различни стопански модели, различни икономически показатели и различни икономически интереси се опитват да експлоатират един общ ресурс (валутата) в своя собствена полза, докато прехвърлят цената на това експлоатиране върху останалите.
- ЕЦБ води парична политика, която не решава, а задълбочава проблемите на еврозоната. „Неконвенционални“ политики като „количествени улеснения“, които целят да намалят лихвите по държавния дълг на фискално слаби страни членки, водят до задълбочаване на техните икономически проблеми. Тази политика не е устойчива в дългосрочен план, рано или късно натрупването на икономически дисбаланси в еврозоната или ще доведе до дългова криза във фискално слабите държави, или ще принуди ЕЦБ да води про-инфлационна парична политика, която ще доведе до трайно увеличение на нивото на инфлация в паричния съюз.

I. ОВЗ (ОВЗ)

1. ТЕОРИЯТА

Структурните недостатъци на еврозоната, които водят до акумулирането и задълбочаването на макроикономически дисбаланси, които впоследствие влошават икономическото развитие на страните членки са свързани с факта, че от самото основаване до днес, държавите, формиращи този валутен съюз не представляват ОВЗ.

„ОВЗ“ е термин за определена територия, която би могла да реализира икономически позитиви от въвеждането и използването на единна валута.

Теорията за оптималната валутна зона е дефинирана за пръв път през 1961 г. от Робърт Мъндел[6] и по-късно допълнена от Роналд И. Маккинън през 1963[7] и Питър Б. Кенен през 1969[8]. Множество други икономисти са допринесли за развитието на концепцията през следващите десетилетия, но гореизброените имена се считат за най-ранните и най-важните теоретици, работили по темата. В класическата си версия, формулирана от Мъндел и допълнена от Маккинън и Кенен, теорията гласи, че ОВЗ е такава територия, в която може да се генерира нетна икономическа стойност чрез въвеждането на обща валута. Има се предвид икономическа стойност отвъд тази, която се генерира при наличието на множество валути. Тоест, **ОВЗ е регион, който може да реализира икономическа печалба от отказа от отделни валути и въвеждането на обща такава.**

Когато става дума за отделни държави, които са обект на анализ от гледна точка на тази теория, въвеждането на обща валута изисква плащането на определена икономическа цена. Паричната политика е един от ключовите лостове за провеждане на директна проактивна икономическа политика. Освен това, паричната политика, която дадена държава следва има и индиректни системни ефекти върху цялата ѝ икономика. Когато две или повече държави изберат да започнат да ползват обща валута, те на практика се съгласяват да поддържат перманентно фиксиран валутен курс една срещу друга. Това означава, че всяка от тях индивидуално се лишава от суверенната власт пряко да влияе върху паричната система на своята територия.

В научната литература, касаеща теорията за оптималната валутна зона като най-тежка цена на въвеждането на обща валута най-често се изтъква загубата на власт върху валутния курс. При система на плаващи валутни курсове, всяка държава може да оказва влияние върху курса на своята валута спрямо други с цел постигането на различни икономически ефекти.

Например, девалвация (обезценяване) на валутата води до временно поевтиняване на износа и подобряване на търговския баланс. Това дава краткосрочен стимул на съответната икономика, особено в секторите, които се занимават до по-голяма степен с износ. Това, от своя страна, стимулира заетостта в съответните сектори и при равни други условия води до понижаване на нивото на безработица и повишаване на заплатите в съответната икономика в краткосрочен план. Разбира се, поради обезценяването на валутата, вносът поскъпва паралелно с поевтиняването на вноса и при равни други условия, това повишава нивото на инфлация в съответната икономика.

Наличието на опцията за девалвация като инструмент за подобряване на конкурентоспособността на международните пазари е изключително важна и от

[6] Mundell, Robert A.; “A Theory of Optimum Currency Areas”; The American Economic Review, Vol. 51, No. 4; American Economic Association; 1961; pp. 657-665

[7] McKinnon, Ronald I.; “Optimum Currency Areas”; The American Economic Review, Vol. 53, No. 4; 1963; pp. 717-725

[8] Kenen, Peter B.; “The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View”; Monetary Problems of the International Economy, III; University of Chicago Press; 1969; p. 41-60

политическа гледна точка. Алтернативата на външната обезценка (на валутния курс) е вътрешна такава, която изисква намаляване на цената на факторите за производство в съответната страна. Това означава съкращаване на заплатите на работещите в съответната икономика.

Подобна политика е много по-трудна за налагане от обезценка на валутата и от чисто административна гледна точка, и от политическа. Налагането на пряко съкращаване на заплати, с цел подобряване на конкурентоспособността на съответната икономика е много по-вероятно да доведе до вътрешнополитическо напрежение, което може дори да предизвика сваляне на местното правителство. Макар, че реалният икономически ефект от обезценката на валутата да е на практика същият, такава политика обикновено не води до толкова много социално недоволство, защото не влияе пряко на заплатите.

При плаващ валутен курс държавата може да избере и обратна политика, която би довела до повишаване на курса на местната валута спрямо други валути, т.е. до нейното „поскъпване“ на международните пазари. При равни други условия, това логично би довело до икономически последствия, които са обратни на тези произтичащи от политика на обезценяване. Тоест, (при равни други условия), при поскъпване на валутата износът също поскъпва докато вносът поевтинява, и съответно безработицата се покачва, а инфлацията пада.

Валутната политика, следователно, може да се използва целенасочено за постигането на една или друга макроикономическа цел. Дори в отсъствието на целенасочена валутна политика, при наличие на макроикономически дисбаланси, ако курсът на валутата е плаващ, то той автоматично ще се рекалибрира от международните финансови пазари в отговор на съответните дисбаланси и по този начин ще спомогне за макроикономическо ребалансиране.

Например, ако местната икономика страда от спадаща продуктивност, от което страда качеството и стойността на нейния износ, силата на нейната валута също ще започне да отслабва. Това от своя страна води до оскъпяване на вноса, съответно по-висока ценова инфлация в местната икономика и последващо свиване на местното потребление, което води до спад във вноса и ребалансиране спрямо износа. Обратният процес се случва при повишаваща се продуктивност. По този начин в условията на плаващи валутни курсове евентуални макроикономически дисбаланси от този тип биват автоматично коригирани от международните финансови пазари.

При система на фиксирани валутни курсове или обща валута, автоматичните ребалансиращи механизми на плаващите валутни курсове, както и инструментите на проактивната валутна политика, не са налични. Това означава, че акумулирането на макроикономически дисбаланси не може да бъде адресирано по линия на валутата и съответно трябва да бъде коригирано чрез други икономически механизми. Това е тежката цена на отказа от собствена валута и присъединяването към обща валутна зона, която всяка страна членка на съответната зона трябва да плати.

Какви са потенциалните теоретични плюсове от приемането на обща валута, които биха могли да компенсират гореизброените минуси? Първият и най-очевиден плюс е елиминирането на транзакционни разходи свързани с превалутирането между

различните валути при търговия между държавите, които приемат общата валута. Останалите потенциални плюсове от въвеждането на обща валута зависят от сравнителната степен на синхронизация между различните икономики, които съставляват паричния съюз. Но, теоретично, споделянето на една валута може да доведе до по-голям търговски обмен между страните, които я споделят, както и повече конкуренция между работници и работодателите в тези държави. Това от своя страна означава подобрена икономическа ефективност и съответно по-висока продуктивност.

Тези потенциални плюсове на приемането на обща валута в даден регион (на различни държави) могат да се реализират само ако този регион наистина представлява ОВЗ. Не всяка група държави може безпроблемно да въведе обща валута по начин, по който всички потенциални гореизброени плюсове ще бъдат реализирани и ще компенсират тежестта на минусите (особено на загубата на гъвкавостта на плаващите валутни курсове). Следователно, внимателният и точен анализ дали даден регион наистина е ОВЗ е от изключителна важност. В класическата версия на теорията се акцентира особено върху синхронизация на бизнес циклите като ключово изискване за наличие на ОВЗ.

Бизнес циклите на икономиките, които споделят обща валута трябва да са синхронизирани, защото в противен случай те биха извлекли по-голяма полза от наличието на индивидуални (плаващи) валути. С индивидуални валути контролирани от местните централни банки е възможно провеждането на проактивна валутна политика, която чрез корекция на номинални (парични) променливи (валутен курс) да компенсира макроикономическите дисбаланси в реалните икономически променливи (напр. производителност, безработица и т.н.), породени от липса на синхронизация в бизнес циклите. Синхронизация на бизнес циклите може да има само ако са изпълнени определени критерии, касаещи най-вече нивото на икономическа интеграция.

В класическото есе по темата, Робърт Мъндел разглежда нивото на мобилност на производствените фактори, съответно труд и капитал, като ключовият критерий за това дали даден регион съставен от различни държави може да конституира ОВЗ. Самият Мъндел разглежда тогавашната Европейска икономическа общност (тогава съставена само от Белгия, Западна Германия, Италия, Люксембург, Нидерландия и Франция) като потенциален кандидат за обща валута. Мъндел твърди, че региони където има пълна мобилност на факторите за производство могат да бъдат оптимални валутни зони и да споделят обща валута и казва, че що се касае Европейската икономическа общност, въпросът е чисто емпиричен, т.е. за да се установи дали съответната група от държави е ОВЗ трябва да се открие дали имат задоволително ниво на мобилност на факторите за производство помежду си.

През 1963 г. Маккинън допълва аргумента на Мъндел като в свой теоретичен анализ заключва, че за да е даден регион „ОВЗ“ е необходимо наличието не само на географска мобилност на факторите за производство (между различни държави в региона, например), но и мобилност между различните икономически сектори (например земеделие, индустрия и услуги). Бихме могли образно да наречем първото „хоризонтална“ мобилност, а второто „вертикална“ мобилност на труд и капитал. В по-

късната литература по темата и двете се приемат като ключови критерии за наличието на ОВЗ.

Финалното „класическо“ допълнение на теорията е направено от Питър Кенен през 1969 г. За Кенен, освен мобилността на факторите за производство, фискалната интеграция също е от ключова важност. **За да е един регион ОВЗ е необходимо да съществува механизъм за фискални трансфери между различните държави в региона**. Такъв механизъм за фискални трансфери е необходим, за да може да се оказва временна финансова помощ на тези държави (или по-малки региони), които са изпаднали в икономическа криза, но очевидно поради наличието на обща валута, вече не могат да се възползват от валутна девалвация, за да подобрят конкурентоспособността на износа си, и по този начин да стимулират икономическата активност.

2. ДОПЪЛНЕНИЯ КЪМ КЛАСИЧЕСКАТА ТЕОРИЯ

Отвъд тези класически критерии може да спомена и допълнителен такъв, който е особено релевантен, в контекста на историята на еврозоната – **сходство в икономическите модели и политики между отделните държави, които приемат обща валута**. Такова сходство е необходимо, защото при следването на различни стопански модели и икономически политики, загубата на инструментите на проактивната валутна политика може да повлияе на едни държави по-отрицателно, отколкото на други. С други думи, ако например си представим две групи държави, едната група държави периодично обезценяват валутите си, за да стимулират растеж, а другата група държави не следват модел, който включва периодична девалвация, какви последствия ще има въвеждането на обща валута върху първата и втората група?

Очевидно е, че обединението в обща валутна зона ще е много по-проблемно за икономическия модел, следван от първата група държави – тези, които разчитат на периодична обезценка. Загубвайки възможността да реализират подобна политика, икономическият модел на тези държави става неработещ. Съответно, те трябва или фундаментално да реформират стопанския си модел, така че вече да не разчитат на девалвацията като инструмент за стимулиране на растеж, или са обречени да изостанат спрямо тези държави в рамките на общата валутна зона, чиито стопански модели не зависят от подобни политики.

Ключовото тук е, че противно на класическата теория, синхронизация на бизнес циклите сама по себе си не е достатъчна, за да може да кажем, че отделни държави формират ОВЗ. Без достатъчна синхронизация на самите стопански модели и икономически политики, следвани в съответните държави, дори временно да е постигната синхронизация между бизнес циклите и в краткосрочен план ключовите макроикономически индикатори да се движат на сходно ниво в една и съща посока, в дългосрочен план значителна дивергенция е не само възможна, но и вероятна.

Ако въвеждането на обща валута ограничава политиките, на които едни държави са разчитали за стимулирането на растеж до по-голяма степен отколкото ограничава политиките на други, то тогава първите ще претърпяват икономически кризи много по-

тежко отколкото вторите. След всяка криза, тези държави, които не могат да използват инструментите, на които са свикнали да разчитат, за да стимулират икономическо възстановяване, очевидно ще са неспособни да генерират икономическо възстановяване.

Ако критериите за факторна мобилност на Мъндел и Маккинън и критерият на Кенен за фискална интеграция са изпълнени, проблемът с липсата на синхронизирани стопански модели може да бъде частично компенсиран, но не напълно. Фискалните трансфери ще помогнат изоставащите региони да понесат по-леко кризата и високата мобилност на факторите за производство ще помогнат работна ръка и капитали да мигрират от тези региони в други, които се представят по-добре икономически. Но ако тези региони продължат да следват икономически модел, който е зависим от валутна девалвация, то те ще продължат да стагнират и изостават спрямо останалите.

Освен синхронизация на стопанските модели, за да се гарантира, че общата валута и съответно общата парична политика е подходяща за всички страни членки на валутната зона, е необходима конвергенция между техните икономически показатели. Когато се анализира ролята на паричната политика в макроикономическите процеси, най-често се прави разлика между показатели като инфлация, безработица и ръст на БВП.[9] Икономика, която има висока инфлация, висок ръст на БВП и ниска безработица при равни други условия изисква по-рестриктивна парична политика, отколкото икономика с ниска инфлация, нисък растеж и висока безработица. Тези индикатори най-често изпитват флуктуации в краткосрочен план, в рамките на вариациите на бизнес цикъла, но тяхното дългосрочно равновесно равнище също може, и в действителност много често варира, в различни икономики.

Всички тези критерии логично водят към заключението, че без дълбоко ниво на политическа интеграция няма как даден регион да е ОВЗ. Постигането на синхронизация между стопанските модели очевидно изисква ниво на координация в икономическите политики, което на практика би означавало обединението на регион от различни суверенни държави в някаква форма на федеративна система. Толкова дълбока политическа интеграция е необходима и за гарантирането на успешното изпълняване на другите критерии – факторна мобилност и фискални трансфери.

Що се касае мобилността на труда, за да е висока е необходимо да няма регулаторни пречки, най-вече от гледна точка на трудовото законодателство, но и да няма културни пречки. Културни пречки могат да са различия в езика и социалните норми, които естествено съществуват между отделни държави. Такива различия са сериозна бариера пред миграцията от всякакъв тип, включително трудовата, и няма как да бъдат елиминирани без дълбока политическа интеграция между различните региони на валутната зона.

Дълбока политическа интеграция е необходима и за да бъде установен механизъм на фискални трансфери. Основен аспект на държавния суверенитет в политическата теория (и практика) е властта на държавата да събира данъци от своите граждани и да

[9] Phillips, A. W.; "The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom"; Economica, Vol. 25, Issue 100; London School of Economics; 1958; pp. 283-299

харчи събраните пари по свое усмотрение. Създаването на механизъм за фискални трансфери измежду различните региони на даден валутен съюз, изисква поне частичен отказ от тази власт. Тоест, когато става дума за отделни държави, които решават да въведат обща валута, всяка една от тези държави трябва да е готова да се сбогува със съществена част от фискалния си суверенитет и да делегира власт над собствените си разходи на друга институция, която в случай на нужда осъществява фискални трансфери между по-добре и по-зле представящи се региони на валутната зона. Това изисква дълбока политическа интеграция.

Обединението чрез обща валута на група държави, които не изпълняват критериите на ОВЗ неизбежно води до трагедия на общите блага. Както видяхме, липсата на политическа интеграция в рамките на валутна зона съставена от отделни държави води до липсата на адекватна икономическа интеграция. Това значи, че различните страни членки на валутната зона имат различни нужди и интереси от гледна точка на парична политика. Това води до ситуация, в която всяка страна членка се опитва да лобира общата централна банка да води парична политика в нейна собствена полза. Това е в ущърб на други страни членки, които следват различни стопански модели и съответно имат нужда от различна парична политика. Но понеже няма политическа интеграция, понеже властта над общата парична политика е споделена между представители на различни суверенни държави, всяка „дърпа чергата“ в своя посока, така да се каже, без да носи отговорност за негативните ефекти, които това има върху другите страни членки.

Какви са възможните сценарии за развитие на подобно валутно обединение? Възможно е в боричкането за власт над централната банка дадена държава, или група държави, да се наложат над останалите. В такъв случай централната банка ще води политика, която отговаря на техните интереси, но противоречи на нуждите на страните членки с различен икономически модел. Ако пък никоя държава или група държави не успее да установи политическо надмощие над централната банка, то тогава тя ще се лута ту между политики, които отговарят на интересите на едните, ту такива, които отговарят на интересите на другите. Централната банка в тази ситуация на практика следва някаква „компромисна“ политика, която не отговаря напълно на нуждите на нито една страна членка.

Съответно можем да обобщим, че без съществуването на институция, която може да налага синхронизация между икономическите политики на страните членки до такава степен, че техните интереси и нужди от гледна точка на парична политика не си противоречат, всеки валутен съюз е обречен да се превърне в трагедия на общите блага.

Най-опасното последствие от това е, че веднъж установен като неОВЗ, в която страни членки с противоречащи си икономически интереси се конкурират за влияние над общата централна банка, политическата интеграция става не повече, а по-малко вероятна. Вместо да играе ролята на обединител, поради неизбежните спорове относно каква следва да е политиката на централната банка според разнородните нужди на разнородните икономики съставляващи паричния съюз,

общата валута се превръща в източник на постоянно политическо напрежение между страните членки.

II. ЕВРОТО И ФИСКАЛНАТА КРИЗА В ГЪРЦИЯ

1. КАК ЕВРОТО СТИМУЛИРА НАТРУПВАНЕТО НА ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ДИСБАЛАНСИ, КОИТО ВОДЯТ ДО ГРЪЦКАТА КРИЗА

Макар и много малка част от еврозоната, Гърция, и тежката дългова и фискална криза, в която държавата изпада след 2009 г., се превръща във финансова черна дупка за еврозоната и екзистенциална заплаха за нейното съществуване. Гърция се налага да получава спасителни пакети от международни организации на три пъти – през 2010, през 2012 и през 2015 г. Тези пакети се определят от т.нар. „Тройка“, която се състои от Европейския съюз, Международния валутен фонд (МВФ) и Европейската централна банка, съфинансирани са с пари от други страни-членки на еврозоната, и се предоставят срещу обещания за имплементирането на структурни икономически реформи.

Гърция е държава, която се нуждае от структурни икономически реформи още при самото си присъединяване към еврозоната през 2001 г. Коктейлът от икономически проблеми, който води до гръцката дългова криза има две основни съставки – хронични бюджетни дефицити, комбинирани с много ниска икономическа продуктивност. Като допълнителен, трети фактор, който също изиграва ключова роля, се явява високото ниво на корупция в южната европейска държава, което особено през първите години на членството ѝ в еврозоната допълнително задълбочава проблемите с бюджетните дефицити и икономическата продуктивност.

Официалните данни на Евростат показват, че общата факторна производителност (индикатор за нивото на производителност на основните фактори – труд и капитал) на Гърция нараства с 4.2% на годишна база през първите 8 години членство в еврозоната, между 2001 и 2009 г. Този растеж е значителен и изпреварва средния за еврозоната през същия период – 0.1%. Брутния вътрешен продукт на Гърция расте със средно 2.6% през 2001-2009 г., а ако изключим годините на криза (2008 и 2009), растежът се вдига на 4.1%, което е двойно над средното за еврозоната ниво през същия период – 2.0%.[10]

Проблемът обаче са бюджетните дефицити и изключително бързото акумулиране на държавен дълг. Фискалната политика в Гърция поддържа дълбоки дефицити много години преди присъединяването към еврозоната. Например, в периода 1995-2000 г., бюджетният дефицит има средно ниво 5.0% от БВП. Дефицитите не утихват след присъединяването към общата валута, дори напротив. Между 2001 и 2007 г. те варират между 4.4% и 6.5% от БВП, със средно ниво 5.9% от БВП.[11]

Разбира се, всички тези проблеми могат до по-голяма или по-малка степен да се припишат на като цяло ниското качество на публичните институции в Гърция. Нискочествени публични институции обикновено водят до по-ниска данъчна събираемост (което влошава приходите и води до бюджетни дефицити), по-ниско

[10] European Commission’s Directorate General for Economic and Financial Affairs; GDP, at constant prices; AMECO database

[11] Ibid.; Net lending

качество на публичните инвестиции (и съответно по-ниска икономическа продуктивност) и, разбира се, недостатъчно ефективни мерки за борба с корупцията. Проблемите с качеството на публичните институции в Гърция са толкова дълбоки, че след избухването на дълговата криза в страната през 2010 г., става ясно, че икономическите ѝ показатели, най-вече във фискално отношение, са били фалшифицирани години наред.[12]

2. СПАДЪТ В ЛИХВИТЕ ПО ДЪРЖАВНИЯ ДЪЛГ НАДУВА ФИСКАЛЕН БАЛОН

Еврото изиграва ключова роля в гръцката криза, защото присъединяването към паричния съюз води до акумулирането на дълбоки икономически дисбаланси и влошаването на хроничните проблеми на икономиката на Гърция. Най-голяма роля изиграва спадът в лихвените проценти по гръцкия държавен дълг. Въпреки че след присъединяването си към еврозоната, що се касае ключови макроикономически показатели свързани с икономическата продуктивност на страната, Гърция видимо изостава зад държави като Германия, лихвите по нейните държавни облигации спадат до нива сходни с немските.

Лихвите по държавния дълг на Гърция падат стремглаво в годините непосредствено преди и след присъединяването ѝ към еврозоната. Това е в синхрон с бързото покачване на кредитния ѝ рейтинг. Ключов фактор зад тази динамика е фактът, че паричната политика на общата централна банка на еврозоната вече директно подкрепя Гърция фискално, защото ЕЦБ започва да купува гръцки държавни ценни книжа. Същевременно сред инвеститори и рейтингови агенции цари и имплицитното очакване, че ако Гърция изпадне във фискални затруднения, то тя ще бъде подкрепена от други, по-стабилни икономики споделящи общата валута. През март 1998 г. лихвата по 10-годишните държавни облигации на Гърция е 7.41%. През март 2001, три месеца след приемане на еврото, вече е 5.26%, а през юни 2005 г. достига 3.33%.[13]

Накратко, разходите по обслужването на държавните дългове на страни като Гърция и Германия конвергират след приемане на общата валута. Проблемът е, че такава конвергенция липсва в останалите икономически показатели. Особено що се касае нивото на икономическа продуктивност, Гърция изостава значително. През 2001 г. продуктивността на труда в Гърция се равнява на 79% от средното за ЕС ниво, докато тази в Германия се равнява на 102%.[14] По-ниската продуктивност на Гърция си личи и на международните пазари. Търговският дефицит на страната през 2001 г. се равнява на 10.6% от БВП, докато този на Германия е едва 1.6%. През 2007 г. гръцкият търговския дефицит вече е 12.5% от БВП, а този на Германия е 6.8%.[15] Ако Гърция бе запазила собствената си валута, толкова голям търговски дефицит би довел до покачване на лихвите по държавния дълг. Дълбок търговски дефицит обикновено означава по-високи

[12] Financial Times; "Greece condemned for falsifying data"; 12.01.2010

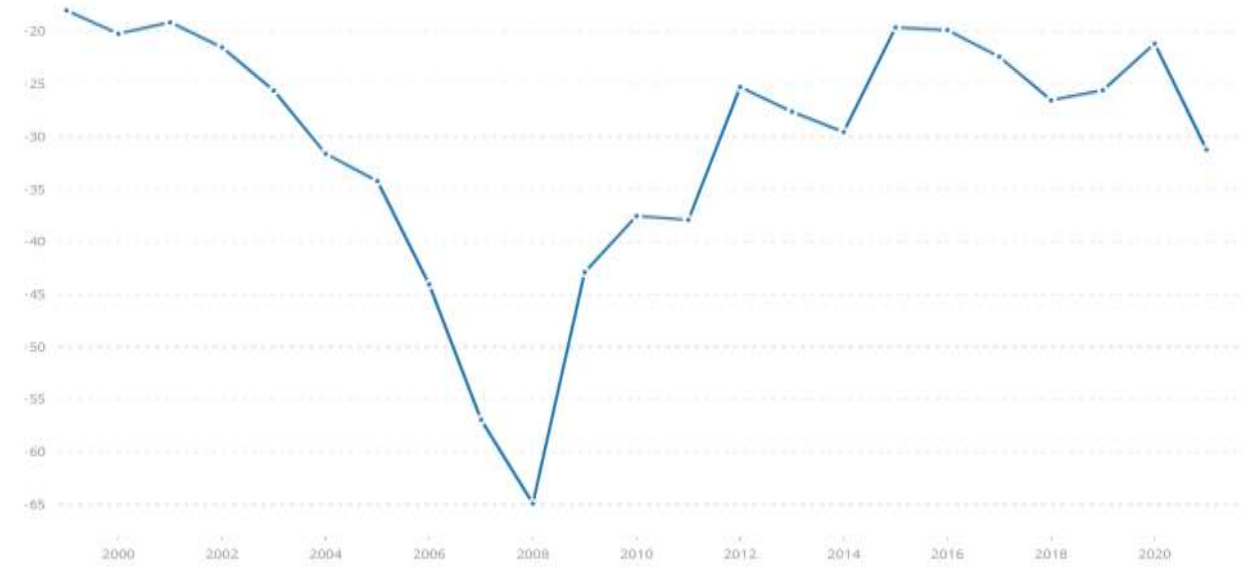
[13] FRED, Economic Data; "Long-Term Government Bond Yields: 10-year: Main (Including Benchmark) for Greece"; St. Louis FED; 2023

[14] World Bank; GDP per person employed (constant 2017 PPP $); World Bank Open Data

[15] Ibid.; Merchandise trade (% of GDP)

лихви, особено в сравнение с държави, които имат по-ниски дефицити или дори търговски излишъци. Това е така, защото държави с големи търговски дефицити логично трябва да предложат по-високи лихви, за да могат да привлекат външни капитали, които да финансират дефицитите им.

Фигура 1. Търговски дефицит, Гърция, настоящи $



Източник: Световната банка

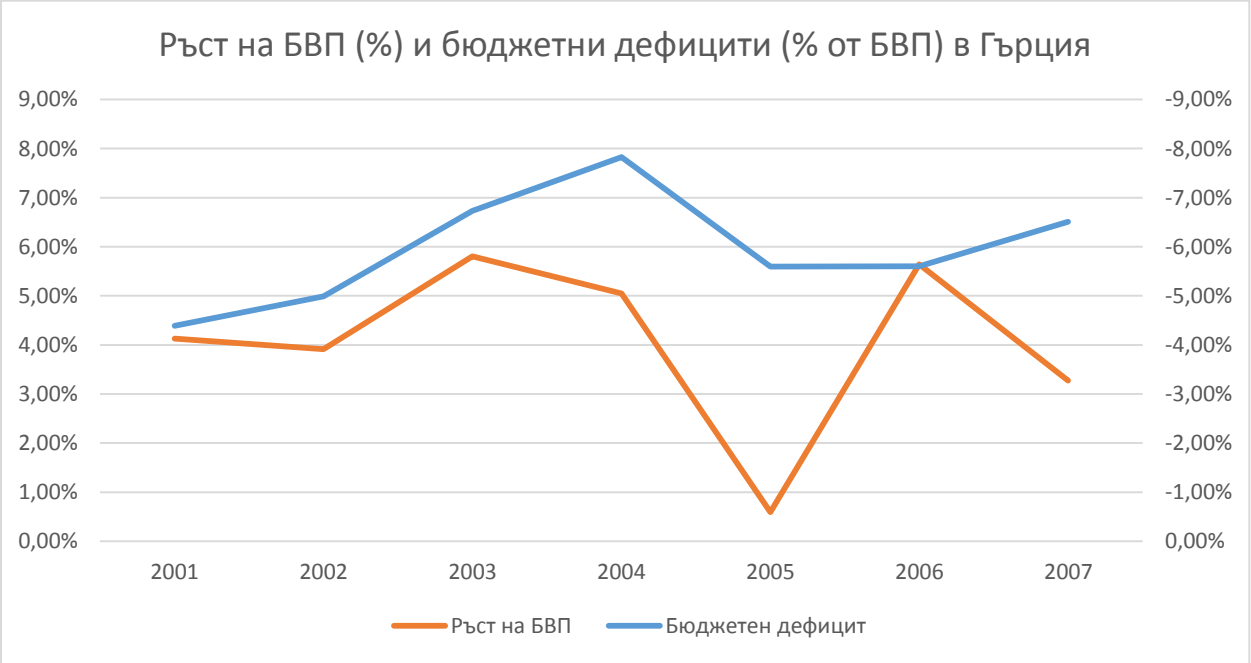
Общата валута на еврозоната обаче позволява на Гърция да има дълбок и увеличаващ се търговски дефицит години наред без това да се отрази негативно на разходите за дългово финансиране на държавата. Това само по себе си е огромен икономически дисбаланс, който води до натрупването на други дибаланси. Ако лихвите по държавния дълг на Гърция бяха по-високи, държавата нямаше да е способна да поддържа същото ниво на бюджетни дефицити през периода 2001-2007 г. Съответно нямаше да натрупа и толкова високи нива на държавен дълг.

Способността на Гърция да поддържа толкова сериозни държавни разходи на дефицити през този период позволява изпълнението и на мащабни публични инвестиции, които създават много нови работни места. От ниските лихви се възползва и бизнесът в страната – лихвите по кредитите също са ниски, благодарение на еврото. Това стимулира предприемането и на много частни инвестиционни проекти, които създават работни места парарелно с публичните инвестиции. Проблемът е, че поради факта, че разходите за дългово финансиране са изкуствено занижени и не отговарят на реалните икономико-финансови реалности в страната, много от тези инвестиции се оказват нерентабилни в дългосрочен план. Този проблем е особено изразен при публичните инвестиции, поради високото ниво на корупция в страната.

Разликата между средното ниво на бюджетните дефицити (5.9% от БВП) и средното ниво на растеж на БВП (4.1%) през период 2001 и 2007 г. би трябвало сами по себе си

да са достатъчна илюстрация на сериозния икономически проблем на Гърция през тези години. През 1995 г. съотношението на държавния дълг към БВП в Гърция е 66.4%, през 2001 г. е 86.2%, а през 2007 г. вече е 100.1%.[16] В рамките на този период акумулирането на държавен дълг значително изпреварва нивото на растеж на гръцката икономика, което е нестабилна траектория на икономическо развитие в дългосрочен план.

Фигура 2. Ръст на БВП



Източник: ЕК

3. КРИЗАТА В ГЪРЦИЯ КАТО СТРУКТУРЕН ПРОВАЛ НА ЕВРОЗОНАТА

В резултат на гореизброените процеси, водени от икономическата политика в Гърция и стимулирани от еврото, през годините между 2001 и 2007-та, Гърция трупа все по-големи икономически дисбаланси, концентрирани най-вече в държавния бюджет. Тези дисбаланси правят държавата изключително фискално уязвима в случай на рецесия. Неизбежната рецесия разбира се настъпва през 2008г. Между 2008 и 2012 г. БВП на Гърция спада със средно 5.5% всяка година.

Нерентабилността на всички тези инвестиции е очевидна, с оглед на задълбочаването на търговския дефицит на страната между 2001 и 2007 г., както и липсата на съществено сближаване спрямо средната за ЕС продуктивност на труда. Поддържането на нерентабилни инвестиции е възможно единствено в период на изобилна ликвидност и висок апетит за риск на финансовите пазари. Когато ликвидността се изпарява и

[16] Калкулации на авторите базирани на European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; GDP, at constant prices; AMECO database и European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; Gross public debt; AMECO database

инвеститорите стават много по-предпазливи след избухването на глобалната финансова криза през 2008 г., лихвите по гръцкия държавен дълг започват да се покачват. Държавният фиск на Гърция е неспособен да понесе натиска на покачващите се лихви до голяма степен именно поради липсата на достатъчно икономическа продуктивност, която да поддържа данъчните приходи. Същевременно, орязването на текущите държавни разходи, където най-големите пера са заплати и пенсии, би довело до масово политическо недоволство и затова не бива осъществено в достатъчно голям размер. Затова дефицитът продължава да набъбва и много скоро държавата е неплатежоспособна.

Нивото на държавния дълг експлодира и достига временен пик от 183.4% спрямо БВП през 2011 г. Глобалната финансова криза обръща и траекторията на лихвените проценти – между януари 2007 и януари 2012 лихвата по 10-годишните държавни ценни книжа на Гърция се покачва от 4.37% до 34.32%. Ситуацията е много тежка още в началото на 2010 г., когато лихвата по гръцките облигации вече е 6.89%. Именно през тази година Гърция изпада в неплатежоспособност и получава първия спасителен пакет от „Тройката“, на стойност 110 милиарда евро.[17] Този спасителен пакет е последван от още един през 2012-та, на стойност 130 милиарда евро.[18] Третият, и последен пакет на стойност 86 милиарда евро идва през 2015 г.[19]

Гръцката дългова криза е резултат не само от провала на институциите в самата държава, но и тези на еврозоната. Данните ясно показват[20], че при присъединяването си към еврозоната Гърция не покрива редица от формалните критерии за членство приети при сключването на Маастрихтския договор и разписани в Пакта за стабилност и растеж.[21] В първите години на членството ѝ в паричния съюз, до де факто фалита през 2010 г., Гърция води изключително безотговорна фискална политика на хронични дефицити, в условията на недостатъчно висок икономически растеж. Същевременно качеството на публичните разходи, особено публичните инвестиции, е изключително ниско, поради корупция, както по-късно става ясно.

Защо надзорните институции на Европейския съюз и на еврозоната и Европейския съюз не са реагирали навреме на тези рискове? Вината за дълговата криза няма как да бъде изцяло на гръцките институции, при все че съществуват институции на ЕС и на еврозоната, които би трябвало да следят за изпълнението на критериите за членство. Критерии, които Гърция не изпълнява. Години наред дори официалните (фалшифицирани) ѝ фискални показатели не покриват критериите за конвергенция разписани в Маастрихт през 1992 г. Още от първата година на своето присъединяване към еврозоната, Гърция не изпълнява нито критерия за бюджетен дефицит, нито

[17] European Commission; “The Economic Adjustment Programme for Greece”; Occasional Papers 61; May 2010; Brussels

[18] Wearden, Graeme, Smith, Helena; “Eurozone reaches deal on second Greece bailout after all-night talks”; The Guardian; 21.02.2012

[19] Financial Times; “Eurozone approves EUR 86bn Greek bailout”; 14.08.2015

[20] AMECO database и European Commission’s Directorate General for Economic and Financial Affairs; Net lending

[21] EUR-Lex; “Treaty of Maastricht on European Union”; European Union и European Commission; “Stability and Growth Pact (SGP)”, приети през съответно 1992 и 1997 г.

критерия за държавен дълг. И това продължава години наред. Ако Гърция беше спазвала фискалните критерии, мащабът на натрупаните икономически дисбаланси най-вероятно щеше да е далеч по-малък и съответно дълговата ѝ криза не толкова тежка.

Поради липсата на възможност за девалвация, освен че директно стимулира натрупването на макроикономически дисбаланси, които доведоха до дълговата криза в Гърция, еврото допълнително влоши кризисната ситуация в страната след като вече беше настъпила. По-рано в този текст стана дума, че един от основните минуси на отказа от собствена плаваща валута и приемането на еврото е лишаването от собствена проактивна валутна политика, която може да се използва като инструмент за реакция на икономически шокове. В условията на много голям търговски дефицит и ниска конкурентоспособност, държава с плаващ валутен курс може да девалвира валутата си. Това временно ще подобри нейната конкурентоспособност и ще стимулира икономическата активност в краткосрочен план. Обезценяването на валутата води и до обезценяване на задълженията на държавата деноминирани в съответната валута, което води до спестявания за държавния фиск. Девалвирането не решава фундаменталният проблем с липсата на реална продуктивност и в дългосрочен план води до по-високи лихви по държавния дълг. В краткосрочен план, обаче, предоставя временен стимул на износа и оттам икономическата активност, което в условията на икономическа криза може да „купи“ ценно време на местното правителство за прокарването на реформи.

В случая на Гърция липсата на инструментите на проактивната валутна политика е особено проблемна като се има предвид стопанската ѝ история. Гърция има проблеми с текущия си баланс и конкретно търговския дефицит още от края на Втората световна война. В годините след края на войната гръцката валута е девалвиране неколкократно спрямо американския долар, който е котвата на тогавашната международна валутна система. Първото девалвиране през 1945 г., последвано от второ през 1946 г., трето през 1949 г., четвърто през 1953 г.[22]

След няколко десетилетия стабилен икономически растеж, гръцката икономика се изправя пред трудности драхмата е девалвирана отново няколко пъти между 1981 и 1988 г.[23] При всичките тези случаи проактивната обезценка на драхмата е целенасочена политика на правителството с цел стимулирането на икономически растеж. Последната девалвация на драхмата е при самото приемане на еврото и се налага в началото на 1998 г. Стопанската история на Гърция ясно показва, че в своята икономическа политика местните правителства редовно прибягват до валутна обезценка в периоди на икономически затруднения. Липсата на такава опция след присъединяването към еврозоната със сигурност е проблемна за Гърция с оглед на това исторически колко зависим е бил икономическият ѝ модел от тази политика.

[22] Eliades, Evangelos Ap.; “Stabilization of The Greek Economy and the 1953 Devaluation of the Drachma”; IMF Staff papers: Volume 4, No. 1; 1954

[23] Baltas, Nicholas C.; “Effects of adjustment of the green drachma to its current exchange rate”; Agricultural Economics, Volume 7, Issues 3-4; 1992; pp. 225-243, също и New York Times; “Greece Devaluing Drachma 15%”; NYT; 10.01.1983

Отвъд това, трябва да се отбележи, че липсата на независима парична политика също допринася за тежката криза, в която изпада Гърция. Както вече отбелязахме в този текст, еврозоната обединява в един валутен съюз много разнородни от гледна точка на развитие и стопански модел икономики. В съвременната икономическа теория, особено от Втората световна война насам, е широко прието схващането, че държави на различен етап от икономическото си развитие изискват различна парична политика. Същото се отнася и за държави с различни стопански модели, които съответно следват различни политики във всеки друг аспект на своето икономическо развитие. Тук се връщаме към казаното в изложението на теорията на оптималната валутна зона – не е разумно държави с различни модели на икономическо развитие да споделят една валута, особено при отсъствието на фискално и политическо обединение между тях.

4. НАСТОЯЩОТО ФИСКАЛНО СЪСТОЯНИЕ НА ГЪРЦИЯ

Тежката дългова криза до известна степен има отрезвителен ефект върху икономическата политика в Гърция. За да получи спасителните пакети от Тройката, страната се съгласява да спазва много по-стриктни изисквания по отношение на фискалната си политика. Към днешна дата пакетът реформи, който е в по-голямата си част вече имплементиран, е договорен и приет през 2015 г, по време на преговорите за третия спасителен пакет, който страната получава от партньорите в Тройката, които включват Европейската комисия, Европейската централна банка и Международния валутен фонд.

Ключовата реформа, на която Гърция се съгласява е в рамките на три години (до 2018) да достигне излишък по държавния си бюджет, който се равнява на 3.5% от БВП. Целта на това изискване е да се възстанови трайна фискална стабилност в страната, да се спре ръстът в държавния дълг спрямо БВП и дори да се обърне траекторията на съотношението чрез поддържането на последователни бюджетни излишъци. Гърция се съгласява да поддържа излишък, който се равнява на 3.5% от БВП отвъд 2018 г. до 2022 г. След 2022 г. това конкретно изискване отпада и държавата трябва да поддържа излишък, който е в съзвучие с фискалната рамка на ЕС. В случая на Гърция, която има прекомерно високо съотношение на държавен дълг към БВП, това означава поддържането на излишък от около 2% от БВП след 2022 г.

Това изискване се изпълнява стриктно от Гърция в годините преди настъпването на Ковид-19 пандемията през 2020, когато фискалните правила на ЕС са разхлабени за всички страни членки. През 2020 г. държавният бюджет в Гърция е на дефицит от 10.2% от БВП[24] и държавният дълг се покачва до 206% от БВП от 180.7% през 2019. През 2021 г. пада до 193% от БВП и през 2022 г. обратно до 180%. След три години бюджетен дефицит, през 2023 гръцкото правителство планира да постигне бюджетен излишък, който се равнява на 0.7% от БВП.

[24] European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; Net lending; AMECO database и European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; GDP, at constant prices; AMECO database.

Както виждаме, от 2020 г. насам фискалното състояние на Гърция сериозно се отклонява от изискванията поставени при договарянето на спасителния пакет през 2015 г. Въпреки това, трябва да се отбележи, че гръцкото правителство се опитва да осъществи фискална консолидация и след скока през 2020 г., бюджетният дефицит на страната пада две поредни години. Накратко, по всички признаци изглежда, че фискалната политика на страната е много по-разумна отколкото е била през първите години на членството ѝ в еврозоната.

Уви, въпреки това, Гърция остава в много уязвимо финансово състояние. Фискалната уязвимост на страната всъщност се задълбочава през последните години насам. През 2020 г. ЕЦБ започва отново да изкупува гръцки държавни облигации като част от мерките, които предприема за подкрепа на страните членки на еврозоната, в отговор на икономическите щети нанесени от пандемията и мерките срещу нея. В рамките на едва четири месеца след началото на PEPP (Pandemic Emergency Purchase Programme), ЕЦБ вече е изкупила 13.5% от пазара за гръцки облигации, което притиска лихвите по гръцкия държавен дълг до рекордно ниски нива.[25]

През юли 2022 г., за да избегне прекомерен скок в лихвите по държавния дълг на по-фискално слабите икономики на еврозоната, ЕЦБ се отказва от първоначалния си план напълно да прекрати покупките и избира „гъвкав“ подход, който ѝ позволява да продължи да инвестира в облигациите на държави като Гърция. Опасенията са, че рязко преустановяване на подкрепата на ЕЦБ може да доведе до икономически шок и дори фискална криза в Гърция, която предприема значителни нови държавни разходи, първо в отговор на пандемията, а след това и в отговор на енергийната и инфлационна кризи.[26]

Настоящият фискален профил на Гърция се отличава с два съществени позитива. Първо, средният матуритет на държавния дълг на страната е много дългосрочен – 17.5 години.[27] Това значи, че в краткосрочен план страната не е заплашена от риск да се окаже неспособна да покрива вече поети дългове. Второ, правителството на страната продължава да поддържа немалък кешов буфер, който предоставя някакъв (макар и ограничен) капацитет за абсорбиране на резки фискални шокове.[28]

В крайна сметка, фискалното състояние на Гърция днес със сигурност е по-добро отколкото преди 10 години. Държавният бюджет би могъл да понесе икономически шок и рецесия, дори без подкрепата на ЕЦБ, без това да доведе до риск от фалит. Обаче, за всякаква сериозна про-активна политика, подкрепата на ЕЦБ е необходима. Без програмите за изкупуване на държавни облигации, включващи Гърция, през последните три години държавата нямаше да е способна да предприеме по-голямата част от фискалните политики, които реализира, включващи много крупни разходи за кризисни пакети за бизнеси и домакинства, както и определени данъчни съкращения.

[25] Bahceli, Yoruk, Ranasinghe, Dhara; “ECB purchases push Greek 10-year bond yields to record low”; Reuters; 06.08.2020

[26] European Central Bank; “Monetary policy decisions”; Press release; 09.06.2022; Frankfurt

[27] Public Debt Management Agency (Greece); “Public Debt, Key Parameters, Weighted Average Maturity”, 2022

[28] Fitch Wire; “Energy Shock Slows Pace of Greece’s Fiscal Deficit Reduction”; Fitch Ratings; 10.05.2022

Това от своя страна създава по-дългосрочен риск. Ако Гърция остане трайно зависима от политиката на ЕЦБ за финансирането на нови фискални политики, има голям риск да стигне до състояние сходно с това непосредствено преди дълговата криза. За да се избегне това, възможно най-скоро ЕЦБ трябва да преустанови своите покупки на гръцки дълг и самата Гърция трябва да се върне към поддържането на големи фискални излишъци, които да насочи към скоростното погасяване на колкото се може повече от изключително високото ниво на държавен дълг.

III. ИКОНОМИЧЕСКАТА ДИВЕРГЕНЦИЯ В ЕВРОЗОНАТА

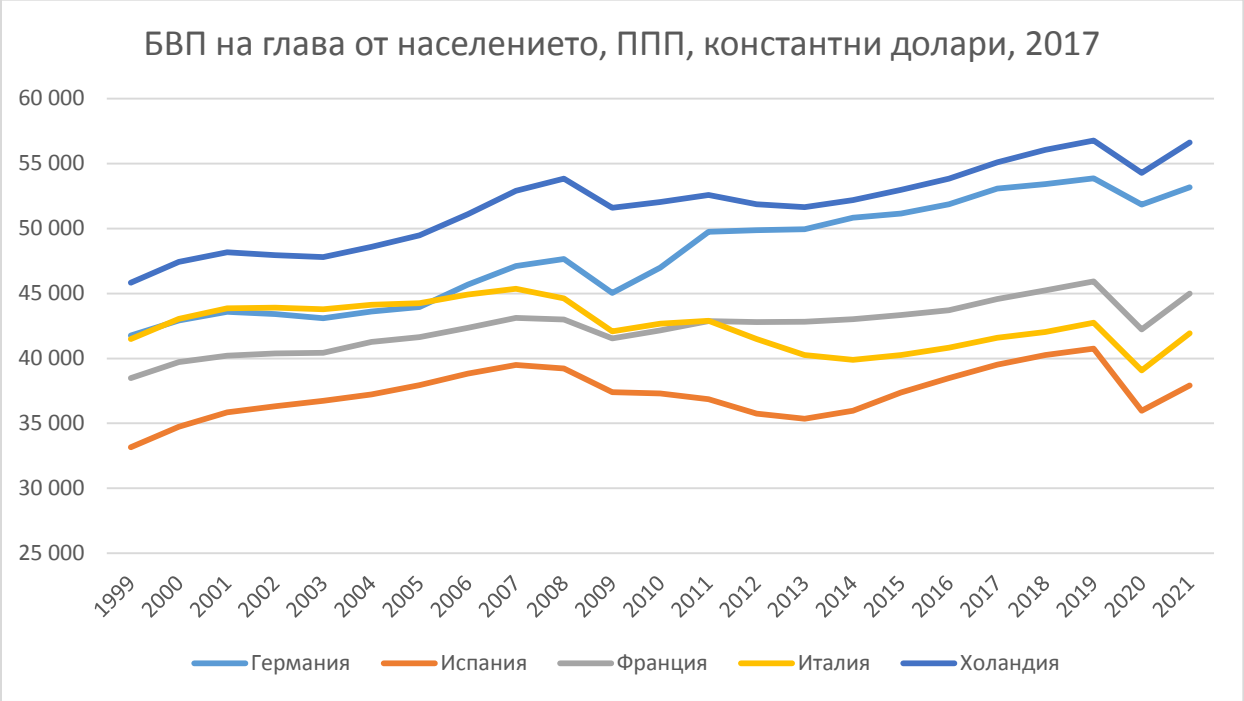
Кризата, която настъпва в еврозоната след 2009 г. води до много съществена дивергенция в икономическите показатели на страните членки. Някои, като Германия успяват да възстановят растеж на БВП сравнително бързо, докато други, като Гърция, претърпяват спад на БВП години наред и неспособността да наваксат изоставането по линия на производствените фактори и продуктивността, води до цялостно икономическо изоставане спрямо другите държави в еврозоната. Над 20 години след основаването на паричния съюз вместо да постигнат икономическа конвергенция, разликите в икономическото развитие между много от оригиналните страни членки на еврозоната са се задълбочили.

Контрастът между развитието на Италия и Германия от създаването на еврозоната до днес е може би най-илюстративният пример за дълбочината на икономическата дивергенция сред оригиналните членки на паричния съюз. През 1999 г. БВП на глава от населението в Италия по паритет на покупателната способност е 7% по-висок от това за еврозоната като цяло. През 2021 г., БВП на глава от населението в Италия вече е с 9% по-нисък. Спрямо Германия изоставането е още по-съществено. През 1999 г. БВП на глава от населението в Италия е с 2.6% по-ниско от това в Германия, а през 2021 вече е с 20.7% по-ниско.[29]

Ако добавим Франция, Испания и Холандия към анализа, виждаме значителна дивергенция в икономическото развитие на петте най-големи икономики в еврозоната. Това е много съществено защото Франция, Германия, Холандия, Италия и Испания към 2021 г. формират 80% от целия БВП на еврозоната. Тоест, ако има дивергенция между икономическото развитие на тези държави, има дивергенция в 4/5 от икономиката на валутния съюз. И точно това наблюдаваме. БВП на глава от населението по паритет на покупателната способност в Испания през 1999 г. е 86.7% от средния за еврозоната, а през 2021 вече е паднал на 81.9%. Подобно на Франция и Италия, Испания също изостава значително в икономическото си развитие спрямо Германия. През 1999 г. БВП на глава от населението в Германия е 26% по-висок от Испания, а през 2021 вече е 40% по-висок.

[29] World Bank; GDP per capita, PPP (constant 2017 international $); World Bank Open Data

Фигура 3. БВП на глава от населението



Източник: СБ

От друга страна, от 1999 г. насам, Холандия постига изпреварващ икономически растеж спрямо средното за еврозоната и, разбира се, спрямо изоставащи големи икономики като Испания и Италия. Между 1999 г. и 2021 г. БВП на глава от населението в Холандия се покачва с 23.5%. Германия леко я изпреварва с общо 27.3% растеж на този показател през същия период, но останалите три големи икономики изостават значително. Във Франция ръстът е 16.9% през този период, в Испания 14.4%, а в Италия е почти несъществуващ – едва 1.0%. Подобно на Германия, Холандия има много по-добри фискални показатели в сравнение с Италия, Испания и Франция. Нивото на държавен дълг към БВП дори спада в рамките на разглеждания период – от 58.6% през 1999 г. до 52.4% през 2021 г. Холандия се вписва и в критерия за бюджетен дефицит равен на максимум 3% от БВП в 17 години от 22-годишния период между 1999 г. и 2021 г.

Таблица1. БВП на глава от населението, ППП, константни долари, 2017

	1999		2021		1999 - 2021
	БВП/глава от населението	**% от средното за еврозоната**	**БВП/глава от населението**	**% от средното за еврозоната**	**Ръст за периода (%)**
Германия	41,770	109%	53,180	115%	27%
Испания	33,154	87%	37,913	82%	14%
Франция	38,490	101%	44,993	97%	17%
Италия	41,502	109%	41,929	91%	1%
Нидерандия	45,839	120%	56,617	122%	24%
Еврозона	**38,219**	100%	**46,314**	100%	**21%**

Източник: СБ

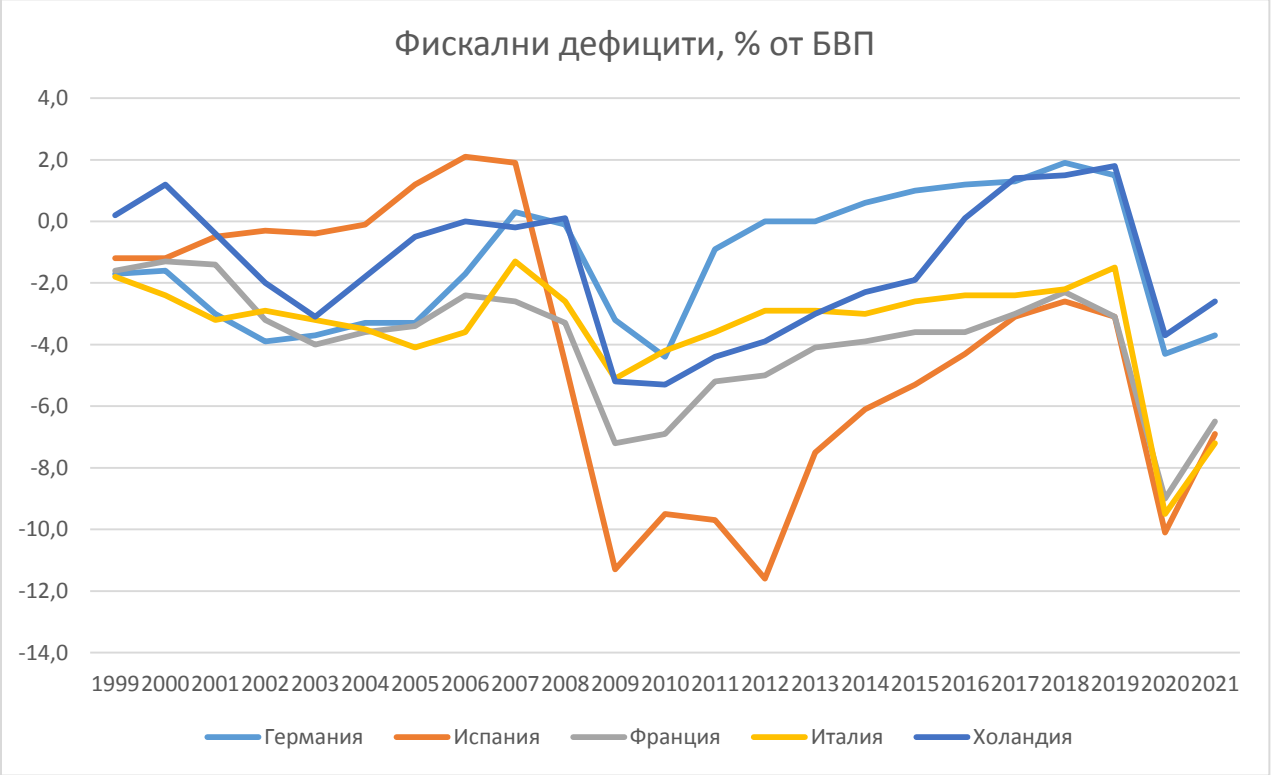
На какво се дължи това разнопосочно развитие в стандарта на живот? Най-очевидният отговор е – на разлики в развитието на икономическата продуктивност. Данните на Европейската комисия показват, че между 1999 г. и 2021 г. общата производителност на факторите за производство (или „обща факторна производителност“) в Германия и Холандия се е покачила със съответно 9.7% и 6.5%, при среден за еврозоната растеж от 5.9%. Същевременно, ръстът на продуктивността в Испания и Италия не просто изостава от средните за паричния съюз нива, а дори не съществува. В тези държави между 1999 г. и 2021 г. общата производителност на факторите за производство пада със съответно 2.5% и 2.6%. Производителността във Франция отбелязва някакъв растеж през този период, но той е едва 3.2% - наполовина по-нисък от средното ниво за еврозоната.

Липсата ръст в производителността обрича една икономика на загуба на конкурентоспособност. Тази загуба на конкурентоспособност се изразява в по-слаб износ, по-малко чуждестранни инвестиции и по-ниски данъчни приходи. Последното има преки отрицателни фискални последствия. Липсата на икономически растеж, водеща до трайно отслабване на данъчните приходи изисква фискална консолидация, орязване на държавни разходи, за да се избегне изпадането в хронични дефицити по държавния бюджет и съответно дългосрочно нарастване в публичното дългово бреме. Уви, нито една от гореспоменатите държави изпитващи слаб икономически растеж и дори спад в продуктивността не води достатъчно дисциплинирана фискална политика.

Съответно, данните показват отчетлива дивергенция и във фискалните показатели. През 1999 г. бюджетният дефицит на Италия се равнява на 1.7% от БВП в сравнение с 1.2% в Германия и 1.4% средно за еврозоната (следващата графика). През 2011 г. тези стойности са вече съответно 3.3% от БВП, 0.5% и 3.2%. През 2019 г. (преди пандемията, която значително изкривява данните) бюджетният дефицит в Италия е 1.5% от БВП, в сравнение с 0.8% средно за Еврозоната и излишък 0.9% от БВП в Германия. Това значи, че през 1999 г., при присъединяването към еврозоната,

бюджетният дефицит в Италия е 21.4% по-висок от средния за еврозоната и 41.6% по-висок от този в Германия, а 20 години по-късно е съответно 87.5% и 270% по-висок.

Фигура 4. Фискални дефицити, % от БВП, 1999 – 2021 г.



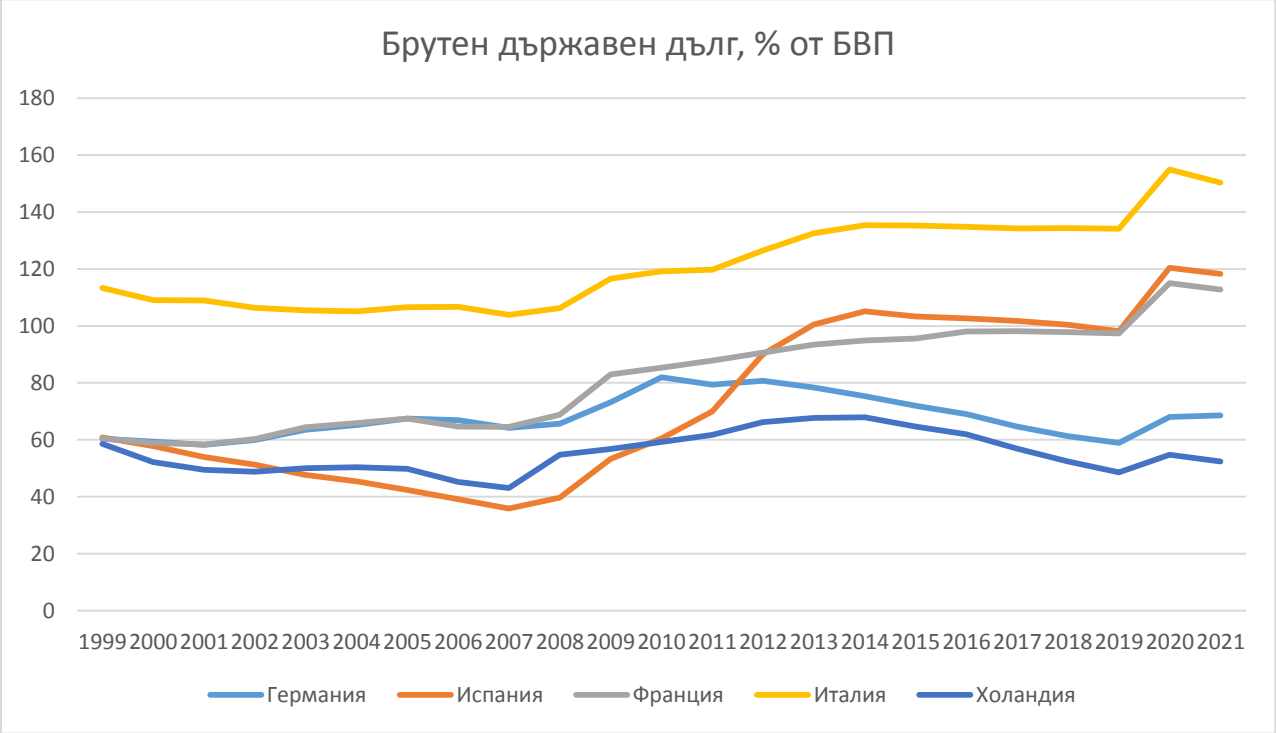
Източник: СБ

Примерът на Франция също е илюстративен. По последни данни нивото на държавен дълг спрямо БВП в страната достигна 112.9% през 2021 г., сходно с нивата в държави като Испания и Португалия, които също претърпяха банкови и фискални кризи в периода 2010 – 2014 г. Франция страда и от хронични бюджетни дефицити – държавата не е имала балансиран бюджет през нито една година, откакто е членка на еврозоната, и през повечето от тях (16) е имала бюджетен дефицит, който надвишава 3% от БВП. Същевременно, продуктивността на френската икономика се е увеличила едва 3.2% между 1999 г. и 2021 г. докато нивото на държавен дълг през същия период почти се удвоява – през 1999 г. то е 60.5% от БВП, а през 2021 е 112.8%.

Това е в рязък контраст с развитието на Германия. Двете държави всъщност имат много сходни фискални показатели при присъединяването им към еврозоната. През 1999 г. нивото на държавен дълг в Германия е 60.4% от БВП – идентично с това във Франция. По това време Германия също страда от хронични бюджетни дефицити, които редовно надвишават 3% от БВП и продължават в първите ѝ години на членство в еврозоната, достигайки пик от 4.4% през 2010 г. През същата година държавният дълг също достига пик от 82% от БВП. В следващите години обаче фискалната ситуация в Германия рязко се променя и между 2013 г. и 2019 г. бюджетът на Германия е балансиран или на излишък, а държавният дълг пада до 58.9% от БВП през 2019 г. Германия успява да

реализира и много по-съществен ръст на общата факторна продуктивност – 9.7% между 1999 г. и 2021 г., три пъти по-висок ръст от реализирания във Франция.

Фигура 5. Брутен държавен дълг, % от БВП, 1999 – 2021 г.

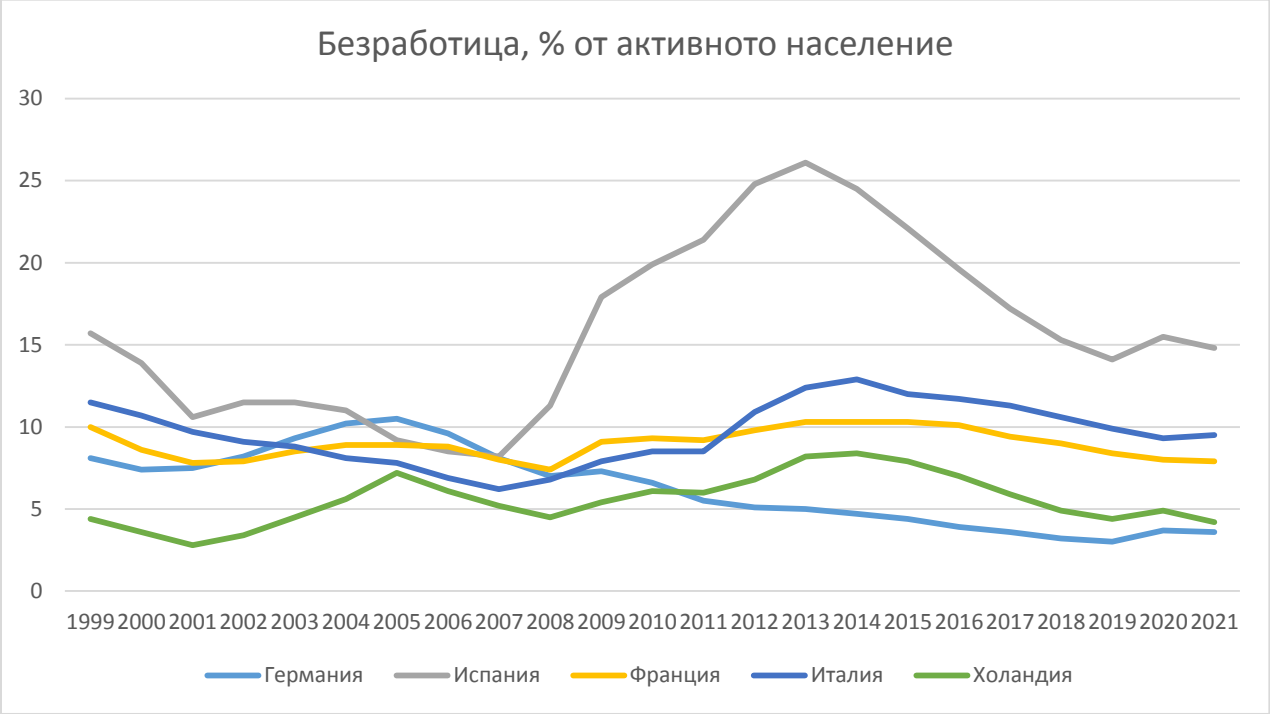


Източник: СБ

Дивергенцията е също толкова дълбока и по линия на други ключови икономически показатели като безработица. В първите години на своето съществуване, нивата на безработица в страните членки на еврозоната не са особено различни и се движат в една и съща посока. Например, през 1999 г. безработицата в Италия и Германия е съответно 11.7% и 8.9% (виж графиката долу). През 2005 г. нивата са 11.2% за Германия и 7.7% за Италия и през 2009 г. достигат най-близката си точка - 7.8% в Италия и 7.7% в Германия. Също така, през 1999 г. безработицата в Италия е 11.7% над средната за еврозоната, а през 2021 вече е с 23.4% по-висока.[30] Подобна дивергенция е налична и сред други страни-членки.

[30] European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; Unemployment, Percentage of active population; AMECO database

Фигура 6. Безработица, % от активното население (работна сила), 1999 – 2021 г.



Източник: ЕК

Данните показват, че всъщност през първите години на съществуването на общата валута, до около 2007-ма, нивата на безработица в петте най-големите икономики на еврозоната се сближават, т.е. налична е конвергенция. След Глобалната финансова криза обаче има видима дивергенция. Безработицата в Германия и Холандия пада година след година, до ниво под 5% към 2021 г., докато в другите три държави остава на много по-високи нива. В Испания безработицата продължава да е тройно по-висока, а в Италия е около два пъти по-висока спрямо нивото в Холандия и Германия.

От представените данни ясно се отличава тенденцията на рязка дивергенция между най-големите икономики на еврозоната, особено след 2009 г. Допреди настъпването на Глобалната финансова криза, макар и да им отчетливи разлики в икономическите показатели и съответните им траектории, във Франция, Германия, Италия, Испания и Холандия, те не са толкова мащабни, колкото в периода след 2009 г. до наши дни. На какво се дължи това? Теоретичната рамка на оптималната валутна зона, изложена в първата глава на този анализ, е способна да предложи обяснение.

За съответната група държави, Глобалната финансова криза представлява асиметричен шок. Неговите отрицателни макроикономически ефекти се проявяват до различна степен в различните икономики поради очевидните разлики в техните специфики. В случая на петте разглеждани държави става дума за различни стопански модели, различни структури на икономиките им и различни икономически политики, които се налагат на местно ниво. Тези разлики, напълно естествено, водят до различни икономически последствия, т.е. „асиметрични“ последствия. Асиметрията на

икономическия шок не е характеристика присъща на самия него, тя е последствие от разликите, т.е. от наличната асиметрия в икономическите модели на съответните държави.

В случай на икономически шок, страните със собствени валути имат две опции за изчистване на породени отрицателни макроикономически дисбаланси спрямо други икономики, например такива, които водят до влошена конкурентоспособност, влошен търговски баланс, отлив на инвестиции и подобни. Първата опция са реформи в сферата на реалната икономика, които да подобрят нейната конкурентоспособност. Например реформа на трудовото законодателство, които да направят пазара на труда по-гъвкав, реформи, които да повишат икономическата продуктивност или реформи, които да подобрят фискалните показатели. Втората опция е реформа в номинално изражение – обезценка на валутата, която да компенсира дефицита на конкурентоспособност в реалната икономика.

В контекста на паричен съюз обаче отделните държави самостоятелно разполагат само с първата опция, понеже нямат паричен суверенитет. Реформи в реалната икономика обаче могат да са много по-трудни за имплементиране по чисто политически причини. Особено ако са необходими дълбоки структурноопределящи реформи, провеждането им често е в ущърб на установени икономически интереси в обществото. За да могат да бъдат проведени такива реформи е необходимо силно и стабилно държавно управление, защото въпросните реформи сами по себе си е вероятно да генерират политическо напрежение, което дестаблизира управлението.

В държави като Италия, където от Втората световна война насам средното времетраене на едно правителство е 1.1 години[31], провеждането на дълбоки структурни реформи се оказва на практика невъзможно. Съответно, сравнителната загуба на конкурентоспособност е необратима и икономическите последици от асиметричния шок изпитан след настъпването на Глобалната финансова криза се оказват дългосрочни. Държави като Испания и Италия не успяват да подобрят своята икономическа продуктивност до такава степен, че да компенсират по-ниската си конкурентоспособност спрямо икономики като Холандия и Германия.

В контекста на анализа на дивергенцията в еврозоната и изоставащото икономическо развитие на някои от най-големите ѝ страни-членки, случаят на Италия заслужава специфично внимание. Икономиката на Италия е 10 пъти по-голяма от тази на Гърция (15% спрямо 1.5% от БВП на еврозоната през 2021 г.) и страда от сходни проблеми като тези, които доведоха до гръцката дългова криза. Италия има изключително високо съотношение на държавен дълг към БВП – 155%, което в момента е второто най-високо в ЕС след това на Гърция. Безработицата в Италия остава на много високи нива, през 2021 г. тя е около 9.83% от активното население (работна сила), което е значително над средното ниво за еврозоната – 7.76%. Същевременно, от избухването на глобалната финансова криза през 2008 г. насам, Италия страда от хронично нисък растеж. От 2011 г. до 2021 г. средният годишен ръст на БВП в Италия е -0.1% в сравнение с 1.0% за

[31] Governo Italiano Presidenza del Consiglio dei Ministri; "I Governi nelle Legislature"; 09.11.2015

еврозоната. От 1999 г. до 2021 г. БВП на Италия се е покачил с общо 4.9% в сравнение с 29.6% за еврозоната като цяло.

Италианската икономика страда и от хронично ниска продуктивност. БВП на час работа в Италия е 82% от средното за еврозоната според данни на Европейската комисия към 2019 г. Забележително е, че продуктивността на Италия се е влошила спрямо средното за еврозоната от 1999 г., когато е била 87% от тази стойност. Също така, общата факторна продуктивност на Италия от 1999 г. до 2021 г. е паднала с 2.6%. За десетилетието от 2011 г. до 2021 г. спадът е 0.2%. Италия изостава в акумулирането на нетен капитал. Според данни на Евростат, нетния капитал на италианската икономика се е покачил с 19.6% между 1999 и 2021 в сравнение с 36.2% в еврозоната като цяло. [32]

Ниската продуктивност на икономиката на Италия би могла да се припише на няколко фактора. На първо място, Италия исторически е отделяла по-малко за инвестиции в research & development в сравнение с други европейски държави. През годините нивото на инвестиции в R&D се покачва от 0.98% от БВП през 1999 г. до 1.53% от БВП през 2020 г., но остава под средното за еврозоната ниво от 2.36%.[33] Освен това, комбинация от други институционални фактори също допринасят за ниската продуктивност на италианската икономика. Италия страда от завишени нива на корупция в сравнение със средните за Европа нива, според данни на Transparency International.[34] В класацията Doing Business на Световната банка Италия получава оценка 72.9, което е под средното за ЕС ниво от 76.5 и това я нарежда сред петте държави с най-лош индекс. Това е индикация за лоша бизнес среда и ниско качество на институциите в Италия, що се касае стимулирането на предприемаческа дейност.

Пазарът на труда също страда от тежки проблеми. На първо място, работната сила на Италия расте с много бавни темпове. Тя се е покачила с 8.5% между 1999 г. и 2021 г. в сравнение с 13.5% за еврозоната като цяло. От всички страни членки на еврозоната Италия има най-нисък процент участие в работната сила – 48.6% през 2021 в сравнение с 57% средно за еврозоната и 60.5% за Германия конкретно. Дори в Гърция този индикатор е по-висок – 50.8%.[35] Италия има много лош демографски профил – медианната възраст на нейното население е 47 години през 2020, което е най-високата стойност за целия ЕС. Застаряващото население и ниското ниво на включване в работната сила означават по-високо натоварване върху социалната система, което дългосрочно е много голям проблем за вече дълбоко задлъжняла държава.

За да се справи с тези проблеми, икономиката на Италия има нужда от дълбоки структурни реформи. Уви, такива реформи до ден днешен не са предприети и е малко вероятно да бъдат в обозримо бъдеще, както поради вътрешни, така и поради външни фактори. Вътрешнополитическата ситуация в страната продължава да е силно

[32] Цитираните данни са извлечени от European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; AMECO database

[33] World Bank; GDP per capita, Research and development expenditure (% of GDP); World Bank Open Data

[34] Transparency International; "2021 Corruption Perceptions Index (CPI)"; 25.01.2022

[35] European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; Total labour force; AMECO database

нестабилна, което възпретятства планирането и изпълнението на дългосрочни стопански реформи. Във външно отношение, натискът за реформи от страна на институциите на еврозоната, както и останалите страни членки е твърде слаб. Самата еврозона нито разполага с ясни механизми, които да наложат на Италия да осъществи необходимите реформи, нито изглежда да има волята за това. Дори напротив, както ще стане ясно нататък в анализа, паричната политика на ЕЦБ всъщност стимулира задълбочаването на икономическите проблеми на Италия.

С оглед на надеждите, с които паричният съюз е създаден, сериозната икономическа дивергенция между някои от най-големите и най-ранните страни-членки би трябвало да е достатъчно, за да заключим, че еврозоната е провал, поне във формата, в която съществува от основаването си до днес. Очакването за икономическа конвергенция между страните членки е експлицитно заложено в договора подписан в Маастрихт през 1992 г., който слага официално начало на изграждането на общата валута. Интересно е, че в Маастрихтския договор икономическата конвергенция е заложена както като условие, чрез четирите критерия за конвергенция преди членство, така и като цел, последствие от членството в еврозоната. В своя ентусиазъм промотирайки проекта, създателите на еврозоната обещават, че тя може да изпълни цел, която всъщност е изискване за успешното ѝ съществуване.

IV. СТРУКТУРНИТЕ ПРОБЛЕМИ НА ЕВРОЗОНАТА

1. ЕВРОЗОНАТА КАТО НЕ-ОВЗ

Години преди въвеждането на еврото сред първоначалните 11 страни членки през 1999 г., много икономисти изразяват скептицизъм относно потенциалния успех на проекта. Основното притеснение е, че Европа като цяло и дори първоначалните страни членки конкретно, не представляват регион, който е ОВЗ.[36] Много такива предупреждения се появяват през 90-те, но един от най-ранните скептици е британският икономист Николас Калдор.

Още през 1971 г. Калдор предупреждава, че създаването на европейски паричен съюз преди съществуването на паричен съюз преди достатъчна политическа интеграция, преди формирането на достатъчно дълбок политически съюз.[37] Той предупреждава, че „е опасна грешка, да се смята, че паричен и икономически съюз може да предхожда политически съюз“ и добавя, че „ако създаването на паричен съюз и общ контрол над националните бюджети генерира натиск, който води до разпад на цялата система, това ще възпрепятства развитието на политически съюз“. Накратко, Калдор предупреждава точно за този риск, който описахме в предишната секция на този текст.

Милтън Фридмън, вторият най-влиятелен икономист на 20-ти век след Джон Мейнард Кейнс, също е сред скептиците. В своя статия през 1997 г. той представя аргумента, че

[36] Karras, Georgios; “How homogenizing are monetary unions? Evidence from the U.S. states”; The North American Journal of Economics and Finance, 14; 2003; pp. 381-397

[37] Kaldor, Nicholas; “The Dynamic Effects of the Common Market”; Destiny or Delusion: Britain and the Common Market; London: Gollancz; 1971; pp. 59-91

Европа не покрива критериите за ОВЗ и въвеждането на обща валута всъщност може да е контрапродуктивно и да застраши бъдещето на Европейския съюз. Според Фридман, обединението на разнородните икономики на Европа в общ паричен съюз неизбежно ще доведе до политически конфликти между тях.[38]

Предупрежденията на Калдор и Фридман се оказват пророчески, както ще стане ясно по-късно в този текст. Но още тогава, години преди формирането на еврозоната е очевидно, че европейските държави, които евентуално ще са членки на паричния съюз, са твърде икономически разнородни, за да представляват ОВЗ. Сред оригиналните страни членки на еврозоната се обособяват очевидни разлики в икономическите модели и политики. Най-тревожното е, че дълбоки разлики в стопанските модели и икономическите политики и показатели са налични дори сред трите държави, които още тогава отговарят за над 2/3 от БВП на еврозоната – Германия, Франция и Италия.

Липсата на синхронизация между икономическите модели, особено сред най-големите икономики в еврозоната е източник на сериозни дисбаланси, както видяхме в предходните части на този анализ. Различни икономики в еврозоната поемат по различни траектории в своето развитие. Вместо конвергенция в икономическото развитие се стига до дивергенция, особено когато сравняваме държави с много различни икономически модели и политики като Германия и Италия. Примерът на Гърция разбира се е най-крайният в това отношение, но тежестта на нейната дивергенция от страни като Германия не е толкова съществена за еврозоната, колкото са икономическите проблеми на третата най-голяма икономика в паричния съюз - Италия.

От Втората световна война насам, когато се търси как да се стимулира икономическата активност, държавната политика в страни като Германия обикновено го прави чрез фокус върху предлагането (supply-side policy), докато в страни като Италия го прави чрез фокус върху предлагането (demand-side policy). Стопанският модел на Франция също клони отчетливо към demand-side policy, но от гледна точка на икономическо развитие и показатели представлява смесица между данните на Германия и Италия. Особено от 70-те години нататък, се формират ясни разлики в подхода на тези държави към политиките по сектори. Германия винаги е била държава, която е поддържа сравнително много по-ниски нива на дългово финансиране, съответно по-ниски бюджетни дефицити и по-ниски нива на държавен дълг към БВП в сравнение с Италия и Франция.

Същевременно, в Германия исторически стопанската политика поставя много голям фокус върху експортно-ориентирани сектори с висока добавена стойност. Освен това, особено след присъединяването си към еврозоната, Германия налага трудова политика, която поддържа пазара на труда възможно най-гъвкав с цел стимулирането на заетостта и поддържането на ниски разходи за труд за експортно-ориентираните бизнеси. От друга страна, в държави като Италия и Франция икономическата продуктивност е

[38] Friedman, Milton; "The Euro: Monetary Unity to Political Disunity?"; Project Syndicate; 28.08.1997

много по-ниска, трудовите регулации са много по-тежки, трудовите пазари по-малко гъвкави и нивото на икономическа активност сред населението много по-ниско.[39]

При планирането на паричния съюз, европейските политици и институции до голяма степен си затварят очите за факта, че като група тогавашните страни-членки на Европейския съюз не представляват ОВЗ. Дори базовият критерий за мобилност на труда не е покрит.[40] Освен това, в първоначалния си вариант, планиран в новия договор на ЕС подписан в Маастрихт през 1992 г., еврозоната не предвижда механизъм за фискални трансфери. **Някои страни членки, най-вече Германия са силни противници на въвеждането на механизъм за фискални трансфери, понеже се опасяват, че това ще стимулира други страни членки в по-лошо фискално състояние да прехвърлят цената на своите фискални несгоди върху тях.**

Това притеснение със сигурност е резонно, особено с оглед на факта, че еврозоната се планира да бъде само и единствено паричен съюз, без каквато и да е по-дълбока политическа интеграция и синхронизация на стопанските модели и политики измежду страните членки. Предвижда се само създаването на обща валута, която ще бъде управлявана от обща централна банка. Единственият опит да бъдат адресирани огромните икономически разлики между различните страни-членки са т.нар. „Маастрихтски критерии“. Това са 4 критерия за икономическа конвергенция, която всяка потенциална страна членка на еврозоната трябва да изпълни преди присъединяване и да продължи да изпълнява като член на паричния съюз. Тези критерии засягат допустимите рамки на бюджетни дефицити, държавен дълг, инфлация и лихвени проценти, в които страните членки трябва да се впишат, за да се гарантира макроикономическа стабилност.

Уви, както историята на еврозоната показва по-късно, тези критерии не са достатъчни сами по себе си. Катастрофалната фискална и икономическа криза, до която се стига в Гърция между 2010 г. и 2015 г. (и която ще разгледаме в следващата част) е ясно доказателство. Всеки един от тези критерии може да бъде изпълнен временно изпълнен и кандидатстващата държава да бъде приета в еврозоната, без да е постигнала цялостна конвергенция в стопанския си модел и икономически политики спрямо останалите страни членки. Ако не се прилагат изключително стриктно спрямо всички страни членки след присъединяване, година след година, тези критерии са безсмислени.

Но дори да бъдат стриктно спазвани това може да е контрапродуктивно за страни, чиито стопански модели не могат устойчиво да поддържат изискуемите нива на съответните индикатори в дългосрочен план. За да може една държава да изпълнява Маастрихтските критерии успешно, тя трябва да следва подходящ за това икономически модел. Ако изпълнението на Маастрихтските критерии противоречи на икономическият ѝ модел, комбинацията между двете е неустойчива. Държавата или ще спре да изпълнява критериите, или ще трябва да реформира стопанския си модел.

[39] Tokarski, Pawel; “Divergence and Diversity in the Euro Area: The Case of Germany, France and Italy”; Stiftung Wissenchaft und Politik; Berlin; May 2019

[40] Eichengreen, Barry; “Is Europe an Optimum Currency Area?”; National Bureau of Economic Research; Massachussets, USA; January 1991

Неизпълнение на критериите очевидно е по-лесната опция и освен ако не съществуват достатъчно силни институции, които да наложат обратното, всяка страна членка с икономически модел несъответстващ на Маастрихтските критерии ще спре да ги изпълнява. Без дълбока политическа интеграция, т.е. без някаква форма на федеративно обединение, не съществува толкова силни над-национални институции, които да могат да налагат критериите за конвергенция с достатъчна стриктност.

2. ЕВРОЗОНАТА КАТО ТРАГЕДИЯ НА ОБЩИТЕ БЛАГА

Неоптималната валутна зона неизбежно се превръща и в трагедия на общите блага. В еврозоната е очевидно налична ситуация, в която много конкуриращи се помежду си държави се опитват да експлоатират в своя полза един ресурс – общата валута – докато нито една от тях не носи отговорност за стопанисването на този ресурс. Отговорността е споделена. Споделеното стопанисване на какъвто и да е ресурс е икономическа ситуация, която е особено уязвима към т.нар. проблем с безплатен ездач (free-rider problem)[41] – когато някой извлича печалба от даден ресурс, която е диспропорционална на неговия принос към стопанисването му и отговорността за това биха прехвърлена на другиго.

В контекста на еврозоната най-очевидният начин по който тя страда от тези проблеми е по линия на монетизирането на държавни дългове.[42] Всяка страна членка на еврозоната може чрез общата централна банка да „монетизира“ (т.е. да финансира) бюджетните си дефицити**.** Това е проинфлационна политика, която при равни други условия обезценява валутата. В условията на единна валута обаче икономическите щети от това инфлационно обезценяване са споделени между всички държави в еврозоната. Това автоматично споделяне на щетите значи, че капацитетът за провеждането на подобни политики е увеличен.

С други думи, цената на прекомерно дълбоки дефицити в Гърция няма да бъде понесена само от местните граждани. При равни други условия, споделяйки обща валута с други държави като Германия, държави като Гърция са способни да водят по-разпусната и проинфлационна фискална политика отколкото биха могли в противен случай. Благодарение на тази структурна „солидарност“ на еврозоната, по-ниската икономическа цена от подобни политики в Гърция значи и по-нисък политически риск за гръцките политици. Все пак, те се избират от гръцки граждани, които са в позиция пряко да спечелят от по-големите държавни харчове (финансирани с дълг) докато цената на тази по-разпусната фискална политика е поне частично изнесена навън и съответно по-ниска за самите тях, отколкото щеше да е в противен случай.

Това създава извратени стимули в рамките на еврозоната. Както видяхме именно тези извратени стимули, вкоренени в самата структура на паричния съюз, водят до дълговата криза в Гърция. При създаването на еврозоната е направен опит да се ограничи „free-riding” рискът и да се предотврати деградацията в трагедия на общите

[41] Rittenberg, Libby, Tregarthen, Timothy D. (2008)“Principles of Microeconomics”; OpenStax College; 2008; Chapter 6; Section 4

[42] Bagus, Philipp; The Tragedy of the Euro; Ludwig von Mises Institute; Alabama, USA; 2010

блага от този тип чрез въвеждането на фискални правила. Обаче, както също стана ясно, тези правила са на практика ирелевантни – в еврозоната или няма политическа воля или институционален капацитет (или и двете) те да бъдат стриктно налагани.
Фактът, че еврозоната е неОВЗ, без дълбока политическа интеграция и конвергенция в икономическите политики на страните членки е особено остър проблем в това отношение. Валутен съюз на приблизително 20 суверенни държави с различни стопански модели, икономически интереси и подходи към фискалната политика неизбежно деградира в трагедия на общите блага, по линията на очевидна икономическа логика.

3. ВЪЗМОЖНИ ВЪЗРАЖЕНИЯ: ЕНДОГЕННОСТ НА ОПТИМАЛНАТА ВАЛУТНА ЗОНА И РЕФОРМИТЕ В ЕВРОЗОНАТА СЛЕД 2012 Г.

В противовес на данните и аргументите изложени дотук, една възможна защита на тезата, че еврозоната би могла да е ОВЗ е реферирane към теория за т.нар. „ендогенност“ на критериите за ОВЗ. Според това допълнение към класическата теория, дори дадена група държави да не изпълнява критериите за ОВЗ *ex ante* (изначално), то самото им обединяване в рамките на такава с времето ще доведе до достатъчна синхронизация на икономическите им цикли и стопански модели, така че те ще се превърнат в ОВЗ *ex post.* Тази теза набира особена популярност в академичните среди пред 90-те години на 20 век, конкретно във връзка със създаването на европейския паричен съюз и критиките на много икономисти, че страните, които се планира да бъдат включени в този съюз не представляват ОВЗ.[43]
Теорията за ендогенност на критериите се осланя на допускането, че общата валута ще допринесе за съществено увеличение на търговския обмен между различните държави поради спад в транзакционните разходи, което с времето ще доведе до синхронизация на техните бизнес цикли, увеличена мобилност на работна ръка и капитал и евентуална политическа интеграция. Трябва да отбележим, че тази модификация на теорията на оптималната валутна зона страда от сериозни проблеми още на концептуално ниво. Постулирането на ендогенност на критериите на оптималната валутна зона всъщност не е просто корекция, а пряко противоречие на ключова част от основната теза на оригиналната теория. Ако изпълнението на критериите *преди* създаването на обща валута не е необходимо за нейното адекватно функциониране, то тогава можем ли въобще да говорим за критерии? Ако „критериите“ могат да бъдат „изпълнени“ по-късно, и то като пряко следствие на самото обединение в общ паричен съюз, то тогава въобще не става дума за критерии, а за последствия. Тезата за ендогенност на критериите обръща теорията на оптималната валутна зона с главата надолу.
Какво обаче показват данните, настрана от логическите проблеми с тезата за ендогенност на критериите? Има много данни, които са в противоречие с тази модифицирана версия на теорията за оптималната валутна зона. През 2003 г. е публикуван анализ върху развитието на Съединените американски щати, който

[43]Frankel, Jeffrey A.; Rose, Andrew K; "The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria; The Economic Journal, Vol. 108, No. 449; Oxford University Press; Oxford; 1998; pp. 1009-1025

показва, че наличието на обща валута не успява да доведе до икономическа хомогенизация.[44] Доказателство за това са отчетливите вариации в бизнес циклите и нивото на корелация на доходите на щатско ниво измежду различните щати, които споделят обща валута. Важно е да се подчертае, че това изследване установява неспособност на общата валута да постигне синхронизация на бизнес циклите, дори в паричен съюз, който има обща фискална политика (на федерално ниво в САЩ), нещо, което и по време на публикацията на анализа, и днес, не е налично в еврозоната.

Що се касае самата еврозона, анализираните данни в третата глава на този текст сочат към заключението, че общата валутна зона не е довела до икономическа синхронизация сред по-голямата част от вътрешната си икономика. Държави като Германия, Франция, Италия, Испания и Холандия формират 80% от БВП на еврозоната и между тях се забелязва дивергенция по линия на редица ключови макроикономически показатели, сред които БВП на глава от населението и ниво на безработица. В научната литература за оптималната валутна зона тези признаци на дивергенция са отбелязани като контрааргумент на тезата за ендогенност още преди десетилетие.[45] Данните относно динамиката на други икономически променливи също не подкрепят теорията за ендогенност на критериите.

Например, данните за търговията сочат, че общата валута не е довела до по-високи нива на търговия измежду най-големите страни членки на еврозоната. През периода 1999-2020 г., делът на търговския обмен от общата търговия със света на всяка една от петте най-големи икономики на еврозоната с другите четири е спаднал.[46] Това противоречи на ключовото допускане на теорията за ендогенност на оптималната валутна зона, че критериите за нейното хармонично функциониране ще бъдат реализирани ex post като следствие на повишен търговски обмен и по-тесни търговски връзки между страните членки.

Таблица 2. Търговски обмен с всяка една от останалите четири държави като дял от общата търговия със света (1999 - 2020 г.)

	1999	**2020**	**Промяна**
Германия	29.0%	21.7%	-7.3%
Франция	39.0%	38.0%	-1.0%
Италия	40.6%	33.2%	-7.4%
Испания	46.3%	34.6%	-11.7%
Нидерландия	35.7%	31.7%	-4.0%

Източник: WITS

Отвъд теорията за ендогенност на критериите на оптималната валутна зона, единствената друга критика на гореизложената теза за структурната трагедия на

[44] Karras, Georgios; "How homogenizing are monetary unions? Evidence from the U.S. states"; The North American Journal of Economics and Finance, 14; 2003; pp. 381-397

[45] Hafner, Kurt A., Jager, Jennifer; "The Optimum Currency Area Theory and the EMU"; Intereconomics, Vol. 48, No. 5; 2013; pp. 315-322

[46] World Bank; World Integrated Trade Solution (WITS)

еврозоната би могла да цитира създаването на допълнителни механизми и институции като Европейския механизъм за стабилност (ЕМС) и Банковия съюз като решение на проблемите на паричния съюз. Подробен анализ на структурата и функционирането на Банковия съюз можете да намерите в нашия анализ „Една година в Банковия съюз: Какво значи това за България?“[47]

Банковият съюз сам по себе си е недостатъчно решение на структурните проблеми на еврозоната, особено с оглед на това, че остава недовършен – все още няма обща схема за гарантиране на депозити. Но отвъд това, самият Банков съюз страда от собствени структурни проблеми и в настоящото си състояние е неспособен да разреши казуса с т.нар. „порочен кръг“ на взаимното финансиране между държави и банки по линия на пазарите за държавен дълг. Нещо повече, историята на решенията взети от Единния надзорен механизъм на Банковия съюз показват, че неговите правила не се прилагат консистентно и липсва синергия между функционирането на неговите институции и институции на ЕС като Европейската комисия.

Заедно с Банковия съюз, създаването на Европейският механизъм за стабилност е най-мащабната реформа, която е въведена в еврозоната през 2012 г. в отговор на дълговата криза в държави като Гърция. Този механизъм представлява фонд, който се пълни с вноски от всички страни-членки на еврозоната, пропорционални на техния БВП. ЕМС може и да набира средства от финансовите пазари чрез емитиране на дълг. Финансовият ресурс натрупан в този фонд може да се използва за подпомагане на страни членки, които са изпаднали във фискална криза. Максималният ресурс, който ЕМС може да отпусне под формата на заеми 500 милиарда евро, но този размер може да бъде увеличен при определени обстоятелства.[48]

Би могло да се твърди, че със създаването на ЕМС, еврозоната започва поне частично да изпълнява критерия за фискална интеграция от теорията на оптималната валутна зона. Неговото наличие действително представлява форма на фискално обединение, но то е само частично такова. Що се касае този критерий, наличието на частично фискално обединение всъщност може би е по-лошо от пълната липса на такова.

В настоящата си форма ЕМС е поредната част от структурата на еврозоната, която вместо да стимулира икономическата конвергенция между страните членки, прави точно обратното. Наличието на механизъм за фискални трансфери, в случай на фискална криза, не стимулира страните с фискални проблеми (като Италия) да проведат реформи, които да разрешат тези проблеми, които реформи биха довели и до цялостна икономическа конвергенция с държавите в еврозоната, които имат сравнително по-стабилни фискални показатели. Точно обратното, поради факта, че правителствата на тези страни с фискални проблеми знаят, че в случай на фискална криза има формален механизъм за тяхното подпомагане, гарантиран от останалите страни членки, те са пряко стимулирани да не провеждат реформи, които адресират фискалните им проблеми и да продължат да водят политики, които ги задълбочават.

[47] Вулджев, Георги [Vuldzhev, Georgi (2021)] „Една година в Банковия съюз: Какво значи това за България?“; ЕКИП; София; 2021

[48] European Stability Mechanism; “ESM Treaty – consolidated version”; ESM; 02.02.2012

Това е класически пример на морален риск в икономиката – когато икономически агент има стимул да поеме повече риск, защото той няма да понесе пълните щети от този риск в случай на неговото реализиране, докато се възползва напълно от печалбите, генерирани от предприемането на този риск. В случая на еврозоната и ЕМС сметката за политиците в страните членки с фискални проблеми е много проста – те могат на 100% да се възползват от ползите от по-разхлабена фискална политика, без да поемат пълния им риск – той е споделен с останалите страни членки. По този начин ЕМС се превръща в поредния аспект на еврозоната, който задълбочава икономическите ѝ проблеми и рискове.

V. ПАРИЧНАТА ПОЛИТИКА НА ЕЦБ В КОНТЕКСТА НА ДИСБАЛАНСИТЕ В ЕВРОЗОНАТА

Дивергенцията в икономическото възстановяване след кризата от 2008/2009 г. поражда разнопосочни мнения относно това каква трябва да бъде паричната политика на ЕЦБ. Държави като Гърция и Италия искат тя да бъде по-стимулираща, защото имат проблем с растежа, докато държави като Германия искат по-рестриктивна политика, акцентирайки върху риска от завишена инфлация. Всяка държава предпочита такава политика, която счита за най-подходяща за своите нужди, но тези нужди са различни поради различната степен на възстановяване, а различната степен на възстановяване е следствие от разлики в местните икономически политики и в крайна сметка – самите стопански модели.

При наличието на собствена валута и централна банка, в условията на икономическа криза всяка държава има способността да следва такава валутна и парична политика, която отговаря на специфичните ѝ нужди и условия. Тези нужди и условия са различни във всяка една държава, породени от разлики в икономическите им политики и стопанските им модели. Икономика със силно гъвкав пазар на труда, висока продуктивност и фокусирана в износа на промишлени стоки с висока добавена стойност като Германия (или Холандия) има различни нужди от икономика със силно регулиран трудов пазар, ниска продуктивност, силно зависима от кредит за финансирането на вноса си като Гърция (или Италия).

Съответно, ако такива разнородни икономики споделят една и съща валута – каква парична политика е редно да следва централната им банка? Такава, която отговаря на нуждите на едната група икономики или на другата? Много е вероятно да се търси някакъв компромисен вариант, политика, която частично отговаря на нуждите и на двете групи. Това е особено вероятно и като отчетем, че решенията на общата централна банка са продукт на консенсус между представителите на местните централни банки на различните страни членки. Така обаче е много вероятно да се стигне до политика, която не отговаря напълно нито на нуждите на едните, нито на другите. И така да се окаже, че с обща централна банка паричната политика, която се следва във валутния съюз не е оптимална за нуждите на нито една страна членка. Всъщност, с оглед на анализа дотук няма как да не заключим, че това е най-вероятното развитие.

Деградацията на еврозоната в трагедия на общите блага продължава и до днес. Тежката дългова криза в Гърция и опасността от такава в Италия водят до съществена промяна в паричната политика на ЕЦБ.[49] В първото десетилетие от създаването на еврозоната централната банка приоритизира изпълнението на своя мандат преди всичко. ЕЦБ има само един официален мандат – да поддържа ценова стабилност.[50] Това я отличава от Федералния резерв на САЩ, например, който има дуален мандат – да поддържа ценова стабилност и ниска безработица. След настъпването на дълговата криза в еврозоната обаче, в своите действия ЕЦБ започва все повече да се отдалечава от стриктното придържане към своя специфичен единичен мандат. В периода след дълговата криза до днес, ясно си личи, че ЕЦБ приоритизира най-вече поддържането на устойчивостта на разходите по държавния дълг в страни като Гърция и Италия.

В опита си да гарантира, че до втора дългова криза няма да се стигне, от 2014-2015 г. насам ЕЦБ значително разхлаби своята парична политика. „Количествените улеснения“, в рамките на които ЕЦБ проактивно изкупува държавните облигации на страни членки в еврозоната от банки и други финансови институции в рамките, залегнаха като фундаментална част от нейната политика. Основният фокус на тази парична политика е да поддържа т.нар. „спред“ (разликата) между лихвите по държавния дълг на дълбоко задлъжнели и ниско продуктивни страни членки като Италия и Гърция и държавния дълг на по-фискално стабилните и продуктивни страни членки като Германия и Холандия.

Когато спредът между лихвите по дълга на различните страни членки на еврозоната достигне твърде големи нива, има риск от финансово разпадане на паричния съюз. Разширяването на този спред е ясен сигнал, че инвеститорите дълбоко се съмняват в платежоспособността на тези дълбоко задлъжнели държави, където лихвите продължават да растат и достигат все по-високи нива спрямо тези в по-фискално стабилните държави. Това прави още по-трудно за задлъжнелите държави да финансират разходите си, възпрепятства нормалното функциониране на публичните финанси и ги тласка към действителна неплатежоспособност. Растящият спред е сигнал, че инвеститорите на финансовите пазари смятат, че в случай на фискална криза, тези държави имат малък шанс да бъдат спасени от останалите членки на паричния съюз (поради липса на ресурс или политическа воля). Ако това се случи, стойността на самата обща валута ще се срине. Единственият начин този срив да се ограничи е може би чрез изключване на фалиращите държави от паричния съюз, но това би означавало неговото де факто разпадане, поне в настоящата му форма.

При формирането на еврозоната, лихвите по държавните дългове на всички страни членки конвергираха.[51] В рамките на няколко години, лихвите по държавните облигации на държави като Италия и Гърция стигнаха сходни нива с тези на Германия

[49] European Central Bank; “ECB announces operational details of asset-backed securities and covered bond purchase programmes”; ECB; 02.10.2014 и European Central Bank; “ECB announces expanded asset purchase programme”; ECB; 22.01.2015

[50] EUR-Lex; “Treaty on European Union”; Article 127; European Union

[51] European Central Bank; ECB Monthly Bulletin; November 2003

и Холандия.[52] Това се случи, защото в периода 2000-2007 г. пазарите вярваха в официалната версия за еврозоната – че нивото на икономическа конвергенция между различните страни членки е толкова задоволително, че на практика да няма съществена разлика помежду им от гледна точка на фискален риск.

Кризата, която впоследствие настъпи показа, че това не е така. Рецесията в някои страни членки беше много по-тежка, отколкото в други, бюджетните дефицити в някои страни членки набъбнаха много повече отколкото в други, възстановяването за някои се оказа много по-трудно, отколкото за други. Това доведе до отлив на инвестиции от държавния дълг на държави, в които кризата протичаше по-тежко (като Италия и Гърция особено), скок в разходите по обслужване на задълженията и риск от неплатежоспособност.[53]

За да предотврати масови държавни фалити, ЕЦБ започна активно да изкупува държавни ценни книжа на страни членки на еврозоната, с цел да намали спреда между лихвите по дълговете на по-слабите и по-силните икономики. По този начин дълговите разходи в дълбоко задлъжнелите икономики могат да останат под контрол и да се избегне изпадане в неплатежоспособност. Политиката на ЕЦБ спрямо силно задлъжнелите страни-членки е много красноречиво изразена от фразата на бившия управител Марио Драги от 2012, че централната банка ще направи „всичко, което е нужно“, за да запази еврото.[54] На практика това се оказва, че значи, че чрез паричната си политика ЕЦБ ще направи всичко необходимо, за да олекоти дълговото бреме на държави като Италия и Гърция.

ЕЦБ продължава да провежда тази политика до днес. Тя обаче страда от много сериозни недостатъци. На първо място не адресира фундаменталните проблеми и структурни противоречия на еврозоната, които доведоха до дълговата криза. Политиката на ЕЦБ на изкупуване на държавен дълг с цел ограничаване на фискалния натиск върху страните членки прави така, че лихвите по държавните ценни книжа до все по-малка степен отразяват икономическите фундаменти на съответните страни членки.[55] Фундаменталният проблем е, че, както вече обяснихме, еврозоната не е ОВЗ. Страните членки имат различни икономически модели и различни нужди от гледна точка на парична политика. Държави като Италия и Гърция следват икономически модел, който се нуждае от периодична обезценка на валутата за стимулиране на икономически растеж. Ако тази опция не е налична, какъвто е случаят откакто са в еврозоната, техните икономически модели трябва да бъдат реформирани из основи.

Агресивната парична политика на ЕЦБ по никакъв начин не адресира проблема с различните стопански модели в еврозоната. Даже напротив. Масовото изкупуване на

[52] Ehrmann, Michael et al.; “CONVERGENCE AND ANCHORING OF YIELD CURVES IN THE EURO AREA”; The Review of Economics and Statistics, Vol. 93, No. 1; MIT Press; 2011; pp. 350-364

[53] FRED, Economic Data; “Long-Term Government Bond Yields: 10-year: Main (Including Benchmark) for Greece”; St. Louis FED; 2023 и FRED, Economic Data; “Long-Term Government Bond Yields: 10-year: Main (Including Benchmark) for Italy”; St. Louis FED; 2023

[54] European Central Bank; “Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London”; ECB; 26.07.2012

[55] Pieterse-Bloem, Mary, Eijffinger, Sylvesterl; “Euro area government bond spreads: A tale of different ECB policy regimes”; Centre for Economic Policy Research (CEPR); 2022

облигациите на силно задлъжнелите страни членки намалява стимула за същински реформи в тези държави. По този начин ЕЦБ дава сигнал на страни като Италия, че ще приоритизира предотвратяването на настъпването на втора валутна криза над всичко останало, включително реформирането на стагниращата ѝ икономика.

Този подход обаче не е устойчив в дългосрочен план. Без подобрение в продуктивността на италианската икономика, размерът на дълговото бреме ще продължи да се увеличава, разходите за неговото обслужване също. ЕЦБ ще трябва да предприема все по-обемни програми за изкупуване на държавен дълг. Това обаче създава все по-голям инфлационен натиск в размките на паричния съюз. Особено в контекста на шок от страна на предлагането на стоки и услуги, както се случи през 2022 г., този инфлационен натиск може да доведе до непоносими нива на инфлация, както за производители, така и за потребители.

Продължителното набъбване на държавния дълг на Италия и рекордно високото дългово бреме в Гърция продължават да са големи проблеми за еврозоната. Тройката на МВФ, ЕЦБ и ЕК наложи ключови реформи и фискални правила на Гърция като условие за получаването на спасителните пакети, които предотвратиха фалит на южната страна членка. Тези реформи и фискални правила доведоха поне до временна стабилизация на фискалното състояние на държавата. Но бремето на държавния дълг остава огромно и се равнява на над 170% от БВП.

Кредитният рейтинг на страната също все още не е възстановен от рейтинговите агенции до нива, които се счита за сигурна инвестиция. През последните години държавният дълг на Гърция има сравнително добър профил – с много дълъг матуритет и ниски лихви – но основното търсене за нов Гръцки дълг идва от ЕЦБ. От първо тримесечие на 2020 до четвърто тримесечие на 2022, номиналният държавен дълг на гърция се е покачил с 23.9 милиарда евро до 353.5 милиарда, по данни на официалната статистика.[56] Междувременно, към края на март 2023 кумулативните нетни покупки на гръцки държавен дълг от страна на ЕЦБ под „Pandemic emergency purchase programme" (PEPP), която е стартирана през март 2020, надишават 37 милиарда евро.[57] Това значи, че фискалната стабилност на държавата продължава да е силно зависима от паричната политика на ЕЦБ. Италия е още по-голям проблем, с оглед на факта, че формира около 15% от БВП на еврозоната през 2021 в сравнение с 1.5% за Гърция. А Италия понастоящем продължава да страда от тежки фискални проблеми.

Необходимостта ЕЦБ да държи лихвите по дълга на държави като Италия и Гърция ниски компрометира нейният официален мандат като централна банка – да контролира инфлацията и да поддържа ценова стабилност. Това е положение на „фискално надмощие", ситуация, в която нуждите на фискалната политика доминират обективните съображения и нужди на паричната. Наличието на фискално надмощие ясно си личи от

[56] Hellenic Statistical Authority; "Quarterly Non-Financial Accounts of General Government/4th Quarter 2022"; Hellenic Statistical Authority; 2023

[57] European Central Bank; "Pandemic emergency purchase programme (PEPP); 05.04.2023; Frankfurt

поведението на управителния съвет на ЕЦБ.[58] Това е много сериозен проблем, защото поставя под риск контролирането на инфлацията в еврозоната, което е официалната функция на централната банка.

Вече виждаме последствията от това фискално надмощие на практика. След глобалната пандемия от Ковид-19, през 2022 г. инфлацията в еврозоната достигна много по-високи нива от тази в САЩ. Макар че енергийната инфлация дойде много по-рано и по-бързо в Европа, ЕЦБ започна да затяга паричната си политика месеци след Федералния резерв, и то не напълно. След като първоначално планираше пълното ѝ прекъсване, програмата на количествени улеснения беше частично запазена през лятото на 2022 г. ЕЦБ реши да прекрати изкупуването и реинвестирането на държавните облигации на страни като Германия и Холандия, но да продължи реинвестирането на дълга на Гърция и Италия.

Това решение бе взето след като в очакване на затягането на паричната политика на ЕЦБ, инвеститорите рязко се отдръпнаха от гръцки и италиански дългови инструменти и това доведе до скок в лихвите, особено остър през юни 2022 г. За да предотврати по-съществено увеличение в лихвите по дълговете на подобни държави, ЕЦБ реши частично да запази количествените си улеснения. Това на практика представлява скрит фискален трансфер от държави като Германия към такива като Италия. Защото докато продава държавния дълг на първите и по този начин вдига лихвите, които плащат, ЕЦБ прави точно обратното за вторите. Така цената на затягането на паричната политика (дотолкова доколкото има такова) се понася изцяло от по-фискално стабилни държави като Германия.

Това е много проблематично от макроикономическа гледна точка, защото по този начин освен, че задълбочава стагнацията в държави като Италия (както обяснихме горе), паричната политика на ЕЦБ същевременно затормозява растежа в държави като Германия и не е достатъчно ефективна в борбата срещу инфлацията. От настъпването на дълговата криза през 2010 г. страни като Германия функционират на практика като фискален гарант на тежко задлъжнелите икономики на еврозоната. Когато стане дума за спасителни пакети и механизми за фискално подпомагане като Европейският механизъм за стабилност, нетните платци са именно тези, които имат по-стабилни публични финанси.

Всичко което се взима от тези държави като трансфер към по-слабите икономики на еврозоната е загубен ресурс, който не може да се използва за инвестиции в тяхната собствена икономика. Оцеляването на паричния съюз съответно налага допълнително фискално бреме на държави като Германия, което впоследствие ограничава потенциала им за икономически растеж. Докога ще може да продължи това? Имплицитното фискално бреме, което по-здравите икономики понасят не може да расте до безкрай. В един момент Италия или трябва да проведе фундаментални реформи, които да вдигнат икономическата ѝ продуктивност, така че растежът на икономиката да започне да изпреварва растежа на дълга или да бъде оставена да фалира и да напусне еврозоната. Макар и втората опция да означава най-вероятно разпад на еврозоната въобще,

[58] Heinemann, Friedrich, Kemper, Jan; "The ECB Under the Threat of Fiscal Dominance – The Individual Central Banker Dimension"; The Economist's Voice, Vol. 18, Issue 1; 2021

реалността е, че фискалните проблеми на Италия не могат да бъдат субсидирани от други страни членки до безкрай.

Самата Германия е изправена пред тежки икономически предизвикателства поради енергийната криза. Санкциите върху Русия, наложени след инвазията на Украйна от страна на ЕС, и съответно загубата на най-голямата съседка на съюза като пряк източник на енергийни суровини (особено природен газ), води до трайно поскъпване на цените на енергийните продукти в Европа. Проблемът за Германия се задълбочава допълнително поради избора ѝ да се откаже напълно от ядрена енергия, която понастоящем е най-икономически рентабилният и надежден енергиен източник. В резултат на това Германия е под заплаха от деиндустриализация.[59] При настоящите енергийни цени, една голяма част от промишлените мощности на Германия стават неконкурентоспособни.[60] Именно тежката енергийно-интензивна промишленост (химическа, металургична, автомобилна) е икономическият двигател на Германия. Съответно, трайното поскъпване на енергийните цени най-вероятно ще доведе до сериозно забавяне на икономическия ѝ растеж.

Това прави икономическото бъдеще на еврозоната още по-несигурно. От самото основаване на паричния съюз, Германия играе ключовата роля на икономически и фискален стабилизатор. Германия отговаря за 29.3% от БВП на еврозоната и е сред топ 3 на най-големите търговски партньори на всички останали страни членки. Ако дългосрочният потенциален растеж на икономиката на Германия се влоши, това автоматично влошава икономическите перспективи за всички останали страни членки на еврозоната. Най-голям е рискът именно за силно задлъжнели икономики като Италия. В случай на дългова криза като тази в Гърция, Италия би разчитала на спасителен пакет финансиран до най-голяма степен от Германия. Дори преди енергийната криза потенциалният размер на спасителния пакет, който би бил необходим на Италия в случай на неплатежоспособност, се считаше за непоносимо голям.

През 2021 г. ЕЦБ проведе преглед на своята парична стратегия, който имаше за цел да оцени нейната настояща и бъдеща целесъобразност. Този преглед обаче не доведе до никакви съществени промени в паричната политика на централната банка. В неговите заключения ЕЦБ всъщност почти изцяло препотвърждава подхода, който така или иначе следва в паричната си политика дотогава.61 Препотвърден е основният мандат на ЕЦБ, който е постигането на ценова стабилност чрез таргетиране на 2% ниво на инфлация (измерена по ХИПЦ) в рамките на еврозоната. Леко е променен подходът към таргетирането на нивото на инфлация. Той вече става експлицитно „симетричен“, което значи, че както отклонения над, така и отклонения под целевото ниво са в еднаква степен нежелателни от гледна точка на на приоритетите на централната банка. Сама по себе си, про-инфлационна промяна.

[59] The Economist; “Germany faces a looming threat of deindustrialisation”; The Economist 11.09.2022; Marin, Dalia; “German Deindustrialization Is Still Looming”; Project Syndicate; 06.02.2023

[60] Lights, Zion; “Will We Learn from the Deindustrialization of Germany?”; HumanProgress; 28.02.2023

[61] European Central Bank; “The ECB’s monetary policy strategy statement”; 2021; Frankfurt

По отношение на „неконвенционалните“ мерки на паричната политика предприети от 2014 г. (като количествените улеснения), ЕЦБ заключва, че те са били целесъобразни, пропорционални и са имали положителен ефект в борбата ѝ срещу дефлационния риск след дълговата криза. Нищо не се споменава за фискалните рискове в еврозоната и връзката им с паричната политика. Единствената друга промяна в подхода на ЕЦБ към паричната политика касае инкорпорирането на съображения, свързани с измененията на климата. Централната банка излага като приоритет отчитането на „последствията от измемението на климата и прехода към нисковъглеродна икономика за паричната политика и централнобанковото дели, в съответствие с целите на ЕС по отношение на климата“ и също така се ангажира с „амбициозен план за действие във връзка с климата“.

Рискът от трайно забавяне на икономическия растеж в целия ЕС, породен от енергийната криза, само и единствено подчертава проблемите на еврозоната. Силно задлъжнели държави като Италия трябва възможно най-скоро да реформират икономиките си, защото времето, в което ЕЦБ можеше безпроблемно да субсидира дълговете им изтича. Подобна парична политика е все по-вредна за останалата част от еврозоната, особено в условията на висока инфлация. От юли 2022 г. насам ЕЦБ предприе рекордно бързо покачване на лихвените проценти, но то е закъсняла и само частична анти-инфлационна мярка. Инфлацията беше значително над 2% още в последното тримесечие на 2021 г.[62] Освен това, чрез частичното запазване на количествените улеснения, ЕЦБ поддържа завишена ликвидност във финансовата система, която активно налива масло в огъня на инфлацията. Централната банка отново води „компромисна“ субоптимална политика, която нито е напълно концентрирана в борбата срещу инфлацията, нито е напълно отдадена на стимулирането на икономически растеж. Класическа трагедия на общите блага.

VI. БЪДЕЩОТО РАЗВИТИЕ НА ЕВРОЗОНАТА

Както стана ясно в предишната глава, паричната политика, която ЕЦБ следва, не помага за разрешаването на икономическите проблеми на еврозоната. Икономическата дивергенция вътре в съюза, изоставането и стагнирането на някои от най-големите ѝ икономики като Италия се задълбочава и паричната политика на ЕЦБ тушира реалните икономически стимули, които биха довели до необходимите реформи. На практика вместо да се адресира по някакъв начин изначалният структурен проблем на еврозоната – фактът, че тя не е ОВЗ – ЕЦБ решава да го „потули“ под лавината на финансова ликвидност, предоставяна от нейната политика.

Един вариант за развитието на еврозоната е създаването на пълен фискален съюз. Това би включвало създаването на общ бюджет за еврозоната, който се попълва с данъчните приходи на различните страни членки и се управлява от обща за валутния съюз институция, която играе ролята на финансово министерство. Тази институция би отговаряла за осъществяването на фискални трансфери (по нейна преценка) между

[62] Eurostat; “Euro area annual inflation up to 4.9%: Flash estimate – November 2021”; Eurostat Euroindicators; 30.11.2021

различните страни членки. Подобна институция обаче би била на практика импотентна без правото да определя данъчната политика на различните страни страни членки. Така или иначе вече съществува официален фонд за фискални трансфери, в случай на много тежки кризи и риск от неплатежоспособност – това е Европейският механизъм за стабилност.

Ако просто се създаде институция с по-разширени правомощия от ЕМС, която или събира по-голям ресурс и/или е по-гъвкава в преценката кога може да се отпуска фискална помощ, това не представлява съществена промяна спрямо настоящата структура на еврозоната и не би било достатъчно, за да се решат фундаменталните проблеми на общата валута. Да не говорим, че създаването на обща фискална институция с разширени правомощия за трансфери най-вероятно ще е източник на политически конфликти. Държави като Германия и Холандия през годините са показали, че не са съгласни на фискални трансфери освен при крайна необходимост и стриктни условия, които те одобряват. Това е движено от вътрешнополитически съображения – местните данъкоплатци негодуваха по времето на Гръцката криза, защото им изглеждаше, че техни пари се използват за да се изплащат чужди дългове и икономически грешки. Евроскептицизмът в тези страни най-вероятно би се в по-голяма степен, ако се създаде институция с по-широки правомощия за фискални трансфери в рамките на еврозоната.

Но дори да нямаше подобни политически рискове и пречки, създаването на фискален съюз само по себе си не би било достатъчно да разреши икономическите проблеми в еврозоната. Вече обяснихме защо по-рано в този текст, когато анализирахме необходимостта от синхронизация на икономическите политики, за да може една обща валута да функционира хармонично. Създаването на фискален съюз в отсъствието на подобна синхронизация би довело до проблеми, сходни с тези, които произтичат от приемането на обща валута без икономическа синхронизация. Подобна икономическа синхронизация изисква политическа интеграция – еврозоната трябва на практика да се превърне в нещо подобно на федерация. Но възможно ли е това да се случи?

По всичко личи, че подкрепата за създаването на „Обединени европейски щати“ или някаква супер-федерация от подобен тип, остава много ниска. Може да се каже, че идеята за по-близка политическа интеграция на страните членки на ЕС е тествана най-сериозно с предложението за „Европейска конституция“ през 2004. Договорът, който трябва да установи тази конституция обаче е отхвърлен от две ключови страни членки – Франция и Холандия, след проведени референдуми в съответните страни през 2005 г. Впоследствие предложението за „Европейска конституция“ е пренаписано, в това което по-късно се приема като „Договорът от Лисабон“, подписан през декември 2007 г. Това е и последната реформа на Договора за Европейския съюз и до днес.

Оттогава всякакви идеи и планове за по-плътна политическа интеграция, дори само в рамките на еврозоната, не намират дори минимална реализация, въпреки че през годините има сериозни предложения в тази посока, и то от водещи европейски политици. Например, през 2012 се публикува документ озаглавен „Подробен план за задълбочен и истински Икономически и паричен съюз: започване на дебати на

европейско равнище“[63], който има за цел да е първата стъпка към установяването на пълен политически съюз. Дори се предвижда създаването на „автономен бюджет на еврозоната“ отвъд ЕМС. Намеренията изложени в този документ остават просто пожелания и не са изпълнени до днес.

През 2015 г. е публикуван “Report of the five Presidents: Completion of the European Economic and Monetary Union” – план за „завършването“ на Европейския икономически и паричен съюз.[64] Този документ излага план за реформа на еврозоната, която цели постигането на пълен икономически, финансов, фискален и политически съюз в три етапа (които трябва да бъдат завършени най-късно до 2025). За да бъдат реализирани обаче е необходимо сериозно да се преработят договорите на Европейския съюз. Понеже това не се случва, амбициозните цели на този план не са изпълнени и няма изгледи скоро да бъдат.

По-късно, през 2017 г., лидерът на Партията на европейските социалисти Мартин Шулц предлага създаването на „Обединени европейски щати“ до 2025.[65] Шулц не е първият такъв политик в ЕС. През 2014 г. италианският премиер Матео Ренци обявава, че Италия ще се възползва от шестмесечното си президентство на ЕС да прокара същата идея.[66] И в двата случая не се следва нищо. През последното десетилетие всякакви подобни идеи за по-дълбока политическа интеграция в рамките на ЕС и на еврозоната срещат много слаба подкрепа, дори сред политическата класа. От 15 години насам не е подписван нов договор, реформиращ Договора за Европейския съюз и няма планове скоро това да се случи. За сравнение, в периода февруари 1992 – декември 2007 са подписани 4 договора реформиращи институциите на ЕС. Политическата интеграция на ЕС и еврозоната видимо буксува.

Понастоящем изглежда най-вероятно, че еврозоната ще продължи да деградира икономически. Стагнацията на италианската икономика ще се задълбочи поради липсата на воля и стимули за дълбоки икономически реформи. В рамките на паричния съюз държави като Италия нямат стимул за реформи, които да адресират проблемите с ниската икономическа продуктивност, защото ЕЦБ не спира да изкупува дълга им и по този начин субсидира неконкурентния им икономически модел. Същевременно, ЕЦБ и останалите институции на ЕС или не могат, или не искат да наложат стриктни фискални правила и икономически реформи в подобни държави.

Изглежда единствената ситуация, в която реформи се случват е когато дадена страна членка бъде изправена пред фалит както се случи в Гърция. Но мащабът на евентуална дългова криза в Италия би бил в пъти по-голям. Италия е третата най-голяма икономика в паричния съюз и отговаря за 15% от неговия БВП. Размерът на спасителен пакет за толкова голяма икономика най-вероятно би бил непосилен за останалите

[63] European Commission; “A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate”; 28.11.2012; Brussels

[64] European Commission; “The Five Presidents’ Report: Completing Europe’s Economic and Monetary Union”; 22.06.2015; Brussels

[65] Delcker, Janosch; “SPD’s Martin Schulz wants United States of Europe by 2025”; Politico; 07.12.2017

[66] Banks, Martin, Squires, Nick; “Italy to push for “United States of Europe” when it holds the EU presidency”; The Telegraph; 22.06.2014

страни членки. По тази причина дългова криза в Италия най-вероятно би означавала край на еврозоната. Уви, това не е единствената заплаха. Както видяхме фискалното здраве и на втората най-голяма икономика на еврозоната, Франция, също е под въпрос.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В рамките на настоящия текст представихме анализ на структурните недостатъци на еврозоната като паричен съюз. От самото си създаване, еврозоната не отговаря на необходимите критерии за ОВЗ. Икономиките на страните, които се обединяват в този паричен съюз са твърде разнородни, за да може да функционират като ОВЗ. За да може еврозоната да е ОВЗ е необходимо държавите, които я формират да имат достатъчно сходни икономически модели и политики, така че да се избегне натрупването на икономически дисбаланси помежду им. Без конвергенция в стопанските модели и политики, преминаването през икономически шокове неизбежно води до икономическа дивергенция между страните членки в дългосрочен план.

Именно това се случва между т.нар. икономическа „периферия“ на еврозоната, включваща държави като Италия и Гърция, в сравнение с т.нар. „ядро“, чийто най-виден представител е Германия. Въвеждането на общата валута задълбочава вече съществуващи икономически дисбаланси в страни като Гърция и Италия, конкретно по линия на ниската им продуктивност и висока задлъжнялост. В случая на Гърция задълбочаването на икономическите проблеми след приемане на еврото е толкова сериозно, че държавата стига до неплатежоспособност и има нужда от три отделни спасителни пакета, за да стабилизира публичните си финанси.

Вместо до икономическа конвергенция, приемането на еврото води до съществена дивергенция между много от страните членки. От гледна точка на редица ключови икономически показатели, Италия, която формира 15% от БВП на еврозоната, днес е значително по-изостанала спрямо Германия (29% от БВП на еврозоната), в сравнение с 1999 г. През 1999 г. БВП на глава от населението в Италия е с 2.6% по-ниско от това в Германия, а през 2021 вече е с 20.7% по-ниско, докато безработицата е над два пъти по-висока (9.5% през 2021 в Италия спрямо 4.2% в Германия). Ясна икономическа дивергенция се забелязва между петте най-големи икономики в еврозоната, които формират около 80% от нейния БВП – Германия, Франция, Италия, Испания и Италия. Докато Холандия и Германия отбелязват изпреварващ темп на икономически растеж и сравнително стабилни фискални показатели между 1999 и 2021 г. в Италия, Испания и Франция се забелязват обратните тенденции – нисък растеж и влошаване на фискалните показатели.

Разнородните стопански модели и икономическата дивергенция неизбежно пораждат и политическо напрежение вътре във валутния съюз. Икономики с различни показатели имат нужда от различна парична политика. Неизбежно се стига до конфликт относно това каква политика трябва да води общата централна банка. Вместо да доведе до политическо обединение, общата валута всъщност създава повече напрежение между страните членки. Паричната политика на ЕЦБ се формира чрез консенсус и следователно не може да угоди напълно на всички. Неизбежно се следва парична

политика, която поне частично е неоптимална за различните страни членки. Освен това, решението да се предпази валутния съюз от разпад на всяка цена, дори това да изисква субсидирането на силно задлъжнелите икономики задълбочава тяхната задлъжнялост и тушира стимула за реформи, които да подобрят продуктивността. На практика това значи, че по линия на общата валута тежестта на икономическите проблеми на тези страни е прехвърлена и върху останалите. Растежът им е забавен, а инфлацията завишена. От неОВЗ, еврозоната се превръща в трагедия на общите блага.

Заключението на нашия анализ е, че разрешаване на проблемите свързани със задълбочаващата се икономическа дивергенция в еврозоната и тежката стагнация на ключови страни-членки е невъзможно, освен при пълна политическа интеграция на валутния съюз. Това означава създаването на обща изпълнителна власт (включващата най-вече фискална власт) за всички страни-членки на еврозоната, т.е. трансформирането ѝ във федерална държава. Дори тогава разрешаването на дефинираните икономически предизвикателства не е сигурно, поради чисто политически рискове, но поне теоретично е далеч по-вероятно. Понастоящем структурата активно стимулира обратното – задълбочаването на икономическите дисбаланси между различните страни-членки, често чрез активното им субсидиране по линия на паричната политика на ЕЦБ.

Подобно ниво на политическа интеграция обаче изглежда политически невъзможно. Суверенитетът на различните страни членки в сферата на фискалната политика особено, все още се цени много високо, включително в държави, които формират политическото „ядро“ на паричния съюз, като Франция и Германия. Нещо повече, самите икономически дисбаланси в еврозоната най-вероятно са основната пречка пред по-дълбока политическа интеграция. В условията на споделен паричен суверенитет, икономическата дивергенция поражда спорове относно курса на паричната политика на ЕЦБ, както и фискалните и икономическите политики на местно ниво. Тези спорове водят до политическо напрежение между различните страни членки на еврозоната. Това от своя страна ги прави по-скептични относно потенциалното задълбочаване на политическата интеграция.

Според нас не е съвпадение, че последният договор, реформиращ структурата на Европейския съюз, включително по линия на по-дълбока политическа интеграция, е подписан преди повече от 15 години - през 2007 – точно преди настъпването на Европейската дългова криза и периода на най-рязка икономическа дивергенция в рамките на еврозоната. Тази пауза изглежда особено дълга на фона на предхождащия я 15-годишен период на постоянни активни усилия към задълбочаване на икономическата и политическата интеграция в рамките на Европейския съюз. Между 1992 и 2007 г. са подписани четири договора, реформиращи институциите на съюза в посока по-дълбока интеграция.

Последствията от структурните проблеми на еврозоната, както в икономически, така и в политически план, са основна пречка пред по-дълбоката политическа интеграция в рамките на паричния съюз. Така, иронично, еврозоната се оказва основната пречка пред провеждането на именно тези реформи, от които се нуждае, за да бъдат разрешени

икономическите ѝ проблеми и да оцелее в дългосрочен план. Мрачното предсказание на икономисти като Николас Калдор и Милтън Фридман сполетява Европейския съюз с пълна сила. Понастоящем еврозоната изглежда обречена на задълбочаващи се икономически дисбаланси, които неизбежно ще доведат до все по-ниска продуктивност, все по-слаб икономически растеж и все по-голямо задлъжняване. Показатели, по които еврозоната вече изостава зад останалата част от развития свят.

БИБЛИОГРАФИЯ

Вулджев, Георги (2021) Една година в Банковия съюз: Какво значи това за България?“; ЕКИП; София [Vuldzhev, Georgi (2021) Edna godina v Bankovia sayuz: Kakvo znachi tova za Bulgaria?“; EKIP; Sofia].

Bagus, Philipp (2010) The Tragedy of the Euro; Ludwig von Mises Institute; Alabama, USA.

Bahceli, Yoruk, Ranasinghe, Dhara (2020) ECB purchases push Greek 10-year bond yields to record low; Reuters; 06.08.2020.

Baltas, Nicholas (1992) Effects of adjustment of the green drachma to its current exchange rate; Agricultural Economics, Volume 7, Issues 3-4; 1992; 225-243

Banks, Martin, Squires, Nick (2014) Italy to push for „United States of Europe” when it holds the EU presidency; The Telegraph; 22.06.2014.

Delcker, Janosch (2017) SPD’s Martin Schulz wants United States of Europe by 2025; Politico; 07.12.2017.

Ehrmann, Michael et al. (2011) Convergence and Anchoring of Yield Curves ιn тhe Euro Area; тhe Review of Economics and Statistics, Vol. 93, No. 1; MIT Press; 350-364.

Eichengreen, Barry (1991) Is Europe an Optimum Currency Area?; National Bureau of Economic Research; Massachussets, USA; January 1991.

Eliades, Evangelos (1954) Stabilization of The Greek Economy and the 1953 Devaluation of the Drachma; IMF Staff papers: Volume 4, No. 1.

EUR-Lex; Treaty on European Union; Article 127; European Union

EUR-Lex; Treaty of Maastricht on European Union; European Union

European Central Bank (2015) ECB announces expanded asset purchase programme; ECB; 22.01.2015

European Central Bank (2014) ECB announces operational details of asset-backed securities and covered bond purchase programmes; ECB; 02.10.2014.

European Central Bank (2003) ECB Monthly Bulletin; November 2003.

European Central Bank (2022) Monetary policy decisions; Press release; 09.06.2022; Frankfurt.

European Central Bank (2023) Pandemic emergency purchase programme (PEPP); 05.04.2023; Frankfurt.

European Central Bank (2012) Speech by Mario Draghi, President of the European Central Bank at the Global Investment Conference in London; ECB; 26.07.2012.

European Central Bank (2021) The ECB's monetary policy strategy statement; Frankfurt.

European Commission (2012) A Blueprint for a deep and genuine Economic and Monetary Union: Launching a European debate; 28.11.2012; Brussels.

European Commission (2015) The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union; 22.06.2015; Brussels.

European Commission (2010) The Economic Adjustment Programme for Greece; Occasional Papers 61; May 2010; Brussels.

European Commission's Directorate General for Economic and Financial Affairs; AMECO database.

European Commission; Stability and Growth Pact (SGP).

European Stability Mechanism (2012) ESM Treaty – consolidated version; ESM; 02.02.2012.

Eurostat (2021) Euro area annual inflation up to 4.9%: Flash estimate – November 2021; Eurostat Euroindicators; 30.11.2021.

Financial Times (2010) Greece condemned for falsifying data; 12.01.2010.

Financial Times (2015) Eurozone approves EUR 86bn Greek bailout; 14.08.2015.

Fitch Wire (2022) Energy Shock Slows Pace of Greece's Fiscal Deficit Reduction; Fitch Ratings; 10.05.2022.

Frankel, Jeffrey; Rose, Andrew (1998) The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria; The Economic Journal, Vol. 108, No. 449; Oxford University Press; Oxford; 1009-1025.

FRED, Economic Data (2023) Long-Term Government Bond Yields: 10-year: Main (Including Benchmark); St. Louis FED.

Friedman, Milton (1997) The Euro: Monetary Unity to Political Disunity?; Project Syndicate; 28.08.1997.

Hafner, Kurt A., Jager, Jennifer (2013) The Optimum Currency Area Theory and the EMU; Intereconomics, Vol. 48, No. 5; 315-322.

Heinemann, Friedrich, Kemper, Jan (2021) The ECB Under the Threat of Fiscal Dominance – The Individual Central Banker Dimension; The Economist's Voice, Vol. 18, Issue 1.

Hellenic Statistical Authority (2023) Quarterly Non-Financial Accounts of General Government/4th Quarter 2022; Hellenic Statistical Authority.

Kaldor, Nicholas (1971) The Dynamic Effects of the Common Market; Destiny or Delusion: Britain and the Common Market; London: Gollancz; 59-91.

Karras, Georgios (2003) How homogenizing are monetary unions? Evidence from the U.S. states; The North American Journal of Economics and Finance, 14; 381-397.

Karras, Georgios (1996) Is Europe an Optimum Currency Area? Evidence on the Magnitute and Assymetry of Common and Country-Specific Shocks in 20 European Countries; Journal of Economic Integration, Vol. 11, No. 3; Center for Economic Integration, Sejong University; 366-384.

Kenen, Peter (1969) The Theory of Optimum Currency Areas: An Eclectic View; Monetary Problems of the International Economy, III; University of Chicago Press; 41-60.

Lights, Zion (2023) Will We Learn from the Deindustrialization of Germany?; HumanProgress; 28.02.2023

Marin, Dalia (2023) German Deindustrialization Is Still Looming; Project Syndicate; 06.02.2023.

McKinnon, Ronald (1963) Optimum Currency Areas; The American Economic Review, Vol. 53, No. 4; 717-725

Mundell, Robert (1961) A Theory of Optimum Currency Areas; The American Economic Review, Vol. 51, No. 4; American Economic Association; 657-665.

New York Times (1983) Greece Devaluing Drachma 15%; NYT; 10.01.1983.

Phillips, A. W. (1958) The Relation Between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom; Economica, Vol. 25, Issue 100; London School of Economics; 283-299.

Pieterse-Bloem, Mary, Eijffinger, Sylvesterl (2022) Euro area government bond spreads: A tale of different ECB policy regimes; Centre for Economic Policy Research (CEPR).

Public Debt Management Agency (Greece) (2022) Public Debt, Key Parameters, Weighted Average Maturity.

The Economist (2022) Germany faces a looming threat of deindustrialisation; The Economist 11.09.2022.

Tokarski, Pawel (2019) Divergence and Diversity in the Euro Area: The Case of Germany, France and Italy; Stiftung Wissenchaft und Politik; Berlin; May 2019 .

Transparency International (2022) 2021 Corruption Perceptions Index (CPI); 25.01.2022.

Wearden, Graeme, Smith, Helena (2012) Eurozone reaches deal on second Greece bailout after all-night talks; The Guardian; 21.02.2012.

World Bank; World Bank Open Data.

World Bank; World Integrated Trade Solution (WITS).

ИНОВАТИВНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – ПОТЕНЦИАЛ ЗА МАКСИМИЗИРАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОЛИТИКИТЕ

Кристина Василева[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Разходите на публичния сектор под формата на обществени поръчки формират 14% от брутния вътрешен продукт на Европейския съюз. Това възлиза на повече от 1,9 трилиона евро. В този смисъл преосмислянето на основни политики и пренасочването на покупателната способност на публичния сектор чрез иновативни обществени поръчки е възможно да се превърне в мощен инструмент за стимулиране на иновациите, а оттам и за максимизиране на резултатите от политиките в редица области. Разглеждането на възможните подходи и практики за иновативно възлагане на обществени поръчки е въпрос, чиято актуалност се подсилва от комплексността на задачите за решаване в дневния ред на съвременното публично управление.

Ключови думи: *иновативно възлагане, обществени поръчки, иновации, предпазарно възлагане, партньорство за иновации*

INNOVATIVE PUBLIC PROCUREMENT – POTENTIAL FOR MAXIMIZING POLICIES OUTCOMES

Kristina Vasileva[2], Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

Public sector expenditures trough public procurement system accounts for about 14% of the EU’s GDP. This equates more than 1.9 trillion euros. Rethinking basic policies and redirecting the purchasing power of the public sector through innovative public procurement can become a powerful tool for stimulating innovation and thereby maximizing policy outcomes in different areas. Survey and analysis of possible approaches and practices for

[1] Кристина Василева е магистър по специалността „Публична администрация“ и докторант във Философския факултет на СУ „Св. Климент Охридски“. Работи като главен експерт в отдел „Стратегически документи и сътрудничество“, дирекция „Законодателство и методология“ в Агенцията по обществени поръчки. Лектор е в Института по публична администрация (Прилагане на Закона за обществени поръчки). Гост-лектор е в УНСС (Финансов контрол, Обществени поръчки) и е автор на публикации в областта на развитието на дигиталните компетенции на служителите в държавната администрация.

[2] Kristina Vasileva has a Master's Degree in Public Administration and she is a Ph.D. student at the Faculty of Philosophy in Sofia University “St. Kliment Ohridski”. She works as a chief expert at Strategic Documents and Cooperation Department at Legislation and Methodology Directorate in the Public Procurement Agency. She is a lecturer at the Public Administration Institute (Implementation of the Public Procurement Act) and a guest lecturer at the University of National and World Economy (Financial Control, Public Procurements). Author of publications in the field of digital competencies development of public administration employees.

innovative public procurement is a matter whose significance is reinforced by the complexity of the ongoing tasks in the modern public governance agenda.
Keywords: *innovative public procurement, public procurement, innovation, pre-commercial procurement, innovation partnership*

УВОД

Социално-икономическото развитие и постигането на устойчивост във всички сфери на обществения живот е от ключово значение за повишаването на благосъстоянието на обществата, каквато е и главната цел на публичното управление. Промените в обществените отношения, определени най-вече от акселерацията в развитието на информационните и комуникационните технологии и тяхната експлоатация, както и глобализацията на социалните, икономическите и екологичните процеси в обществото, оказаха въздействие върху концепциите и визията за съвременно публично управление. Въпросите на днешния ден, свързани с повишаване стандарта на живот, борбата с климатичните промени, намаляване на социалните и икономическите различия и редица други въпроси, налагат преосмисляне на използваните методи за реакция от страна на публичния и частния сектор. Тези предизвикателства се подсилват от събитията през последните две години – пандемията от COVID-19 и войната в Украйна, които усложниха социалната, икономическата и политическата обстановка. Поради присъщата си функция на изменение иновациите често пъти се разглеждат в концепциите за съвременното добро управление като ключ към промените, към повишаването на качеството на живот и към осигуряването на устойчиво развитие.

Израз на стремежа към по-добро и устойчиво управление на публичните финанси е преместването на фокуса през последните години върху иновативното възлагане на обществени поръчки. Разходите на публичния сектор под формата на обществени поръчки формират 14% от брутния вътрешен продукт (БВП) на Европейския съюз (ЕС).[3] Това възлиза на повече от 1,9 трилиона евро. Последното важи особено за сектори като енергетиката, транспорта, отбраната, ИТ и здравните услуги, където публичният сектор е ключов източник на търсене. Осъзнавайки този потенциал, редица държави насочват поглед към иновативното възлагане на обществени поръчки, като търсенето на най-добрата цена постепенно отстъпва пред търсенето на *най-добрата стойност на парите* (value for money). Освен основните икономически принципи за ефективност, ефикасност и икономичност социалните и екологосъобразни съображения все по-често намират място в процеса на разходване на публични средства чрез обществени поръчки. Някои държави членки, като Финландия например, залагат цели, свързани с иновативно възлагане, в националните си планове за възстановяване и устойчивост.[4]

[3] European Commission, Single Market Scoreboard – https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

[4] Национален план за възстановяване и устойчивост на Финландия [Suomen kestävän kasvun ohjelma] – https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Пренасочването на покупателната способност на публичния сектор чрез иновативни обществени поръчки е възможно да се превърне в мощен инструмент за стимулиране на иновациите, а оттам и за максимизиране на резултатите от политиките в редица области. Този потенциал е все още слабо осъзнат и още по-слабо разгърнат в редица държави в Европа. Последното задълбочава различията в социалното и икономическо развитие на отделните държави членки и регионите и способностите им за реакция в отговор на различните кризи. В този смисъл разглеждането на възможните подходи и практики за иновативно възлагане на обществени поръчки е въпрос, чиято актуалност се подсилва от комплексността на задачите за решаване в дневния ред на съвременното публично управление.

ИНОВАТИВНИТЕ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ – ИНСТРУМЕНТ ЗА МАКСИМИЗИРАНЕ НА РЕЗУЛТАТИТЕ ОТ ПОЛИТИКИТЕ

Правилата за обществените поръчки вече не разглеждат само като това „как да се купува“ – те предлагат възможност за стимули за това „какво да се купува“, но без да ги налагат. Появата и развитието на концепцията за *най-добрата стойност на парите* (value for money)[5] през последните години предостави възможност на възложителите да купуват стратегически, без основната водеща цел да е намиране на най-ниската цена.[6] Новата концепция обхваща екологични, социални и иновативни съображения; мерки за подкрепа на малките и средни предприятия (МСП); налагане на стандарти за отговорно бизнес поведение при участието в обществените поръчки и др. Целта е да се увеличи добавената стойност при разходването на публични средства с принос към принципите на кръговата икономика, цифровия и зеления преход. Обект на анализ в настоящата работа са иновативните обществени поръчки и възможните подходи, както и наложилите се практики за възлагане на този тип обществени поръчки.

Понятието *обществена поръчка* се характеризира с това, че поръчките се възлагат в сфери, предназначени за удовлетворяване на обществени потребности. Обществената поръчка се характеризира с три елемента – *лице (възложител)*, което изпълнява публични функции, свързани със защита на обществени интереси, или извършва определени дейности с обществено значение; *обект* – конкретна стока, услуга или строителни работи, които е необходимо да бъдат изпълнени, и *разход* на средства от бюджета на лицето, което възлага поръчката. Обществената поръчка може да се дефинира като „придобиване от един или няколко възложители посредством договор за обществена поръчка на строителство, доставки или услуги от избрани от тях изпълнители, предназначени за обществени цели или за нуждите на публични възложители, а при секторни възложители - за изпълнение на секторни дейности“[7].

[5] Karanja, M. (2021) *Value for Money (VfM) in the public sector*, PwC Rwanda.

[6] Европейска комисия (2017) *Повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа.* Страсбург, 3.10.2017 г. [COM (2017) 572 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN

[7] Павлова, М. (2017) *Обществени поръчки – управление и контрол*. София: УНСС [Pavlova, M. (2017) Obshtestveni porachki – upravlenie i kontrol. Sofia: UNSS].

Не е налице единна дефиниция за *иновативна обществена поръчка.* Всъщност е обичайно да се намират препратки към разнообразни термини или акроними в различни статии, документи, наредби и т.н., а понякога „обществени поръчки за иновации“ (public procurement for innovation) се използва взаимнозаменяемо с „иновативни обществени поръчки“ (innovation procurement) и дори „обществени поръчки за иновативни решения“ (public procurement for innovative solutions). Представената употреба е неправилна, доколкото, както ще видим по-нататък, термините се разграничават съдържателно и се отнасят до различни фази на иновацията като процес (ниво на технологична готовност и зрелост на развитието на решението).

Във всеки случай най-съществено съображение, което може да се използва за избистряне на описанието на тези термини, е, че особеност на възлагането на иновативни обществени поръчки е, че възложителят възнамерява да купи нещо, което не се предлага масово на пазара и следователно изисква (повече или по-малко продължителна) фаза на изследване и развитие или фаза на адаптация и комерсиализация. Съответно възлагането на *иновативни обществени поръчки* може да включва придобиване на иновационния процес, т.е. действията за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), извършвани от икономическите оператори за проектиране на идея или прототип, и/или придобиването на резултатите от такава дейност или иновативните решения, приложими на пазара.[8]

Можем да приемем, че *иновативна обществена поръчка е всяка поръчка, която цели придобиване на иновация като краен продукт, или като резултат от процес на научноизследователска и развойна дейност*. От друга страна, възлагането на иновативни обществени поръчки е *процес*, чрез който публичните органи (възложителите) купуват иновативно строителство, стоки или услуги от организации, селектирани с тази цел. Освен всичко този процес следва да се осъществява при спазване на принципите за ефективност при разходване на публичните средства; въз основа на сериозна оценка, следвайки формални правила; без всякакъв вид фаворизиране и с осигуряване на широк достъп.

Възлагането на обществени поръчки придобива нови измерения, излизайки извън елементарното задоволяване на определени потребности. *Стратегическите поръчки включват възлагане на екологични (зелени), социално отговорни и иновативни поръчки.*

През последните десетилетия именно обществените поръчки започват да се разглеждат все по-често като ключово рамково условие за *стимулиране на иновациите и като фактор за подобряване на иновационната екосистема.*[9] Те се свързват с публичните политики чрез своя хоризонтален характер. Най-общо казано, обществените поръчки представляват инструмент на всички секторни политики. Това се дължи на факта, че всяка една от провежданите в държавите членки политики се осъществява чрез

[8] European Commission (2021) *Guidance on public procurement in innovation* – https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975

[9] Reillon, V. EU Innovation Policy – Part II, EU policies and instruments supporting innovation, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, May 2016 — PE 583.779.

разходването на публични средства в съответствие с предвидените в директивите[10] правила. В резултат тази материя е изправена постоянно пред нови предизвикателства, свързани с ефективност при постигане на стратегическите цели на политиката и социалните ценности.

Тук е мястото да се внесе уточнението, че една обществена поръчка сама по себе си може да бъде едновременно екологична, социална и иновативна. Подобно на комплексния характер както на политиките, така и на инструментите за тяхното прилагане, а и на самите иновации по същество, обществените поръчки могат да постигат едновременно различни цели на политиките и да добавят стойност едновременно в различни сектори.

ПРАКТИЧЕСКИ ПОДХОДИ ПРИ ВЪЗЛАГАНЕТО НА ИНОВАТИВНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ

Както бе посочено, иновативното възлагане може да включва придобиването на иновационния процес, т.е. действията за научноизследователска и развойна дейност, извършвани от икономическите оператори за проектиране на идея или прототип, и/или придобиването на резултатите или иновативните решения, приложими на пазара. В този смисъл се разграничават няколко метода за възлагане на тези поръчки:

• *Предпазарно възлагане (Pre-commercial Procurement, PCP):* публичният купувач описва своите нужди и дава възможност на пазара – предприятия и изследователи, да разработят иновативни продукти, услуги или процеси за задоволяване на идентифицираните потребности.

• *Обществени поръчки за иновации (Public Procurement for Innovation, PPI):* публичният купувач действа като ранен потребител[11] на иновативни решения, нови за пазара, или поръчва иновативни решения, които са на разположение на пазара.

• *Партньорство за иновации (Innovation Partnership, IP),* който „комбинира“ PCP и PPI – възложителят задоволява идентифицираните потребности, като в рамките на процедура за възлагане на обществена поръчка закупува както НИРД, така и резултатите в необходимия обем.

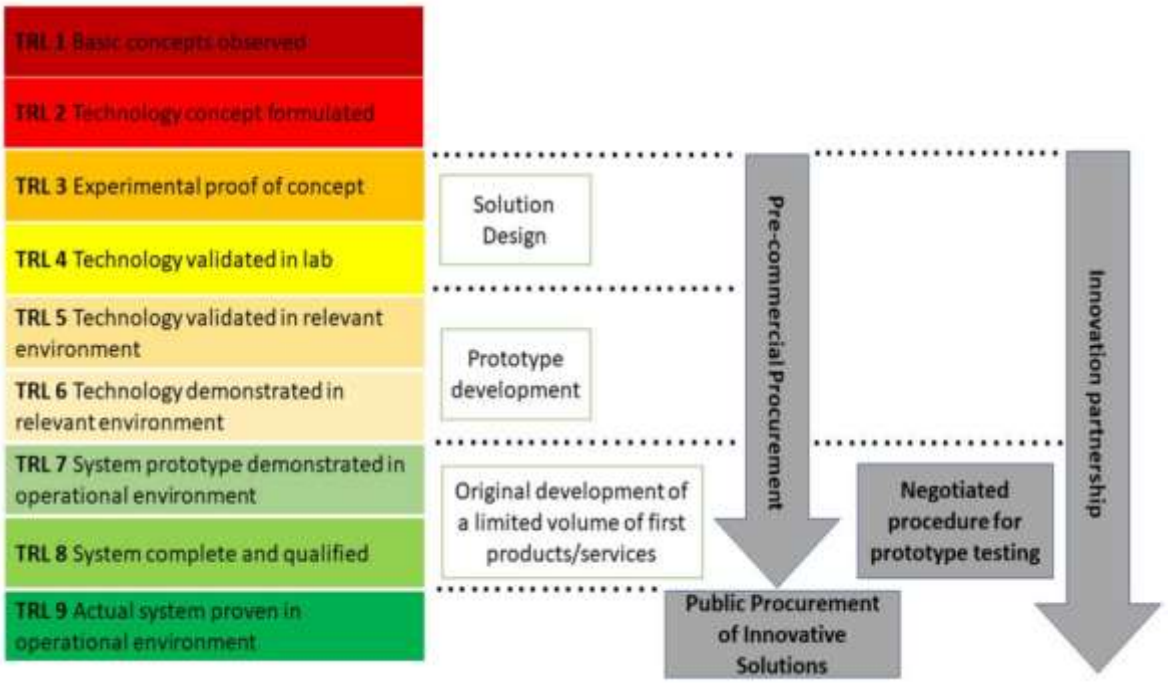
От гледна точка на фазата нивото на технологична готовност и зрялост на развитието при прилагане на предпазарното възлагане (PCP) възложителят купува процеса на научноизследователска и развойна дейност, при обществените поръчки за иновации (PPI) – резултата от научноизследователската и развойна дейност, а при партньорство за иновации (IP) – и двете.

[10] Директива ЕС/24/2014, ЕС/25/2014 и ЕС/18/2009 [EU/24/2014, EU/25/2014, EU/18/2009].

[11] Понятието *ранен потребител* се отнася до първите 20% от потребителите на пазара, които купуват нов или значително подобрен продукт, услуга или процес. Това включва обществени поръчки за продукти, услуги или процеси, които вече са били демонстрирани в малък мащаб и може почти да са достигнали до пазара или вече да се предлагат в малки количества, но все още не са били широко възприети от пазара. Включва също и съществуващи решения, които се използват по нов или иновативен начин. Широко е призната ролята на клиентите – ранни потребители, за разпространението на иновациите: Rogers Everett (2003) Diffusion of Innovations, 5th edition, Simon & Schuster. ISBN 978-0-7432-5823-4; OECD (2014) Intelligent Demand: Policy Rationale, Design and Potential Benefits.

За илюстриране на тази диверсификация и връзката между нивата на технологична готовност и различните форми на придобиване на иновации (Фигура 1) ще въведем методологията *нива на технологична готовност* (Technology Readiness Levels, TRL)[12], която се използва и в програмата „Хоризонт 2020“ (H2020)[13].

Фигура 1: Нива на технологична готовност (Technology Readiness Levels, TRL)



Тази обща рамка обаче може да варира. Понякога националното законодателство или насоки на държавите членки може да предвиждат различно съответствие между нивата на технологична готовност (TRL) и различните начини за възлагане на иновативни обществени поръчки. Поради тази особеност на правилата на всяка държава и специфичните разпоредби на всеки възлагащ орган прилагането на рамката по представения начин не следва (и не може) да се разглежда като правило и не претендира за общовалидност.

Оттук следва и разграничаването на термините *иновативно възлагане*, което включва всички подходи без оглед на нивото на технологична готовност на решението, и *обществена поръчка за иновации*, която предполага пазарна фаза на технологична готовност на решението (т.е. не включва закупуване на НИРД).

[12] White paper: How to procure e-mobility solutions. Page 14. Technology Readiness Level and development maturity. Adapted from EAFIP (2018). European Assistance for Innovation Procurement (Eafip) Module.

[13] Technology Readiness Level, 2b1st Consulting, 2018 – https://2b1stconsulting.com/technology-readiness-level-definition/

ПРЕДПАЗАРНО ВЪЗЛАГАНЕ (PRE-COMMERCIAL PROCUREMENT, PCP)

Понятието *предпазарно възлагане* до момента не е въведено в българския език. При задълбочен контент анализ на официално преведените документи на ЕС (от Службата за преводи на Европейската комисия), понятието *pre-commercial procurement* е преведено като *обществени поръчки за продукти в предпазарен стадий*. Може да се твърди, че този превод е ограничен и донякъде подвеждащ, доколкото с този вид възлагане се цели задоволяване на конкретна нужда (в услуга на обществения интерес) и не може със сигурност да се приеме, че то ще се изрази единствено в *продукт*. Задоволяването на конкретна необходимост е възможно да се осъществи чрез разработване на нова услуга и/или чрез нов процес, т.е. не може във всички случаи да наричаме един или друг подход за решаване на проблем *продукт*. В този смисъл в настоящата работа се въвежда и използва по-широкото значение на вида възлагане като „решение“ и в същото време буквално преведено наименование на *pre-commercial procurement*, а именно **„предпазарно възлагане“ (ППВ)**.

В съобщението си от декември 2007 г. – *Pre-Commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high-quality public service in Europe*, Европейската комисия (ЕК) насочва вниманието на държавите членки към съществуващата, но недостатъчно използвана възможност за прилагане на подхода ППВ с цел стимулиране на иновациите за гарантиране на устойчиви висококачествени обществени услуги в Европа (European Commission's PCP communication (COM/799/2007)[14]. Съобщението разглежда концепцията за ППВ, която се отнася до фазата на НИРД преди комерсиализацията. ППВ е дефинирано като **подход** (approach) за възлагане на обществени поръчки за услуги за научноизследователска и развойна дейност, различен от тези, при които „ползите се натрупват изключително за възлагащия орган за използването му при провеждането на собствените му дела, при условие че предоставената услуга се заплаща изцяло от възлагащия орган“ и това не представлява държавна помощ.

Това е и първата официална дефиниция на понятието в рамките на ЕС. *ППВ е специфичен подход за изпълнение на обществена поръчка за услуги за научноизследователска и развойна дейност (НИРД), която следва три принципа, определени в съобщението на Европейската комисия за предпазарно възлагане (COM/799/2007) и свързания работен документ за персонала (SEC/2007/1668). Трите принципа са: защита на конкуренцията по време на фазата на разработка, споделяне на рисковете и ползите и споделяне на правата над разработката между изпълнителя и възложителя. Провеждането на обществени поръчки за продукти в предпазарен стадий не попада в обхвата на Директивите на ЕС за обществените поръчки и*

[14] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, Brussels, 14.12.2007. – https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF.

Споразумението за държавните обществени поръчки към Световната търговска организация (GPA)[15].

Предпазарното възлагане се инициира от възложителите в отговор на идентифицирана необходимост от решаване на социално-икономически проблем или предизвикателство от обществен интерес, за което все още няма налично решение на пазара. Този подход не се занимава със закупуването на съществуващи продукти или услуги на пазара. Преди да възприемат използването му, възложителите следва да са проучили пазара за съществуващи решения. В случай че такива не съществуват, възложителите имат възможност чрез подхода на ППВ да инициират разработването на иновативни решения, които отговарят на техните нужди.

Подходът на ППВ се основава на:

- ✓ Споделяне на риска и ползите според пазарните условия;
- ✓ Конкурентно и поетапно провеждане на фазите;
- ✓ Разделяне на фазата на научноизследователска и развойна дейност от комерсиализацията на търговски обеми от крайни продукти.

Подходът е фокусиран върху развитието на нови технологии, а не върху развитието на постепенни или преходни технологии. Това означава, че в резултат от провеждането им следва да е налице цялостно иновативно решение на конкретната потребност. Закупуването на търговски обеми от решението не трябва да бъде предмет на същата поръчка.

Подходът на предпазарното възлагане се съсредоточава върху разсроченото във времето поетапно доставяне на научноизследователски и развойни дейности и поставянето на компаниите в конкурентни условия с цел осигуряване на възможност за избор между няколко алтернативи (Фигура 2)[16].

[15] A PRACTICAL GUIDE TO PCP Implementation for PROGR-EAST pilots Innovative PROcurement techniques to support the GRowth of competitiveness for public services in EASTern Europe, 2013, https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/files/pl/980/1/przewodnik_pcp.pdf

[16] Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, European Commission.

Фигура 2: Примерна схема, илюстрираща процеса на предпазарно възлагане (фаза от 0 до 3) и възлагане на обществена поръчка за иновации (фаза 4)



Чрез ППВ, като подход за иновативно възлагане, възложителите имат възможност да провокират пазара да създаде подходящо решение за конкретно идентифицирана нужда, като финансират всички етапи от изработване на концепция и анализ на осъществимостта до провеждането на научноизследователска и развойна дейност и създаването и тестването на прототип. Въпреки че подходът попада в изключение от европейското законодателство в областта на обществените поръчки, прилагането му следва да е в съответствие с принципите на Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) и по-специално тези за свободно движение на стоки, свобода на установяване и свобода на предоставяне на услуги и взаимно признаване, както и с произтичащите от тях принципи на публичност и прозрачност, пропорционалност, свободна конкуренция, равнопоставеност и недопускане на дискриминация. По тази причина комерсиализацията на резултатите от проведено ППВ е необходимо да се осъществи по правно предвидения ред за възлагане на обществени поръчки – чрез обществена поръчка за иновации.

ОБЩЕСТВЕНА ПОРЪЧКА ЗА ИНОВАЦИИ (PUBLIC PROCUREMENT FOR INNOVATION, PPI)

Обществената поръчка за иновации (PPI) е подход за възлагане на иновативни обществени поръчки, насочен към комерсиализация на резултатите от научноизследователската и развойната дейност. PPI предполага производство и комерсиализирани в голям мащаб от резултата на пазара. Най-общо казано, обществена

поръчка за иновации е поръчка за закупуване на нови и/или значително подобрени стоки, и/или услуги, и/или строителство от публичен купувач (възложител). Решенията, базирани на съществуващи технологии, които се използват по нов и иновативен начин, също могат да бъдат предмет на обществена поръчка за иновации.

Обществените поръчки за иновации могат да бъдат *експлицитни* – да изискват от доставчиците разработване на конкретно ново или адаптиране на вече съществуващо решение за задоволяване на идентифицираната потребност, или *имплицитни* – да изискват предлагане на вече съществуващи на пазара решения. И в двата случая обаче възложителят не закупува в рамките на поръчката за иновация научноизследователската и развойна дейност за създаване на решението.

Важно е да се подчертае още, че няма определен ред или правило за използване на конкретен вид процедура (от предвидените в законодателството в областта на обществените поръчки) от възложителите при възлагане на обществени поръчки за иновации. Еднакво подходящи биха били както конкурентните (например открита процедура), така и процедурите на договаряне, предвидени в Директивите. Изборът на подходяща процедура е в оперативната самостоятелност на възложителите и преценката по целесъобразност на избрания ред е тяхна. Ето защо е важно разработването на подходящи стимули за възложителите да купуват стратегически и да се възползват от възможностите на възлагането на обществени поръчки за иновации.

Един от подходящите методи за превръщане на конвенционалното възлагане в иновативно например е да се залага на *функционални*, а не на *технически спецификации*. Техническата спецификация обикновено точно описва *какво* желае да закупи възложителят в рамките на конкретната процедура, докато функционалната спецификация се основава на *целта* на закупуването, като описва *желания краен резултат*. Например, ако вместо да детайлизира параметрите на климатична система, възложителят опише желаната температура, която иска да постигне в работните си помещения, възможностите на пазара да отговорят с иновативно решение се увеличават в пъти.

ПАРТНЬОРСТВО ЗА ИНОВАЦИИ (INNOVATION PARTNERSHIP)

Партньорството за иновации е нова процедура за възлагане на обществени поръчки, въведена в европейското законодателство с приемането на Директива 2014/24/ЕС през 2014 г. Според мотивите на ЕК в законодателното предложение тази процедура предоставя възможност на икономическите оператори, ориентирани към изследователска дейност, структурирано дългосрочно партньорство с купувачите от публичния сектор.[17]

[17] COMMISSION STAFF WORKING PAPER IMPACT ASSESSMENT, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sector, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1585 final;

Самата процедура за възлагане представлява партньорство между публичния купувач и потенциалния(ите) изпълнител(и) до достигане на желания резултат, което протича в три етапа:

- I етап: Подбор – след покана за участие в състезателна процедура се избират един или повече от най-подходящите партньори въз основа на техните способности.

- II етап: Разработка – новото решение се разработва в сътрудничество с публичния купувач (на този етап научноизследователската и развойна дейност може допълнително да се раздели на различни фази, предназначени за оценяване на концепции, разработване на прототипи и/или изпитване на ефективността, като през всеки етап броят на партньорите може да се намалява въз основа на предварително определени критерии).

- III етап: Търговски – предоставят се окончателните резултати, но само ако те съответстват на нивата на изпълнение и максималните разходи, договорени между публичния купувач и партньора(ите).

Въпреки че процедурата се нарича *партньорство*, а участниците – *партньори* и до известна степен може да се оприличи на публично-частно партньорство, това е процедура за възлагане на обществена поръчка, по отношение на която са приложими съответните правила за възлагане в ЕС. По-специално процедурата трябва да се проведе при спазване на основните принципи на обществените поръчки – конкуренция, прозрачност и недискриминация. Ето защо е важно партньорството за иновации да се структурира по начин, който може да осигури необходимия „пазарен стимул“, т.е. да насърчи разработването на новаторско решение, без да се ограничава пазарът.[18]

ПРИМЕРИ ЗА ВЪЗЛАГАНЕ НА ИНОВАТИВНИ ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ В ЕС

Blue Ocean Desinfection Robots – пример за PCP+PPI

През 2020 г. ЕК избира изпълнител за доставка на 200 иновативни робота за дезинфекция, предназначени за използване в болници в цяла Европа след спешна процедура за обществена поръчка с бюджет от 12 милиона евро, който се финансира от Европейския инструмент за спешна подкрепа (European Emergency Support Instrument).[19] В резултат на отчетения положителен резултат малко по-късно са поръчани още 100 робота от същия вид. Роботите за дезинфекция са част от усилията на ЕК да предостави оборудване на държавите членки в помощ за справянето с пандемията от COVID-19.

Интересното в случая е, че роботите за дезинфекция са разработени от датска стартираща компания – UVD Robots, създадена специално за участие в *pre-commercial procurement* проект, иницииран от датски болници за намаляване на разпространението

[18] Съображение 49 от Директива 2014/24/ЕС [49, 2014/24/EU].

[19] TED, Disinfection Robots for European Hospitals (COVID-19), Contract award notice, https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:626998-2020:TEXT:EN:HTML&src=0

на инфекции в болниците през 2014 – 2016 г., много преди пандемията от COVID-19 да удари света. Самият UVD Desinfection Robot е резултат от проведеното предпазарно възлагане. Основни характеристики на технологията са мобилен, напълно автономен робот, който интегрира UVC светлина за дезинфекция срещу вируси и бактерии не само на повърхности, но и във въздуха, осигурявайки напълно цялостно решение за контрол и превенция на инфекции. Чрез ултравиолетова светлина роботът дезинфекцира и убива болестотворни вируси, бактерии и други видове вредни органични микроорганизми в околната среда, като разгражда тяхната ДНК структура. Роботът унищожава 99,99% от бактериите и вирусите.

Ранното въвеждане на технологията на пазара е през 2018 г. Днес UVD Robot се продават в над 60 страни по света, включително в Китай, като технологията се внедрява не само в сферата на здравеопазването, но и в хотели, летища, училища, търговски центрове, офис сгради и други. Датската стартираща компанията (днес Blue Ocean Robotics[20]) отбелязва значителен растеж, като привлича рисково финансиране в размер на 48,7 милиона щатски долара и повече от 200 служители и се смята за следващият „еднорог“ (unicorn) в Дания[21]. В България УМБАЛ „Свети Георги“ е първата болница, която получава робота безвъзмездно в резултат на обществената поръчка на ЕК.

Според главния изпълнителен директор на Blue Ocean Robotics и председател на борда на UVD Robots възможността тази технология да е налице на пазара и чрез нея да може сравнително бързо и ефикасно да се отговори на кризата, предизвикана от COVID-19, е „благодарение на работата, която беше стартирана от гледащи напред болници в доставките на развойни продукти“.[22]

Поръчката на *UVD Robot* заема първо място в оценката на ЕК, която класира различни дезинфекциращи роботи по техническо съвършенство и зрялост на технологията, качество на подхода при внедряване, време за реакция при техническа поддръжка и обща стойност.[23] Успехът на тази поръчка може да бъде разглеждан не само като добра практика в борбата с пандемията, но и като способстваща технологичния трансфер и разпространение (allocation, distribution) на иновативна технология в областта на роботиката. Поръчката на UVD Robot е добър пример за това как обществена поръчка за иновативни решения, която следва развойна поръчка (pre-commercial procurement), може да помогне за справяне с различни по вид кризи, но и още повече – способства разпространението на ползите от иновациите сред широката общественост, като същевременно помага за растежа на европейските стартиращи (start-up) компании.

[20] Blue Ocean Robotics, official website, https://www.blue-ocean-robotics.com/about

[21] European Commission (2020) Danish disinfection robots save lives in the fight against the Corona virus, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/danish-disinfection-robots-save-lives-fight-against-corona-virus

[22] Пак там.

[23] European Commission (2021) European Commission procurement triggers wider deployment of innovative disinfection robots across Europe's hospitals, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-commission-procurement-triggers-wider-deployment-innovative-disinfection-robots-across

IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland – пример за PPI (открита процедура)

През 2018 г. Градският съвет на Дъблин, Ирландия, открива процедура за възлагане на обществена поръчка за разрешаване на обществен проблем с управлението на пръстеновидни шамандури за безопасност.[24] Подкрепа при възлагането на тази поръчка възложителят получава от Европейската помощ за обществени поръчки за иновации (European Assistance For Innovation Procurement, Eafip) – инициатива, финансирана от ЕК, за предоставяне на помощ на възложители на обществени поръчки за стартиране на нови обществени поръчки за иновации и за насърчаване на добри практики и укрепване на базата от доказателства за завършени обществени поръчки за иновации.[25]

Проблемът, който трябва да се разреши чрез възлагането на тази поръчка за иновативно решение, се състои в това, че Градският съвет на Дъблин управлява приблизително 130 пръстеновидни шамандури в града. Голяма част от тези спасителни пръстени изчезват (най-често биват откраднати) всяка седмица, което поставя живота на гражданите в риск. Идентифицираният проблем съществува във всички 31 области на местните власти в Ирландия. Времето от момента на идентифициране на липсваща шамандура до нейната доставка и монтаж отнема понякога до 4 седмици. Освен това подмяната на съоръженията струва на Градския съвет на Дъблин над 20 000 евро годишно. Отчетено е още, че голяма част от липсващите шамандури се оказват на сметищата, създавайки голямо количество пластмасови отпадъци, което не съответства на целите на програмите за устойчивост на местната власт.

Иновационните предизвикателства са:

- ✓ Да се намали броят на пръстеновидните шамандури, които липсват.
- ✓ Да се намали периодът от време, през който липсва шамандура.
- ✓ Да се намали нивото на емисиите, отделяни в момента от превозните средства, използвани от властите за проверка на шамандурите.
- ✓ Да се намалят отпадъците, създадени от шамандурите.
- ✓ Да се намали сметката на данъкоплатеца за закупуване на нови шамандури.

Поръчката е за иновативно решение, а избраният подход от властите в Дъблин е *открита процедура с двуфазен подход (включва етап на тестване) за сключване на рамково споразумение*. Целта е първо да се тестват цялостни решения (end-to-end solutions), базирани на *Интернет на нещата* (Internet of Things, IoT). Системата трябва да бъде по-евтина за управление от стандартните клетъчни/SIM решения, които са лесно достъпни, и трябва да работи изцяло с батерии. Цялостното иновативно решение трябва да представлява мрежа от сензори с ниска мощност и ниска цена, които да наблюдават пръстеновидните шамандури. Сензорите трябва да са свързани към

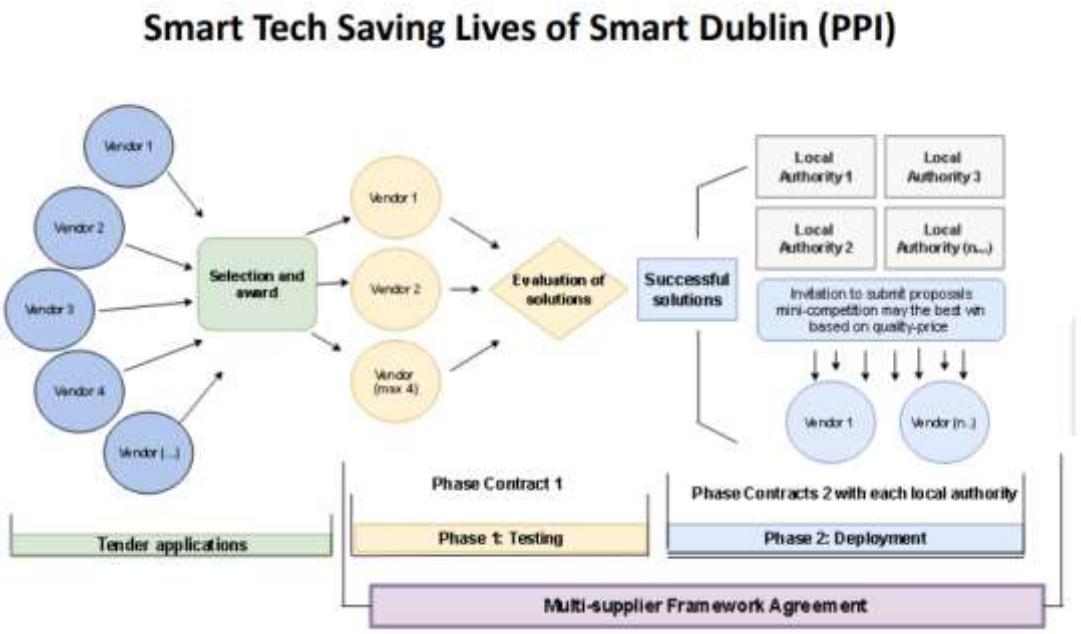
[24] TED, contract notice, https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:361503-2020:TEXT:EN:HTML

[25] European Commission, European Assistance For Innovation Procurement DUBLIN CITY COUNCIL – SMART DUBLIN, https://eafip.eu/assistance/procurers-receiving-assistance/smart-dublin/

електронна платформа, която визуализира евентуална липса в реално време и алармира властите за кражба/увреждане.

Иновативното в подхода за възлагане на поръчката е, че на практика е осигурена неограничена конкуренция – всеки може да подаде оферта в открита процедура. В същото време е привнесен сам по себе си иновативен елемент в провеждането – етап на тестване на решенията. След първоначалната оценка са избрани няколко икономически оператори, чиито решения да бъдат тествани за период от 12 месеца в Дъблин. В следващия етап всяко решение се оценява, а договорът се сключва само с избраните изпълнители. Останалите участници получават малка финансова компенсация за участието си. Схема на провеждането на обществената поръчка за иновации е представена на Фигура 3.[26]

Фигура 3. Схема на провеждане на обществена поръчка за иновативно решение, IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland, открита процедура



В резултат на проведената процедура е сключено рамково споразумение с четирима доставчици, а 23 възложители (местни власти) могат да се възползват от договора като купувачи.

Този пример онагледява това, че самият подход на възлагане на обществени поръчки за иновативни решения притежава потенциал да бъде иновативен сам по себе си. От друга страна, опитът на Дъблин показва, че дори при възлагане на поръчки чрез конкурентни

[26] Схема на провеждане на обществена поръчка за иновативно решение IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland, Eafip, Example of a two-phase and framework agreement procurement strategy for testing and mini-competitions with multiple vendors and buyers – https://eafip.eu/wp-content/uploads/2021/02/EAFIP-Toolkit-case-box-Smart-Tech-Ring-Buoys-PPI_2021.pdf

процедури, може да се постигне иновация, стига това да е желан от възложителя резултат. Не на последно място следва да се отбележи, че за правилно и законосъобразно провеждане на поръчки от този вид, при спазване на всички принципи, се изисква административен капацитет – специалисти от различни области и разбира се, в областта на обществените поръчки. Последното поставя въпроса за професионализацията на служителите по обществени поръчки като необходимо условие за развитието на иновативното възлагане и използване на възможностите, които предоставя.

РАЗПРОСТРАНЕНИЕТО НА ИНОВАЦИИ В ЕС *VS* РАМКА НА ПОЛИТИКИ ЗА ИНОВАТИВНО ВЪЗЛАГАНЕ

Разпространението на иновации в ЕС е неравномерно. Това е видимо и в публикувания от ЕК доклад относно напредъка на държавите членки по внедряване на иновации за 2021 г., озаглавен „Европейски сравнителен доклад за иновациите (ЕСДИ) за 2021 г.“, както и European Innovation Scoreboard 2022[27]. Според таблото от 2015 г. до края на 2021 г. иновационните резултати на ЕС са се увеличили с 9,9 процентни пункта. Иновационните резултати са се увеличили в 26 държави – членки на ЕС, като най-голямо увеличение е отчетено в Кипър, Естония и Гърция. Белгия, Дания, Финландия, Холандия и Швеция са лидери в иновациите с иновационни резултати над средните за ЕС. Австрия, Кипър, Франция, Германия, Ирландия и Люксембург са силни иноватори с резултати също над средните за ЕС. Под средното за ЕС е представянето на Чехия, Естония, Гърция, Италия, Литва, Малта, Португалия, Словения и Испания. Тези държави са умерени иноватори. България, Хърватия, Унгария, Латвия, Полша, Румъния и Словакия са нововъзникващи иноватори с резултати значително под средните за ЕС.

В посочените проучвания не се използват индикатори, свързани с иновативното възлагане, а се измерва общият напредък в областта на иновациите. Засега не е налице надежден метод за измерване и мониторинг на иновативното възлагане на държавите членки. Това се дължи на факта, че от една страна, прогнозната стойност на някои от иновативните поръчки попада под европейските прагове и възложителите не са задължени да публикуват информация за тях в Официален вестник на ЕС. От друга страна, причина е и липсата на централен регистър за иновативни поръчки в Съюза, както и разнообразната форма на регистриране на тези поръчки на национално ниво.

Можем обаче да обърнем внимание на сравнителния анализ на националните политически рамки за възлагане на обществени поръчки за иновации, резултатите от който са публикувани в доклада на ЕК „Стратегическо използване на иновативните обществени поръчки в дигиталната икономика“[28] (The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy). Индикаторите, включени в анализа, оценяват до

[27] EUROPEAN INNOVATION SCOREBOARD 2022, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-10/ec_rtd_eis-2022-main-report.pdf

[28] European Commission (2021) *The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy*, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology 2021, https://www.bing.com/search?q=the+strategic+use+of+public+procurement+in+economy&cvid=6f178ed638d74da7b70e760241507a08&aqs=edge..69i57j69i64.13115j0j9&FORM=ANAB01&PC=DCTS&ntref=1

каква степен мерките на политиката, прилагани в различни страни, изграждат всеобхватна политическа рамка за обществени поръчки за иновации. Те варират от наличието на ясни официални дефиниции и правна рамка за иновативни обществени поръчки; благоприятстването на иновациите на пазара на обществени поръчки в страната; степента, в която обществените поръчки за иновации са включени като стратегически приоритет в хоризонталните, секторните и ИКТ политиките, до разработването на планове за действие; осигуряване на целеви средства; механизми за стимулиране; мониторинг и мерки за изграждане на капацитет за възлагане на иновативни обществени поръчки. Като цяло рамките на политиката за иновативни обществени поръчки в Европа работят с малко над една четвърт от пълния си потенциал (26,6%). Финландия е единствената страна, която се представя силно, като постоянно постига резултати над средните за Европа по различни мерки на политиката. Следва групата с добри резултати (Австрия, Холандия, Белгия, Швеция, Естония, Норвегия, Испания, Обединеното кралство), в която рамката на политиката за иновативни обществени поръчки изпълва между една трета и половината от пълния си потенциал. Клъстерът от умерени изпълнители (Германия, Франция, Италия, Словения, Литва) са активирали само една четвърт до една трета от мерките за създаване на цялостна рамка на политиката за иновативни обществени поръчки. Останалите държави имат резултат под средния за Европа. Ниско представящите се (предимно страни от Централна и Източна Европа, съответно с някои изключения) са страни, в които рамката на политиката за иновативни обществени поръчки е слабо застъпена.

Дори с невъоръжено око биха могли да се отчетат съществени прилики в резултатите на държавите по навлизане на иновациите и по потенциал на рамките на политиката за иновативни обществени поръчки. Виждаме, че силните иноватори са разработили и прилагат „силни“ политики в областта. Разбира се, не може да се твърди, че резултатите по навлизане на иновациите се дължат изцяло на политиките за иновативни обществени поръчки, респективно иновативното възлагане в тези държави. С разумна увереност обаче може да се предложи твърдението, че държавите, които вземат предвид и полагат усилия да разгърнат потенциала на иновативното възлагане, постигат по-добри резултати на иновативната карта на Европа.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

От изложеното можем да заключим, че възлагането на иновативни обществени поръчки е от значение за постигане на целите на политиките в различни области и за справяне с предизвикателствата на днешния ден. Иновациите могат да се разглеждат като значимо средство за решаване на съществените проблеми на XXI век, затова възможностите за разгръщане на техния потенциал не бива да бъдат пренебрегвани.

Иновативното възлагане допринася за повишаване на добавената стойност при разходване на публичните средства, осигурява относителна бързина на внедряването на иновативни решения и разбира се, дава възможност за засилване на иновативния потенциал чрез активно участие на публичния сектор в иновационната екосистема. Иновативните обществени поръчки потенциално биха максимизирали резултатите от

политиките в различни области, включително политиките за иновации, като, от една страна, възложителите действат като ранни потребители и дават възможност за появата на иновативно решение на пазара, а от друга, като подпомагат комерсиализацията на резултатите от научноизследователската и развойна дейност.

Видно от изложеното, иновативните обществени поръчки имат положително отношение към овладяването и справянето с кризата, предизвикана от COVID-19, а така също не следва да се неглижира потенциалът им за възстановяване на държавите и осигуряване на устойчивост. Иновативното възлагане позволява реалното навлизане, реалната употреба на постиженията на науката и изследванията, на пазарните възможности като цяло в дейността на организациите от публичния сектор. Необходимо е да се отчете също връзката между иновативното възлагане и създаването на икономически растеж и стабилност поради способността на обществените поръчки да „отварят“ пазара за малки и средни компании, включително стартиращи (start-up), и да участват във формирането на предлагането пазара предвид пазарния си дял. Допълнително, иновативните обществени поръчки стимулират сътрудничеството между различни пазарни участници и не на последно място – повишават престижа и печелят обществено одобрение за организацията, която ги провежда.

Въпреки доказаните ползи и предимства на иновативното възлагане, то е все още слабо развито в редица държави, включително в България. Необходимо е популяризиране на възможните подходи и добрите практики в тази сфера за осигуряване на реално приложение. Осигуряването на формални и неформални стимули за възложителите, както и подходяща стратегическа и нормативна основа, са също елементи от значение за развитие на този вид възлагане. Изграждането на подходяща рамка на политиките и инструментите за подобряване на средата за иновативно възлагане са подходящ обект за анализ в бъдещо изследване по темата.

БИБЛИОГРАФИЯ

Директива ЕС/24/2014, ЕС/25/2014 и ЕС/18/2009 [EU/24/2014, EU/25/2014, Eu/18/2009].

Pavlova, M. (2017) Obshtestveni porachki – upravlenie i kontrol. Sofia: UNSS.

Европейска комисия (2017) *Повишаване на ефективността на обществените поръчки в Европа и в полза на Европа.* Страсбург, 3.10.2017 г. [COM(2017) 572 final], https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0572&from=EN

Павлова, М. (2017) Обществени поръчки – управление и контрол. София: УНСС [Pavlova, M. (2017) Obshtestveni porachki – upravlenie i kontrol. Sofia: UNSS].

Съображение 49 от Директива 2014/24/ЕС [49, 2014/24/EU].

IoT Network to monitor and report on life rings for efficient and effective replacement in Dublin and Ireland, Eafip, Example of a two-phase and framework agreement procurement strategy for testing and mini-competitions with multiple vendors and buyers,

https://eafip.eu/wp-content/uploads/2021/02/EAFIP-Toolkit-case-box-Smart-Tech-Ring-Buoys-PPI_2021.pdf

A Practical Guide To PCP Implementation for PROGR-EAST pilots Innovative PROcurement techniques to support the GRowth of competitiveness for public services in EASTern Europe, 2013, https://archiwum.ncbr.gov.pl/fileadmin/files/pl/980/1/przewodnik_pcp.pdf

Blue Ocean Robotics, official website, https://www.blue-ocean-robotics.com/about

Commission Staff Working Paper Impact Assessment, Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Public Procurement and the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal sector, Brussels, 20.12.2011, SEC(2011) 1585 final;

Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, Brussels, 14.12.2007., https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:EN:PDF

European Commission (2020) Danish disinfection robots save lives in the fight against the Corona virus, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/danish-disinfection-robots-save-lives-fight-against-corona-virus

European Commission, European Assistance For Innovation Procurement Dublin City Council – Smart Dublin, https://eafip.eu/assistance/procurers-receiving-assistance/smart-dublin/

European Commission (2021) European Commission procurement triggers wider deployment of innovative disinfection robots across Europe's hospitals, https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/european-commission-procurement-triggers-wider-deployment-innovative-disinfection-robots-across

European Commission (2021) Guidance on public procurement in innovation, https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975

European Commission (2021) The strategic use of public procurement for innovation in the digital economy, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology 2021, https://www.bing.com/search?q=the+strategic+use+of+public+procurement+in+economy&cvid=6f178ed638d74da7b70e760241507a08&aqs=edge..69i57j69i64.13115j0j9&FORM=ANAB01&PC=DCTS&ntref=1

European Commission, Single Market Scoreboard, https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en

European Innovation Scoreboard 2022, https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2022-10/ec_rtd_eis-2022-main-report.pdf

Karanja, M. (2021) Value for Money (VfM) in the public sector, PwC Rwanda.

Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe, European Commission.

Reillon, V. (2016) EU Innovation Policy – Part II, EU policies and instruments supporting innovation, EPRS | European Parliamentary Research Service, Members' Research Service, May 2016 – PE 583.779.

Suomen kestävän kasvun ohjelma (2021) https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163176/VN_2021_52.pdf?sequence=4&isAllowed=y

Technology Readiness Level, 2b1st Consulting, 2018, https://2b1stconsulting.com/technology-readiness-level-definition/

TED, contract notice, https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:361503-2020:TEXT:EN:HTML

TED, Disinfection Robots for European Hospitals (COVID-19), Contract award notice, https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:626998-2020:TEXT:EN:HTML&src=0

White Paper How To Procure e- Mobility Solutions. Page 14. Technology Readiness Level and development maturity. Adapted from EAFIP (2018) European Assistance for Innovation Procurement (Eafip) Module.

ИНТЕРЕСУВАТ ЛИ СЕ ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ ОТ МЛАДИТЕ ХОРА - ИЗСЛЕДВАНЕ НА ИДЕИТЕ ЗА МЛАДЕЖКИ ПОЛИТИКИ В ПРОГРАМИТЕ НА БЪЛГАРСКИТЕ ПАРТИИ (2021 – 2022)

Теодора Йовчева[1], Софийски Университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

В статията се изследвта идеите за политиките за младежта в предизборните програми на партиите в България през 2021 - 2022 г. Фокусът е върху политическите партии: Граждани за Европейско Развитие на България (ГЕРБ), Българска Социалистическа Партия (БСП), "Продължаваме Промяната" (ПП), коалиция "Демократична България" (ДБ) и "Възраждане". Подборът на предизборни програми на партии е направен на база на присъствието на партиите в българския политически живот. По-специално, подбрани са предизборни програми на партии и коалиции, успели да си осигурят парламентарно присъствие през изследвания период. Изследването не включва формациите: Движение за права и свободи (ДПС) и коалиция "Български възход", защото в предизборните им програми не беше открита темата за политики за младежта. Информацията за „Има такъв народ“ е минимална, но е част от статията. Изследването стига до изводите, че не всички партии адресират младите хора в програмите си като отделен сегмент. Преобладаващо младите хора са адресирани през секторите социална политика, спорт, демографски проблеми и в по-малка степен иновации. Партиите като цяло включват младежки политики в програмите си, но обикновено мястото им е маргинално като се намира на едно от последните места по приоритети. Един от най-интересните изводи в изследването е, че партиите с най-млад електорат почти не са включили идеи за младежки политики в програмите си. Това откритие поставя въпроса с какво са привлечени младите избиратели и до колко предложенията за политики на партиите са фактор в привличането на избиратели от дадена възрастова група. Този въпрос дава основа за бъдещи изследвания по темата за младежта и партиите.

Ключови думи: *младежки политики, идеи, партийни програми, политически партии, България.*

[1] Теодора Йовчева е доктор по политология и постдокторант в Софийски Университет „Св. Климент Охридски“. Научните ѝ интереси са в областта на политическите партии. Публикувала е статии в списания като East European Politics and Societies и Irish Political Studies. Тя е представител на България в платформата Europe Elects.

ARE POLITICAL PARTIES INTERESTED IN YOUNG PEOPLE - RESEARCH ON THE YOUTH POLICIES PROPOSALS IN THE PLATFORMS OF THE BULGARIAN PARTIES (2021 – 2022)

Teodora Yovcheva[2], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

This article explores the ideas for youth policies in the programs of the parties in Bulgaria in 2021 - 2022. It focuses on the political parties: Citizens for the European Development of Bulgaria (GERB), Bulgarian Socialist Party (BSP), "We continue the Change" (PP), coalition "Democratic Bulgaria" (DB) and "Vazrazhdane". The choice of the parties was made on the basis of their importance in the political life. The research does not include the formations: Movement for Rights and Freedoms (DPS) and coalition "Bulgarian Rise", because the topic of youth policies was not found in their programs. The information about "There is such a people" is minimal, but it is still part of the article. The research concludes that not all parties address young people in their programs as a separate segment. Predominantly young people are addressed through the sectors of social policy, sport, demographic problem and to a lesser extent innovation. Parties generally include youth policies in their programs, but usually their place is marginal, being one of the last places in terms of priorities. One of the most interesting findings in the research is that the parties with the youngest electorates hardly included youth policy ideas in their programs. This finding rises the question of what attracts young voters and to what extent parties' policy proposals Plays a crucial role in voting within certain age group. This question provides a basis for future research on the topic of youth and parties.

Key words: *youth policies, proposals, party platforms, political parties, Bulgaria*

ВЪВЕДЕНИЕ

През 2021 - 2022 година България проведе рекорден за страната брой парламентарни избори - три през 2021 година и един предсрочен парламентарен вот през 2022 година в резултат на първия успешен вот на недоверие към правителство в страната. В резултат на неспособността на парламентарно представите партии да формират кабинет страната проведе още един предсрочен вот през 2023 година. По време на серията от избори се появиха няколко нови политически формации (партии и коалиции), които успяха за завоюват ключови позиции - "Има такъв народ" (ИТН), "Продължаваме промяната" (ПП). От друга страна, парламентарно представителство постигнаха формации като "Демократична България" и "Възраждане", а други като "Обединени патриоти" не успяха да преминат електоралния праг. В резултат на тези събития партийният пейзаж

[2] Teodora Yovheva holds a PhD in Political Science from Sofia University "St. Kliment Ohridski" and she is a postdoctoral fellow there. Her academic interests are in the field of political parties. Her works has been published on East European Politics and Societies and Irish Political Studies Journals. She is the Bulgarian representative of the platform Europe Elects.

в България преживя бурни промени. Теми като борбата с корупцията, съдебна реформа и енергетика придобиха ключово значение. Политиките за по-възрастното население преобладаваха като приоритет в работата на партиите особено през 2021 - 2022 година. Политиките за младежта обаче сякаш по-рядко са част от активно артикулираните от политиците теми. От друга страна, предизвикателството от новите партии стимулира останалите да формулират проблеми и да предложат решения. Това дава възможност редом с другите формулирани и широко медийно тиражирани проблеми да бъде изследвано присъствието и идеите за политики за младежта в предизборните кампании на българските партии - нови и по-стари.

Следователно проучването се фокусира върху следният изследователски въпрос: В каква степен политиките за младежта са част от предизборните програми на българските политически партии? Какви идеи за младежки политики залагат партиите в предизборните си програми?

Чрез тези въпроси статията си поставя за цел да изследва един често пренебрегван въпрос - този за младежките политики. Използваният метод е документален анализ – изследвани са предизборните програми на основните парламентарно представени партии в заложения период. Както беше споменато по-горе сериозно внимание се отделя на политиките за по-възрастното население и те заемат централна роля в предизборните послания на партиите. Темата за политики за младежта обаче изглежда пренебрегната в реториката на политиците. Дали това важи само за реториката или наистина политиките за младежта не намират място в партийните програми е аспект, който статията разглежда.

Изследването се фокусира върху формациите: Граждани за Европейско Развитие на България (ГЕРБ), Българска Социалистическа Партия (БСП), Продължаваме Промяната (ПП), коалиция “Демократична България” (ДБ) и “Възраждане”. Те са избрани, защото имат значителна тежест в политическия живот на страната през изследвания период: всичките формации са парламентарно представени като са били в изпълнителната власт през 2021 - 2022 година (ПП, ДБ и БСП), или са опозиция (ГЕРБ и “Възраждане”). Изследването не обхваща и други парламентарни представени партии като ДПС и коалицията “Български възход”, както и такива, участвали в изпълнителната власт като “Има такъв народ”, защото в програмите им не беше открита темата за политики за младежта. ИТН са само представени в статията доколкото представляват интересен парадокс - успяват да спечелят сериозен дял от младите избиратели без да предлагат идеи за младежки политики. По този начин проучването се лимитира до изброените по-горе партии и за съжаление не може да обхване всички релевантни формации в българския политически живот през последните две години.

МЛАДИТЕ ХОРА И ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ

Проучването на идеите за младежки политики и един от начините да се изследва отношението на партиите към младите хора (Latham, 1964, 484). По този начин статията изследва не само наличието и разнообразието от идеи, но и степента, в която формациите са обърнали погледа си към младите хора. Открито е, че дистанцията

между партиите и младите хора нараства и привлекателността на политическите партии намалява (Stock, 2008 in Weber, 2017). Партийното членство рязко намалява в европейските демокрации и се променя както по характер, така и по значение (Van Biezen, 2012). Това е особено вярно за по-младите хора (напр. Cross, Young, 2008; Hooghe et al., 2004; Seyd, Whiteley, 2004; Deželan, 2015). Нещо повече, имайки предвид цялостната картина на ниско членство в партиите (Mair, Van Biezen, 2001) и ниското доверие (Евробарометър), то апелът към младите хора би могъл да се окаже ключ към ревитализацията на партиите като организации. Систематичният подход на включване на младежки политики и обосноваването на предложените мерки с доказателства и изследвания, има потенциал да осигури на политиците по-високо доверие конкретно сред младите хора (Deželan, 2018, 27). Адресирането на младите хора в партийните документи би изпратило ясно послание, че те са ценни за партията. Включването на политики за младежта и интересите на младите хора в програмите на партиите един от начините за по-активното им ангажиране в живота на политическите партии (пак там).
Следващата част от изследването се фокусира последователно върху предизборните програми на споменатите вече политически формации през периода 2021 -2022 година. Целта е чрез документален анализ на програмите да бъде отрито в каква степен идеите за младежки политики присъстват в програмите и какви са те.

ГЕРБ

Предизборната програма на ГЕРБ от 2021 година е 128 страници като е разделена на ценности, постигнато дотук, политическа визия, предизвикателства, приоритети, нужна трансформация, управление на ресурсите (секторни политики), двигатели на трансформацията.

В предизборната програма на ГЕРБ от 2021 година е включена идеята за създаване на младежки центрове за подкрепа и личностно развитие във всички областни градове (ГЕРБ [GERB] 2021, 40). Тази идея обаче е част от образователните политики и по-специално приоритет “Възпитание и подкрепа за личностно развитие”. Младежите са адресирани отново в раздела “Трансформиране пазара на труда чрез насърчаване на уменията и интелигентна дигитализация. Повишаване на конкурентоспособността” като тук е поставено за цел завръщането им на българския трудов пазар. Интересен момент в предизборна програма е, че идеите за пенсионна система са представени освен като политика за възрастните, така и за младите “Пенсионна система и за възрастните, и за младите”, опитвайки се по този начин да обединят интересите на двете възрастови групи или поне да ги представят като взаимно значими.

Цялостните идеи за младежки политики обаче са съсредоточени в раздела “Спорт и младежки политики”. По-конкретно политиките за младежта са представени като секторна политика с хоризонтален характер, към която редица други имат отношение (образование, заетост, култура, спорт, здравеопазване, социални услуги и т.н.). По този начин младежката политика е идентифицирана като хоризонтална, а не секторна – обединява различни аспекти, касаещи младите хора. Като основа цел е посочено:

осигуряване на среда за социална, професионална и личностна реализация в България, създаване на възможности за развитие, за гражданска активност и социално включване (ГЕРБ [GERB] 2021, 103). Като резултат от тази цел се припознава **намаляване на миграцията на младите хора в чужбина**: "Такава среда ще ни приближи още по-близо до целта за младите хора България да е мястото, където да искат и да успяват да създават семейство и дом" (пак там). Като основни приоритети с младежката сфера са идентифицирани: **разгръщане на новата стратегия за младежта в следващите 10 години, превенция на агресията и зависимостите сред младите хора чрез спорт и национални програми на Министерството на младежта и спорта, насърчаване на здравословен начин на живот, откриване на модерни младежки пространства в различни градове за работа със и за младите, повишаване капацитета и информираността на младите чрез информационни кампании и обучения - с акцент върху малките населени места, стимулиране на младежкото доброволчество, подкрепа за изграждане на капацитет на младежките организации и тяхната роля в приобщаването, участието и неформалното образование.**

Три момента могат да бъдат откроени в програма на ГЕРБ. **Особено впечатление прави, че младежката работа е разпозната като особен вид дейност, която включва самите млади хора в процеса и се обляга на неформално обучение (Council for Europe, 2023)**. Това личи в приоритетите, които залагат на неформално обучение на младите хора като начин за **стимулиране на доброволчеството, заявеното желание за работа "със и за" младите хора в младежките центрове, както и подкрепата за младежки организации.** Може да се направи заключението, че в тази предизборна програмата се наблюдава разбиране за естеството на младежката работа като отделен вид дейност, а не просто като работа с млади хора. Също така е припознато правото и важността на младите хора да имат собствени организации. Те, от своя страна, са идентифицирани като способни да съдействат за приобщаването и неформалното образование на младите хора.

В раздела прави впечатление, че политиките за младежта заемат по-скромно място в сравнение с тези за спорта - отделена е по-малко от страница за изброяване на приоритетите за младите хора в сравнение със спорта, за който са отделени три страници (Политическа програма "България следващото поколение", 2021, 101 - 103). Това е сигнал, че спортът заема по-приоритетно място от политиките за младежта в предизборната програма на ПП ГЕРБ от 2021 година.

В програмата от 2022 година "България след кризите - план за възстановяване" младежките политики от програмата от 2021 година са повторени. Вероятно краткият времеви хоризонт между двете кампании (през 2021 и 2022 година), както и фактът, че партията не е била в изпълнителната власт са обясними фактори за поставянето на еднакви идеи за младежки политики в двете програми.

Освен конкретните политики за младите хора последните са споменати в няколко други секторни политики. Отново е заложено изграждането на младежки центрове за личностно развитие във всички областни градове в страната. Перспективата за младите

хора е поставена като акцент за развитието на регионите в страната (“България след кризите - план за възстановяване”, 2022, 72). По този начин младите хора са включени в политиките за борба с обезлюдяването на региони в страната. Създаването на условия за перспектива за тях е припознато като средство за равномерното развитие на България.

Отново, както и в програмата от 2021 година младите хора и завръщането им на българския трудов пазар в част от трансформацията и конкурентоспособността. В настоящата програма обаче има допълнение спрямо тази от 2021 година. В раздела за социална политики е заложено подпомагане на младите за започване на първа работа. Предложено е разработване на програма, която да обхване 60 000 младежи след завършване на училище или университет с цел да останат да работят в България. Държавата ще се задължи да поеме 60% от осигурителния доход, а работодателят ще трябва да остави младият човек на работа поне 12 месеца след това (пак там, 99). Освен това специално внимание е обърнато на насърчаване на младежкото предприемачество (пак там). Във втората изследвана програма на ГЕРБ се наблюдава разширяване на идеите за политики за млади хора, макар и не непременно обособено в секция “Младежки политики”. Включването им в сектори като икономика и социална политика показва повишаване на значението на младите хора като приоритет в идеите за политики на партията.

БСП

В предизборната програма на БСП от 2021 година темата за младежта е спорта е разгърната на второ място след здравеопазването. На пръв поглед изглежда, че по този начин темата се приоритизира. В раздела обаче се набляга основно на спорта като се цели подобряване на качеството на живот на българските граждани чрез повече двигателна активност, увеличаване на участието в спортни активности и създаване на навици (БСП [BSP] 2021, 5). Като мерки са посочени увеличаване на бюджета на Министерството на младежта и спорта, създаване на механизми за широк достъп до спортни съоръжения, създаване а мониторингова система за оценка на двигателната годност и здравния статус на българското население, възстановяване на центровете за олимпийска подготовка, създаване на координационна структура за работа между ММС, МОН, МЗ, общините, училищните и университетските структури и др. (пак там). Прави впечатление, че макар разделът да е “Младежи и спорт” реално липсват заложени идеи за младежки политики. Нещо повече, спортът е разглеждан като политика за цялото население, а не специфично за младите хора. Единствената мярка, която е насочена към младежите е предложение за нова организация на начините на предлагане на физическо възпитание и спорт в училищата чрез въвеждане на нови спортове (пак там). Въпреки това, липсва идея за политика, различна от спортната, която да е насочена към развитие на капацитета на младите хора.

В раздела “Социална политика” младите хора са адресирани като се предлага финансова помощ при раждане (БСП [BSP] 2021, 7). Също така съществува идея за освобождаване на младите хора на данък върху труда до навършване на 26 годишна

възраст. За разлика от платформите на предишната изследвана партия (ГЕРБ), прави впечатление, че сред икономическите политики на БСП не съществуват такива, които пряко да адресират младите хора. Единствено в частта за регионално развитие е предвиден тип политика, косвено насочена към младите хора: привличане на бъдещи специалисти (ученици и студенти) чрез стипендии срещу завръщане в региона и стипендии за студенти, които след завършване се ангажират да работят в общинската администрация.

Въпреки че са налични политики, които адресират младите хора в определени сектори на социална политика, те не представляват цялостна политика по въпроса. Липсата на развити идеи конкретно за младежки политики е в ярък контраст с приоритизирането на сферата като втора в предизборната програма.

Програмата от 2022 година в преповтаря тази от 2021 година в частта за идеите за младежки политики. Отново в раздела за социална политика е обособен раздел за младите като е включена идеята за нулев данък върху доходите от труд до навършване на 26 години, финансова помощ помощ при раждане на дете и увеличаване на размера на майчинството. Липсата на политики за младежта и адресирането на младите хора в социалната сфера чрез финансова помощ при раждане на дете, майчинство и като цяло идеи, насочени към семействата, показва, че в БСП въпросът за младите хора бива разглеждан през призмата на семейството и социалната сфера. Липсата на конкретни политики на младите извън семейната сфера (освен нулевия данък върху доходите от труд до навършване на 26 години) е сигнал, че Левицата се фокусира не върху младежката аудитория като цяло, а само върху един неин сегмент - младите семейства. Това по дефиниция изключва цялостна визия и политика за младите хора. Наличието на едни и същи примери в двете предизборни програми показва, че това е по-скоро тенденция. Като компенсация на този въпрос в раздела "България и Европейския съюз" е посочена мярката: "Европейски съюз на младите – по-добър живот и активно демократично участие на бъдещите поколения". Липсата на конкретни предложения в тази мярка отново оставя младежкото участие като неизяснен въпрос.

Следващата част е посветена на програмите на партиите, които според социологическите (проучвания се радват на гласа на младите хора. Това са "Има такъв народ", "коалиция "Демократична България" и "Продължаваме промяната". От избирателите на "Има такъв народ" през април 2021 година 33% за на възраст 18 - 30 години (Галъп Интернешънъл [Gallup International] 2021), през юли 2021 година са 23% в същата възрастова група (Изследователски център "Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] 2021), а през ноември са 24,1%. Обратно, ако се погледне каква част от младите избиратели предпочитат ИТН, данните показват, че това са 17% от гласуващите младежи през ноември, 37,4% през юли и 30% през април 2021 година (Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] 2021). През октомври 2022 година отново ИТН разполага с най-младия електорат (Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] 2022).

Данните за "Продължаваме промяната" са само за ноември 2021 година и октомври 2022 година, защото това са изборите, на които коалицията участва. През ноември тя

печели 21.1% от гласуващите млади хора като те са почти 15% от нейния електорат (пак там).

За "Демократична България" данните показват: през април 2021 година 22% от електората на коалицията са хора на възраст 18 - 30 години (Галъп Интернешънъл, [Gallup International] 2021), през юли този процент е почти 19% (Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] 2021), а през ноември е 19,5% (Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] 2022). Съответно от всички гласуващи млади хора през април на същата възраст 12% са предпочели ДБ през април, 17% през юли, 11% през ноември. За 2022 година данните са сходни: 15.3% от избирателите на ДБ са младите хора.

Това показва, че трите партии - ИТН, ПП и ДБ разполагат с едни от най-младите електорати. Това поражда въпроса за младежките политики в предизборните им програми. Тъй като младежките политики касаят младите хора пряко, ще бъде направено изследване до каква степен партиите, радващи се на младежки електорати, са спечелили тези избиратели, посредством политиките си за младежта. Подобно изследване би показали доколко идеите за младежки политики обуславят привличането на млади гласоподаватели. Това повдига по-големият въпрос какво мотивира младите хора са гласуват за определена партия и до колко предложените политиките са фактор в тази посока.

ИМА ТАКЪВ НАРОД

В предизборните програми на ИТН от 2021 и 2022 година, достъпни на страницата на партията, фигурира раздел "Спорт", в който са предвидени ревизия на ведомството, създаване на експертен съвет към ММС за реформа в сектора, изготвяне на стратегия за бюджета на ММС и реформа на спортните училища. **Не е предвидена нито една мярка, която да касае младежки политики**. След запитване към централа на партията за отделни програми за двете години, полученият отговор беше, че на сайта на партията се обновява програмата спрямо предложенията на работните групи. След проверка на сайта се оказва, че няма промяна в посока на включване на политики за младежта в програмата на ИТН. Това е особено учудващо на фона на това, че през 2021 и 2022 ИТН е партията с най-млад електорат.

ПРОДЪЛЖАВАМЕ ПРОМЯНАТА

Следващата изследвана формация е тази на "Продължавам промяната". Тя беше създадена от двама министри в служебното правителство на президента Румен Радев - Кирил Петков (министър на икономиката) и Асен Василев (министър на финансите). Проектът беше анонсиран през септември 2021 година, но за да участва в изборите през ноември същата година използва коалиционен формат между партиите ВОЛТ, "Средна Европейска Класа" (СЕК) и "Политическо движение Социалдемократи". Въпреки това коалицията имаше своя програма. Тя е сравнително кратка - от 20 страници, обособена в различни секторни политики с логото "Нулева корупция".

В предизборната програма на ПП от 2021 година младежите почти не са адресирани. В раздела "Спорт", където обикновено партиите включват "и младеж" не е налична отделна обособена секция за младежта. Съответно не са представени и младежки политики. Младите хора са адресирани в социална сфера, където е посочено, че ще се предприемат мерки за включването им в пазара на труда и намаляването на дела на младите хора, незаети с работа или учене Продължаваме промяната [Prodalzhavame promyanata] 2021, 17). Като част от външната политика е предвидено младежите от българските диаспори да бъдат подкрепени чрез достъп до български университети (пак там: 18).

Предизборната програма от 2022 г. "Да си довършим работата" е доста по-голяма по обем от тази от 2021 година – да сложа страници. Вероятно обяснение за тази разлика е натрупаният опит и повечето време за разгръщане на идеите за политики. За разлика от предишната платформа тук вече има обособен раздел "Активна младеж и спорт". Макар и първоначално да се отделя внимание на спортните политики, този път има подраздел, специфично представящ политики за младите хора. Като идеи за политики ПП предлага: **активното включване, овластяване и ангажиране на младите хора в икономическия, социалния и политическия живот, увеличаване на обхвата на програмата за безплатни извънкласни дейности за спорт и изкуства, насърчаване на социалното включване на младите хора от уязвими групи, интегриран и съгласуван подход за работа между институциите на национално, местно и регионално ниво с цел изграждане на ясен механизъм за решаване на младежки проблеми и за развитие на потенциала на младите хора, разширяване на възможностите за професионално ориентиране на младите хора в процеса на формалното им образование, намаляване на дела на младежите, попадащи в риск от социална изолация (към този приоритет в споменато и създаването на младежки центрове), понижаване на употреба на тютюневи изделия, алкохол и психоактивни вещества сред младите хора и намаляване на случаите на агресия, преструктуриране на програмите за младежта и младежките дейности, приоритизиране на провеждането на младежки събития и** участие в такива в България, както и такива организирани от страни от Европейския съюз (Продължаваме промяната [Prodalzhavame promyanata] 2022, 68).

Освен това младите хора, които не са заети на пазара на труда и не работят са припознати като група, която има необходимост от специално внимание и насърчение (пак там 2022: 8). Също така е предвидена подкрепа за младежи от уязвими групи с цел достъп до висше образование (пак там 2022: 14).

Изследването на документите на ПП показва, че има израстване и надграждане на разбирането на формацията за младежки политики. От липсата на такива през 2021 година само година по-късно има отделена специфична секция за това. Като най-значими предложения се открояват преструктурирането на програмите за младежта и младежките дейности, насърчаване на социалното включване на младежи от уязвими групи, борбата с агресията и професионалното ориентиране на младите хора. Идеята за създаване на младежки центрове е представена като част от борбата с агресията. Може

да се предположи, че наличието на идеи за политики за младите хора е в следствие на натрупания институционален опит в изпълнителната власт, което е довели до по-задълбочено разбиране за различните секторни политики.

ДЕМОКРАТИЧНА БЪЛГАРИЯ

Предизборната програма на коалицията "Демократична България" от 2021 г. съдържа раздел "Спорт", в който не са налични конкретни политики за младежите, отделени от тези за спорта. В раздела за социални политики е адресирана младежката безработица като е посочено, че чрез регулярен мониторинг на търсенето и предлагането на пазара и координацията с образователните институции ще се създаде по-добра предпоставка за преодоляването на младежката безработица. Отново младите хора са адресирани в контекста на демографската криза. Предвидено е да бъдат привлечени млади хора с български произход, живеещи извън територията на страната като мярка за борба с демографската криза.

В предизборната програма на коалиция "Демократична България" от 2022 година отново фигурира само раздел "Спорт". За разлика от другите три изследвани формации "младеж" не е включено като понятие в идеите за секторната политика. Политиките за младите хора са разглеждани основно през призмата на спорта. **Последната мярка в този раздел, касаеща младежите, е създаване на национална програма за превенция на зависимостите от хазартни дейности и различни вещества.**

Като част от социалната програма на коалицията се предвижда намаляване на младежката безработица, овластяване на младежи с увреждания и подпомагане на семействата им. По този начин се разбира, че коалицията обръща внимание на конкретни младежи със специални потребности като акцент.

След документалния анализ може да се направи заключението, че в коалиция "Демократична България" младежките политики са възприемани основно през призмата на спорта. Няма отделен раздел за политики за младежта, нито пък има изброени такива, които касаят конкретно младежите, без да са обвързани със спорта. **Този факт е изненадващ на фона на сериозният дял млади избиратели на коалицията - 39,1% от електората на ДБ на изборите на 2 октомври 2022 са хора на възраст 18 - 39 г.** Макар формацията да има опит в изпълнителната власт в изследвания период, това не е стимулирало младежките политики да бъдат развита част от програмата ѝ. Въпреки че в програмата от 2022 година може да се забележи определен напредък от гледна точка на това, че младежките дейности фигурират като елемент, все пак единни политики не са предложени. Едно от обясненията може да бъде, че ДБ заема нишова позиция и се концентрира върху проблеми като съдебната реформа, борбата с корупцията и дигитализацията.

ВЪЗРАЖДАНЕ

Партия "Възраждане" успя да премине избирателна бариера за първи път на изборите през ноември 2021 година. Формацията се позиционира в националистическия и евроскептичния спектър, имайки предвид позициите ѝ против въвеждане на еврото

като валута в България. Тази позиция, редом с противопоставянето на ковид ограниченията, задължителната ваксинация и несъгласието с намаляването на капацитета на въглищния комплекс "Марица - Изток" са едни от най-ярките тези на "Възраждане".

Програмата на "Възраждане" от 2021 година се състои от 67 страници като съществува отделен раздел "Младежта и спорта". Преди да бъдат посочени идеите за политики е направен анализ на състоянието на българската младеж и спорт чрез сравнение с периода на социализма, твърдейки, че държавата се е изтеглила от масовия спорт. Според партията състоянието на младежта е "пряка функция от почти пълния разпад на обществото ни" Възраждане [Vazrajdane] 2021, 65)."Възраждане" обвързва състоянието на българската младеж със състоянието на спорта в страната. Като проблем е идентифицирана нарастващата употреба на алкохол, цигари и наркотични вещества (пак там).

В отговор на очертаните предизвикателства "Възраждане" предлагат създаване на национална програма за превенция на зависимостите. Освен това те целят интеграция на младите хора чрез патриотично възпитание. По този начин ще се утвърди единството на нацията и здравината на националната държава. В този аспект се наблюдава последователност на позициите на партията, която заема патриотична и националистическа позиция. По този начин идейният профил на "Възраждане" намира отражение и в политиките за младежта. Останалите политики за младите хора са насочени към разработване на програма, която да насърчи доброволчеството и подкрепа за развитие на материалната база на масовия спорт. В програмата на "Възраждане" за разлика от други има политики конкретно за младите хора, които не са обвързани непременно със спорта, макар и присъстващи в един и същи раздел. Това показва, че младите хора са припознати като категория, която има самостоятелно място и значение и следователно трябва да бъде специфично таргетирана чрез политики.

За разлика от другите формации в програмата на "Възраждане" съществува специфичен раздел "Преодоляване на демографската катастрофа и възраждане на семейните ценности", в който младите хора са адресирани. Предвидено е да се положат усилия за привличане както на млади хора, завършили в чужбина, така и за българите от историческите диаспори чрез облекчена процедура за получаване на гражданство. Идентифицирана е нужда и от идеологическа промяна: "възпитателна работа с младежта за правилно разбиране на брака, съзряването им и готовността да поемат дълготраен неотменен ангажимент към своите семейство, съпруг/а и деца" Възраждане [Vazrajdane] 2021, 31**). За първи път в изследваните програми е открит раздел за семейните ценности и е заложен идеологически аспект и обосновка за политика за младите хора. Това отличава "Възраждане" от платформите на другите анализирани партии.** В известен смисъл подобен аспект се открива и при БСП, която разглежда младите хора основно през социалната сфера и подкрепата за създаването на семейства. "Възраждане" също залага на подобно поощряване (пак там: 10). Разликата обаче е, че БСП залага на икономически мерки за разлика от "Възраждане", където се

наблюдава не само инструментален подход (подпомагане чрез икономически стимули), а и идеологически. По този показател формацията се отличава от изследваните дотук.
Освен конкретните политики за младите хора е заложена и институционална мярка - сливане на три ведомства: Министерството на образованието и науката, Министерството на културата и Министерството на младежта и спорта в едно - Министерство на образованието, културата и спорта. Аргументите за това са свързани с намаляване на държавната администрация. По този начин хоризонтална политика като тази за младежта е адресирана чрез институционална реформа. Това е и една от най-значимите реформи, касаещи младите, в предизборните програми на партиите.

ИЗВОДИ

На базата на проведеното проучване могат да бъдат направени няколко изводи. Повечето политическите партии в избрания период обвързват политиките а младежта с тези за спорта. Това е разбираемо доколкото ведомството обединява двата аспекта (Министерство на младежта и спорта). Сравнително рядко се намират самостоятелни политики за младежите с изключение на ГЕРБ, и „Продължаваме промяната". Като най-често срещан пункт, около който формациите на платформите се обединяват, е превенцията на зависимости. Като особени акценти се открояват в програмата на ГЕРБ-СДС включването на младите хора в процеса на младежка работа, а в програмата на ПП овластяването и включването на уязвимите групи. Партиите, които са били мандатоносители, имат по-детайлно описани идеи за младежка политика в сравнение с останалите.
Един от изводите е, че не всички партии адресират младите хора като отделен сегмент, заслужаващ собствени политики. Преобладаващо младите хора са адресирани през секторите социална политика, спорт, демографски проблем и в по-малка степен иновации. Не във всички платформи се наблюдава наличие на политики конкретно за младежта. Дори в секциите "спорт и младеж", често политиките за младите хора са обвързани с тези за спорта. Изненадващо е, че утвърдени партии като БСП не предлагат в предизборната си платформа политики за младите хора. Социалистите следват левия икономически курс и може би това е причината младите хора да бъдат адресирани основно през социалната сфера.
Освен борбата със зависимостите като обединяващ елемент между партийните програми, се откроява тази на "Възраждане", която освен секторните политики добавя и предложение за идеологическа работа с младите хора с цел патриотичното им социализиране и подготовката им за брак и семейство. Най-иновативната институционална мярка отново е на „Възраждане" като предвижда сливане на няколко ведомства, имащи отношение към младите хора.
Партиите като цяло включват младежки политики в програмите си, но обикновено мястото им е маргинално като се намира на едно от последните места по приоритети. Като заключение може да се твърди, че партиите пренебрегват младежките политики в програмите си. Това е изключително важен момент, тъй като се предполага, че веднъж избрани, формациите ще се стремят да превърнат предложенията си в реални политики.

Това означава, че политиките за младежта не биха били приоритетни за партиите, веднъж избрани и имащи достъп до изпълнителната власт.

Липсата на идеи за политики за младежта поставя под въпрос целенасочените усилия на партиите да инкорпорират младите хора в политическия процес. Имайки предвид, че гласуването сред младите хора е в упадък, липсата на конкретни политики за младежта, е лишаване на един от инструментите за активиране на тази възрастова група.

Един от най-важните изводи в изследването е партиите с най-млад електорат почти не са включили идеи за младежки политики в програмите си. Това откритие поставя въпроса с какво са привлечени младите избиратели и до колко предложенията за политики на партиите са фактор в привличането на избиратели от дадена възрастова група. Още по-големият въпрос, който подобно откритие засяга е до колко избирателите гласуват рационално, на базата на политики, които пряко ги засягат, или са мотивирани от други фактори. Изследването не може да отговори на този по-обширен въпрос, тъй като отговорът предполага задълбочено проучване на комплексни социални и психологически фактори в процеса на гласуване. Настоящата статия обаче установява, че партиите с най-млади гласоподаватели постигат този резултат не благодарение на идеите си за младежки политики, защото такива почти не са налични в програмите им. Този аспект заслужава да бъде изследван отделно, защото в настоящето изследване фокусът е друг и не би могъл да бъде изчерпателно анализиран. Въпреки това, принос на изследването е откритието за този феномен, който дава отправна точка за бъдещи изследвания.

БИБЛИОГРАФИЯ

Council for Europe. Youth Work. Достъпна от: https://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership/youth-work1

Cross, W., and Young, L. (2008). Factors Influencing the Decision of the Young Politically Engaged to Join a Political Party, Party Politics, 14(3): 345–369.

Deželan, Tomaž. (2018). Youth & political parties: toolkit for youth-friendly politics in Europe (2018). Available at: https://tools.youthforum.org/policy-library/wp-content/uploads/2021/04/Toolkit-Youth-and-Political-Parties-w-Key-Recommendations.pdf

Deželan, T. (2015). Young people and democratic life in Europe: What next after the 2014 European elections?. Available at www.youthup.eu

Hooghe, M., Stolle, D., and Stouthuysen, P. (2004). Head Start in Politics: The Recruitment Function of Youth Organizations of Political Parties in Belgium, Party Politics, 10(2): 193–212.

Latham, E. (1964). “Party platform.” In: Gould J., and Kolb W. L. (eds.), A Dictionary of the Social Sciences. London: Tavistock publications.

Mair, P. and van Biezen, I. (2001). Party membership in twenty European democracies, 1980-2000. In: *Party politics*, vol. 7 (1): 5-21.

Seyd, P., and Whiteley, P. (2004). British Party Members: An Overview, Party Politics, 10(4): 355–366

Van Biezen, I., Mair, P., and Poguntke, T. (2012). Going, going,…gone? The decline of party membership in contemporary Europe, European Journal of Political Research, 51(1): 24–56. doi:10.1111/j.1475- 6765.2011.01995.x

Weber, R. (2017). Political participation of young people in political parties, Politikwiss, 27: 379–396.

БСП [BSP] Предизборна платформа на БСП - 2021.

Възраждане [Vazrajdane] (2021) Кои сме ние и какво искаме - 2021. Достъпна на: https://vazrazhdane.bg/wp-content/uploads/2023/03/myPlatforma_Vazrazhdane.pdf

ГЕРБ [GERB] (2021) Политическа програма "България следващото поколение" - 2021.

Галъп Интернешънъл [Gallup International] (2021) Демографски профил. Достъпна от: https://www.gallup-international.bg/44674/demographic-structure/ (Посетена на 29.03.2023)

Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] (2021). Профил на избирателя (екзит пол от парламентарни и президентски избори през ноември 2021). Достъпна от: https://rctrend.bg/project/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B8%D0%BB-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%B7%D0%B8%D1%82-%D0%BF%D0%BE%D0%BB-%D0%BE%D1%82-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB-3/ (Посетена на 29.03.2023)

Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] (2021). Профил на избирателя (екзит пол от парламентарните избори през юли 2021). Достъпна от: https://rctrend.bg/project/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B8%D0%BB-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%B7%D0%B8%D1%82-%D0%BF%D0%BE%D0%BB-%D0%BE%D1%82-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB-3/ (Посетена на 29.03.2023)

Изследователски център „Тренд" [Izsledovatelski tsentar „Trend"] (2022). Профил на избирателя (екзит пол от парламентарните избори през октомври 2022). Достъпна от: https://rctrend.bg/project/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B8%D0%BB-%D0%BD%D0%B0-%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8F-%D0%B5%D0%BA%D0%B7%D0%B8%D1%82-%D0%BF%D0%BE%D0%BB-%D0%BE%D1%82-%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BB-4/ (Посетена на 29.03.2023)

Продължаваме промяната [Prodalzhavame promyanata] (2022) Да си довършим работата - 2022.

Продължаваме промяната [Prodalzhavame promyanata] (2021) Програма за нулева корупция - 2021. Достъпна от: https://promeni.bg/wp-content/uploads/2021/10/programa_prodlzhavame-promyanata.pdf

ПРИЛАГАНЕ НА ПРИРОДОСЪОБРАЗНИ РЕШЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ЗА УСКОРЯВАНЕ НА АДАПТАЦИЯТА НА ГРАДОВЕТЕ КЪМ КЛИМАТИЧНИТЕ ПРОМЕНИ И НЕСТИХВАЩИЯ УРБАНИЗАЦИОНЕН ФЕНОМЕН

Петя Димитрова, Софийски университет „Св. Климент Охридски“[1]

Резюме

Прилагането на природосъобразни решения е ключово за адаптирането на градовете към климатичните промени, смекчаване на случващите се деструктивни процеси и постигането на устойчивост във времето. Основните въпроси, които следва да разгледаме, се отнасят до експанзията на градовете, начините за адаптацията им към бързо променящата се обстановка, както и реализираните вече проекти и тяхното бъдеще. Адаптацията чрез прилагане на природосъобразни решения и нови технологии звучи не като алтернатива, а като единственият начин да постигнем една по-дългосрочна устойчивост. Всичко това, разбира се, не би било възможно без промяна в бихейвиористичната нагласа на обществото.

Ключови думи: *адаптиране, урбанизация, умни градове, природосъобразни решения*

APPLYING ENVIRONMENTAL SOLUTIONS AND TECHNOLOGIES TO ACCELERATE THE ADAPTATION OF CITIES TO CLIMATE CHANGE AND THE ONGOING URBANIZATION PHENOMENON

Petya Dimitrova, Sofia University „St. Kliment Ohridski“[2]

Abstract

Applying nature-friendly solutions is key to adapting cities to climate change, mitigating the ongoing destructive processes and achieving sustainability over time. The main questions that we should consider are related to the expansion of cities, the ways of their adaptation to the

[1] Петя Димитрова е доктор по география от Софийския университет „Св. Климент Охридски“, магистър по планиране и управление на териториални системи и дългогодишен експерт в областта на обществените поръчки. През 2019 г. придобива образователна и научна степен доктор по икономическа и социална география – икономическа география и регионално развитие. Притежава сертификати от Department of Continuing Education – University of Oxford и London School of PR, както и е преминала обучение на European Regional Science Association (ERSA).

[2] Petya Dimitrova is a PhD of geography from Sofia University "St. Kliment Ohridski", Master in Planning and Management of Territorial Systems and a skilled expert in the field of public procurement. In 2019, she acquired the educational and scientific degree of PhD of Economics and Social Geography - Economic Geography and Regional Development. She holds certificates from the Department of Continuing Education – University of Oxford and the London School of PR, as well as completed the training of the European Regional Science Association (ERSA).

rapidly changing environment, as well as the already implemented projects and their future. Adaptation through the application of environmentally friendly solutions and new technologies does not sound like an alternative, but the only way to achieve a longer-term sustainability. All this, of course, would not be possible without a change in the behavioral attitude of society.
Keywords: *adaptation, urbanization, smart cities, Natural based solutions*

ВЪВЕДЕНИЕ

В статията „*Има 10 000 градове на планетата Земя. Половината не съществуваха преди 40 години*“(Scruggs, 2020)[3] Скругс посочва, че ако Рим не е бил построен в рамките на ден то китайският град Шънджън почти е. Превръщането на едно пограничено градче от 1979 г. до мегаполис днес, е само един от примерите за бързите темпове на урбанизиране на все повече територии в световен мащаб. Такива са и изводите от проведеният през 2020 г. Десети Световен градски форум (*The World Urban Forum X*[4]), където се акцентира, че над половината световно население живее в градовете. Това се дължи на нестихващата миграционна вълна от селските райони към градските зони, както и на по-големият дял на раждаемост в градовете. Тенденциите са жителите в градовете да „*нараснат с 2,5 милиарда нови души до 2050 г.*“ като за целта „*всяка минута световното градско население нараства със 145 души*“. Казано по друг начин, по-голямата част от градовете днес имат сходна на Шънджън съдба за сметка на тази като Рим. Тези бързи темпове на урбанизация са сериозни предизвикателства пред устойчивото усвояване на природните ресурси и развитието на обществото като цяло. Разширяването на градовете, растящото население, тежките последици от антропогенния натиск, образуването на градски топлинни острови, изхранването, повишените глобални температури и климатичните промени в световен мащаб са само част от негативните тенденции, с които обществото следва да се справи в идните години. Търсенето на правилна теорема за „устойчиво развитие“ продължава да е все така валидна, а концепциите от доклада на Брундтланд (Brundtland, 1987) и трудовете като тези на Томас Малтус и Рейчъл Карсън са недостатъчни. Курсът е зададен, но устойчивото развитие на градовете днес изисква нови решения за смекчаване въздействието на климатичните промени и/или адаптиране. Пред обществото остава дилемата как да се развиваме в бързо променящите се условия, по начин който да балансира трите ключови аспекта – общество, природа и икономика. Това е причината за провеждане на различни по вид форуми и изготвяне на цели и споразумения, сред които са Цели на хилядолетието (The Millennium Development Goals)[5], Цели за устойчиво развитие (The Sustainable Development Goals)[6], Градски дневен ред за ЕС и др. Всеки един от тези документи подчертава проблемните области и се фокусират върху мерки за смекчаване ефектът от климатичните промени и адаптирането на

[3] https://nextcity.org/urbanist-news/there-are-10000-cities-on-planet-earth-half-didnt-exist-40-years-ago
[4] https://unhabitat.org/wuf10
[5] https://www.un.org/millenniumgoals/
[6] https://sdgs.un.org/goals

градовете към новите условия. Търсенето на правилните решения за устойчивост на градовете доведе и до предлагането на различни по вид концепции за видовете градове като умни, етични (Ethical cities)[7], устойчиви (Resilience Cities), зелени, мултикултурни, креативни (Creative cities) и др. Всяка от концепциите предлага конкретни политики и мерки, част от които се основават на прилагането на природосъобразни решения[8] и нови технологии: изкуствен интелект, масиви от данни, интернет на нещата и др. Основните въпроси, които са фокус на изследването се отнасят до експанзията на градовете, начините за адаптацията им към бързо променящата се реалност, както и реализираните вече проекти и тяхното бъдеще.

УРБАНИЗАЦИЯТА КАТО ГЛОБАЛЕН ФЕНОМЕН

Живеем във век на шеметна урбанизация, където е по-лесно да дефинираш териториалните единици отколкото да ги управляваш. Обикновено под урбанизация разбираме развитието на селските земи и селата в градската агломерация съотнесени към относително стабилния или по-бавен спад на градското население в сравнение с извънградското в дадена територия. Урбанизацията включва множество различни процеси отнесени към топографския и демографски растеж на градовете, или в абсолютно изражение, или в сравнение със селските региони. Нивата на урбанизация лесно могат да бъдат изразени чрез тяхната степен и скорост, които се различават по време и място на проявление. Процесът на развитие на селищата в градска агломерация е резултат от разширяване на вече съществуващ градски център или чрез създаване на нов такъв. Модели и за двата типа развитие може да проследим във всяка страна по света като разпространението на градските агломерации се свързва с ограничение единствено от към площ, която може да заеме конкретното селище.

През 2019 г. Хуанг и колектив (Huang et al, 2019) разглеждат промените, които се очакват да настъпят в световен мащаб до 2050 г. породени от нарастване броя на населението в градовете и бъдещото им глобално разширяване. Направените прогнози в изследването сочат, че градската площ се очаква да се увеличи до 1.3 млн. кв. км, като повече от 2/3 от градската експанзия ще бъде концентрирана в континентите Азия и Африка. С това разширяване на градската територия се предвижда и повишаване на средно лятно затопляне на земната повърхност „*през деня и през нощта при температура на въздуха от 0,5°C –0,7°C, до ~3°C на някои места*“ (Huang et al, 2019). Тази негативна прогноза всъщност изразява световните опасения от засилване влиянието на наличните градски топлини острови[9], които предизвикват между 40% –

[7] RMIT University, Australia. Концепцията е базирана на идеята заложена в принципите на Глобалния договор на ООН (the United Nations Global Compact) в области на правата на човека, труда, околната среда и антикорупцията и свързаните с тях диалози около Целите за устойчиво развитие (Sustainable Development Goals) и Нова градска програма (New Urban Agenda (a UN-Habitat III initiative). - https://www.rmit.edu.au/news/all-news/2021/jul/how-do-we-make-ethical-cities-

[8] Natural based Solutions

[9] „Градски топлинни острови“ възникват, когато градовете заменят естествената земна покривка с гъсти концентрации на настилки, сгради и други повърхности, които абсорбират и задържат топлина. Този ефект увеличава разходите за енергия (напр. за климатизация), нивата на замърсяване на въздуха и свързаните с топлината заболявания и смъртност. Част от изследванията сочат, че заради градските

70% по-високи нива на затопляне спрямо тези причинени от емисиите на парникови газове, следствие от намаленото изпарение, повишено поглъщане на слънчева радиация и антропогенна отпадна топлина. От друга страна, ръстът на населението в градовете също е ключов за правилното анализиране и прогнозиране на това как ще се развиват процесите по урбанизация и градско планиране. По данни от Доклада „*Перспективи за световна урбанизация*“ за 2018 г. на Департамента по икономически и социални въпроси към Обединените нации се посочва, че средно всяка година от 1950 г. насам, световното градско население се увеличава с 2,54%, докато общото население на Земята нараства с 1,62%, или делът на градското население нараства с 0,92% (UN DESA, 2018)[10]. Този темп на нарастване е неравен като някои оценки сочат, че сегашната степен на урбанизация в Северна и Южна Америка е почти двойно по-висока от тази в Африка (UN DESA, 2018). На глобално ниво обаче, оценките от 2018 г. са за градски дял на световното население увеличен от 30% през 1950 г. до над 55% сега, а прогнозите са за нарастване близо 68% до 2050 г. (UN DESA, 2018: 21). Както и да изглеждат точните цифри на това проявление, глобалният мащаб, скоростта и разпространението, с които се случват урбанизационните процеси са безпрецедентни в наши дни. Разширяването на градовете и ръстът на населението в тях са основна причина за повишаване глобалната температура и затопляне, което е следствие от намаленото изпарение, повишеното поглъщане на слънчева радиация и антропогенната отпадна топлина. Преодоляването на тези предизвикателства изисква вземане на адекватни мерки, които да смекчат ефекта от климатичните промени и да спомогнат в процеса на адаптиране на градовете към изменението на климата чрез създаване на устойчивост в дългосрочен план. Адаптирането на градовете не следва да се разглежда единствено като технически въпрос, сет от политики и мерки, а по-скоро се отнася до управлението – политическата и обществена нагласа нещата да се случват. Казано по друг начин, адаптирането към климатичните промени е възможно в условия, в които отделните актьори – правителство, бизнес, общество, научни среди и отделни организации си взаимодействат при решаване на обществените проблеми.

От предизвикателствата пред прогнозирането на бъдещите тенденции в урбанизацията е липсата на ясно разграничаване между градските и селските региони. То по-скоро се определя от непосредствените и основни двигатели на урбанизация, които го задвижват и тяхното проявление във времето и пространството под формата на „тласкащи“ и „издърпащи“ фактори (Gyucha, 2019, Clark et al, 2013), които са причина за миграциите в посока село-град.

В световен мащаб иновациите в селското стопанство и промишлеността стимулираха урбанизацията, като засилиха транспортът и комуникацията. Погледнато

топлинни острови са се увеличили смъртните случаи в Лондон (вж. Murage P, Kovats S, Sarran C, Taylor J, McInnes R, Hajat S. What individual and neighbourhood-level factors increase the risk of heat-related mortality? A case-crossover study of over 185,000 deaths in London using high-resolution climate datasets. Environ Int. 2020 Jan;134:105292. doi: 10.1016/j.envint.2019.105292. Epub 2019 Nov 11. PMID: 31726356; PMCID: PMC7103759.).

[10] UN DESA - Department of Economic and Social Affairs, World Urbanization Prospects (2018). https://population.un.org/wup/publications/Files/WUP2018-Report.pdf

хронологично, урбанизацията не представлява линеен процес. Развитието на обществото се характеризира с различни по вид цикли и вълни, които отбелязват значими събития в исторически план. В тази насока влияят два ключови аспекта на процесите на урбанизация. Едната е самата урбанизация, а другата е градската концентрация или степента, в която ресурсите са концентрирани в един или два големи града, за разлика от разпространението им в много градове. Докато икономистите се фокусират върху икономическото развитие на обществата, характеризиращо се с икономически цикли и вълни, обособени от учени като Кондратиев, Кузнец, Кичън, Жуглар и Шумпетер (Taylor, 2018: 221-227) , урбанистите се фокусират върху урбанистичните вълни, където урбанизацията и растежът изглеждат взаимосвързани. Обобщено, икономистите са склонни да се фокусират върху въпроса за градската концентрация, социолозите върху урбанизма като начин на живот, различен от този в селата, а урбанистите върху това как градската концентрация оформя пространствената конфигурация на градовете (Scott, 2017).

Обикновено под град се определя селище, което се отличава по мащаб и брой население, но същевременно притежава и специфични социални характеристики, различни от селското стопанство (Tellier, 2019). Упадък или стагнация в процеса се забелязва единствено в периода на т. нар. Аграрна революция, когато градското население не превишава селското до периода на Индустриалната революция от началото на 18 век в страните от Западна Европа и Северна Америка (Hoornweg, 2012). Първоначалните темпове на развитие на отделните региони през периода на активна индустриализация се свързват с центровете на добив на полезни изкопаеми и наличие на въглищни мини, близо до които се образуват селищните системи. Последвалото изобретяване и въвеждане в експлоатация на парният двигател и електричеството допринасят за възможността промишленото производство да се ситуира на повече места, а не в ограничени ареали (Lees & Lees, 2007). Механизацията и модернизацията в аграрния сектор е причина селското население да мигрира към градовете, където възможностите за работа са повече. Откриването на фабрики близо до източниците на производство, специализирането в отделни сектори и отрасли, глобалната търговия и индустриализацията дават импулс за развитието на пристанищните градове и на свързаните отвъдморски пазари (Huff & Angeles, 2011: 20–36, Bretagnolle et al, 2018, Steidl, 2022). Оттук, темпове на преразпределение на населението и концентрирането му в дадени територии от земното кълбо води до разширяване първоначално заетите площи от градовете и стимулира експанзията им. Същевременно се бележи и ръст в националните бюрокрации, което допълнително привлича населението към централните градове, обособени като столици и такива с установени и функциониращи власти. Фактори като намаляване на транспортните разходи, близост до здравни услуги и повече работни места от своя страна разширяват градовете навън. В новоурбанизираните територии основните двигатели на растеж са индустриализацията и износът на природни ресурси (вж. Gollin et al, 2016: 35-70). Различни феномени като бедствия, революции, войни, болести, икономически кризи, масова миграция, както и застаряващото население не са способни да спрат процесът. Някои учени дори описват

съвременните тенденции като трета вълна на урбанизация, което се свързва с настоящата фаза на капиталистическото развитие, задвижено от възникващата „когнитивно-културна икономика“ (Scott, 2017). Промените в когнитивно-културната система на производство, която трансформира икономическите основи на много големи метрополиси по целия свят се свързва с два други аспекта на процесите на урбанизация в момента. Първият се отнася до новото разделение на труда, което е следствие от последиците на престратификацията на градските пазари на труда и градския социален живот. Вторият аспект се свързва с икономическите и социални трансформации, които се наблюдават в големите градски райони и провокират значителни промени във физическата среда и изградената форма на града, от облагородяване до „*естетизирано интензифициране*“ на използването на земята (Scott, 2017).

В съвременните условия, развитието на новите технологии спомогна за промяна в потока от хора, мигриращи към градовете. Сложното и зависимо от контекста взаимодействие на тласкащите и привличащи фактори продължават да оформя глобалната урбанизация, наред с изменението на климата, което придава изцяло нов облик на процесът. Човешкото развитие достигна етап от своята еволюция, където се случват най-големите миграционни и урбанизационни процеси. Тези промени представляват огромни предизвикателства и същевременно огромни възможности за градска устойчивост, особено когато по-голямата част от населението на планетата води градски начин на живот. Изхождайки само от политическите нагласи е практически невъзможно да се постигне значим напредък. В тази насока е необходимо да се проследят двигателите и политическите рамки в регионален и глобален мащаб – глобалните тенденции в опита да се свържат предизвикателствата и решенията в местен мащаб като се предоставят възможните перспективи за взаимодействие между отделните нива – градско-селско и местно-глобално. Това на практика налага интердисциплинарни действия, с които да се направи интегративен поглед към развитието на градска среда, обединявайки учени от различни дисциплини, вкл. социология, политически науки, еволюционна биология, география, икономика и инженерство, архитектура, дизайн и пр. В съвременна перспектива, употребата на този подход води до правилна преценка за развитието на селищните структури по иновативен начин. Симбиозата между различните научни направления всъщност създаде идеята за нов вид градско планиране наречено „*градско бърникане*“ (Elmqvist et al., 2018). Различните двигатели на урбанизация разграничават градовете по начина на живот, достижения, специализация, технологичен напредък, типология на градските квартали, начин на мислене дори и др. Степента на постигнатите нива на урбанизация, които наблюдаваме са причина много автори да заключат, че в момента живеем в „*градска планета*“ (Elmqvist et al., 2018), където само малък процент от земната повърхност е покрита от градове, но градските мрежи и техните взаимозависимости обхващат земното кълбо. Нещо повече, все по-голяма част от световното население води градски начин на живот, а с наличието на все по-достъпни устройства като VR слушалки, разнообразие от социални мрежи и приложения, дистанцията между хората се намали, макар и виртуално. Тази културна промяна налага търсене на нов глобален

подход за справяне с негативните тенденции и адаптирането на селищата към климатичните промени. Налице са скрити рискове за градската среда свързани с потенциални заплахи от наводнения, суша, влошаване на качеството на водата, въздуха и разширяване градските топлинни острови в тях, но всички те са тясно свързани с възможностите породени от развитието на градската среда (UNRISD, 2021).

АДАПТИРАНЕ НА ГРАДОВЕТЕ И ТЕХНИТЕ СИСТЕМИ

В хипотезата на А. Кристалер (Стойчев [Stoychev] 2012: 62) за централните места градовете не са изолирани системи, а напротив изпълняват определена роля в една по-голяма мрежа от взаимосвързани селища, в която се следва точно определена йерархична зависимост. На този принцип, градът от най-висок ранг осигурява зависимост на градовете от по-малък ранг и селските региони в обсег му. Това въздействие не е ограничено до една градска система, а може да се разпръсне чрез мрежи, където всичко ще зависи от обсега и прага за конкретни услуги и/или доставки, които предлага централното място. Така освен вътрешни системи, градовете са взаимосвързани с цялата селищна мрежа в конкретна територия и дори с откъснати територии в глобален мащаб.

В доклада от 2018 г. на Междуправителственият панел по изменение на климата (IPCC, 2018) внимание е насочено към наблюдаваната променливост на климата, както и прогнозираните нива на затопляне, които изискват бърз напредък в начина, по който обществата се развиват и управляват своите енергия, екосистеми, градска инфраструктура и индустрия. Справянето с посочените тенденции изисква търсене на адекватни мерки, с които предизвикателствата породени от климатичните изменения да бъдат смекчени и градовете да се адаптират към новите реалности. Смекчаването на негативните тенденции от климатичните промени касае търсене на резултатни решения на възникналите вече явления в една обозрима перспектива чрез понижаване нивата на въздействие на застрашаващите фактори – смекчаване, а от друга страна е адаптирането към тях. Адаптацията е продължаващ процес в пространството и времето, при който обществата се приспособяват към външните фактори в заобикалящата ги среда, каквито са например климатичните промени. На най-ниско ниво е начинът, по който реагират домакинствата при справяне с климатичните промени. На по-високо, това са правителствата и международните организации, които вземат решения за действие срещу последиците от изменението на климата. Временните мерки задържат развитието, но не могат да доведат до качествени резултати, поради което е необходимо да се приемат дългосрочни и устойчиви мерки. Това е възможно чрез преосмисляне на начина, по който се разпределят ресурсите и активно участие на цялото обществото в процеса. Още в далечната 1965 г. Кристофър Александър (Alexander, 1965) насочва вниманието към идеята, че градът не представлява дърво с разклонения и едностранчив поток на информация, а представлява съвкупност от взаимосвързани връзки и отношения – признава се и ролята на човека не само инфраструктура, които го поддържат като жив организъм, който има своя собствена динамика и темп на развитие и/или упадък. Сложната структура на градовете и

индивидуалното или колективното действие на техните жители правят интервенциите сложни, тъй като част от резултатите могат да се окажат доста непредвидими. Това е причината действието по адаптиране да изисква внимателно разглеждане на сложността на тези взаимовръзки. Поради това се създават и прилагат стратегии, планове и политики за адаптация, които представляват непрекъснат процес, подложен на мониторинг и корекция (Rozenblat et al. 2018). В момента градските райони са изправени пред сериозното предизвикателство да се адаптират към прогнозираните промени в температурите, морското равнище и метеорологичните модели. Ключовото предизвикателство пред градската адаптация към изменението на климата е в запазването или създаването на нови възможности, като същевременно се намали рискът от бедствия и се осигури устойчиво развитие. Всички тези цели в малка или голяма степен присъстват в идеите и целите на повечето т.нар. интегрирани планове на градовете, които целят да създадат политики и мерки за борба с последиците от климатичните и не само промени.

По отношение на градската адаптация в глобален план най-значими са 4 основни акта – Парижкото споразумение за изменението на климата (the Paris Agreement on Climate Change[11]), Рамката от Сендай за намаляване на риска от бедствия (the Sendai Framework on Disaster Risk Reduction[12]), Програмата до 2030 г. за устойчиво развитие (the 2030 Agenda for Sustainable Development[13]) и Новият градски дневен ред (the New Urban Agenda[14]).

Парижкото споразумение признава неотложността на изменението на климата и необходимостта да се отговори на свързаните с това заплахи, като се има предвид и въздействието на тези отговори (Преамбюл и член 2). Споразумението изрично призовава за увеличаване на способността за адаптиране (член 2) и установява адаптирането като глобална цел. Нещо повече, в него се набляга на обстоятелството, че „адаптирането е глобално предизвикателство, пред което са изправени всички с местни, поднационални, национални, регионални и международни измерения“ и следва да се търсят начини за международно сътрудничество (чл. 7), т.е. нациите признават, че климатичните промени не са изолиран проблем и следват общи действия за справяне с последиците. Споразумението определя и областите на сътрудничество, а именно системи за ранно предупреждение; готовност за извънредна ситуация; събития с бавно начало; събития, които могат да включват необратими и постоянни загуби и щети; комплексна оценка и управление на риска; съоръжения за застраховане на риска, обединяване на климатични рискове и други застрахователни решения; неикономически загуби; и устойчивост на общности, поминък и екосистеми.

[11] https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement;
https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
[12] https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework;
https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf?_gl=1*8sksba*_ga*MjA2NTI5MDg3NC4xNjgzMTE4MjM5*_ga_D8G5WXP6YM*MTY4MzExODIzOC4xLjEuMTY4MzExODI1OS4wLjAuMA..
[13] https://sdgs.un.org/2030agenda;
https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement
[14] https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/

Друг важен документ е Рамката от Сендай за 2015-2030 г. С нея се признава, че много от бедствията, причиняващи наранявания и загуба на живот, бездомност и разселване, както и икономически загуби в световен мащаб, се влошават от изменението на климата (чл. 4), като подчертава рисковете и усложняващите фактори като бедност и неравенство; изменение и променливост на климата; непланирана и бърза урбанизация; лошо управление на земята; демографска промяна; слаби институционални договорености; политики, които не са информирани за риска; липса на регулиране и стимули за частни инвестиции за намаляване на риска от бедствия; сложни вериги за доставки; ограничена наличност на технологии; неустойчиво използване на природните ресурси; западащи екосистеми; и пандемии и епидемии. С рамката се призовава за интегрирани и приобщаващи мерки за справяне с тези многоизмерни проблеми (чл. 17), за което е необходимо добро управление (чл. 6). Посочва се, че справянето с настоящите и бъдещите предизвикателства изисква и „укрепване на управлението на риска от бедствия“, институционална координация, участие на обществеността, инвестиции и сътрудничество с международни организации (чл. 14), а реализирането на значително намаление зависи от „силната ангажираност и участието на политическото ръководство във всяка държава на всички нива.“ (чл. 16). Следователно намаляването на риска от бедствия очевидно е въпрос на управление, включително управление и на градско ниво.

„Целите за устойчиво развитие“ и „Новата градска програма“ определят визия за успешно адаптиране на градско ниво, в които се забелязват различни разбирания за това какво трябва да включва градската адаптация било то социална адаптация или необходимост от инфраструктура, която да е достатъчно устойчива на въздействията от изменението на климата (Valencia et al, 2019). През 2015 г., Общото събрание на ООН прие 17 цели за устойчиво развитие (ЦУР) като част от Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. Тази програма набляга на холистичен подход за постигане на устойчиво развитие за всички. Освен това са определени 169 измерими подцели с 231 индикатора, които представляват глобална рамка за постигане на напредък в цялостното устойчиво развитие. Цел 11[15] се отнася до устойчивите градове и общности и се фокусира конкретно върху превръщането на градовете и населените места в приобщаващи, безопасни, устойчиви. С нея се определят цели по отношение осигуряване на достъп до адекватни, безопасни и достъпни жилища и основни услуги, както и подобряване на по-бедните квартали до 2030 г. (цел 11.1). Освен тази цел, ползи от мерките за адаптиране могат да се натрупват и при маргинализирани общности, като малцинства, жени и обитатели на бедни квартали. Следователно ЦУР 11 засяга цели като постигане на равенство между половете и овластяване на всички жени и момичета (ЦУР 5), осигуряване на санитарни условия за всички (ЦУР 6), и осигуряване на устойчиви модели на производство (ЦУР 12). Предизвикателствата пред прилагането на целите на градско ниво се срещат едновременно в индустриализираните и в развиващите се страни. Изпълнението им предполага

[15] https://sdgs.un.org/goals/goal11

анализиране на много информация, което не винаги е възможно поради ограничен капацитет за събиране на данни.

С приета през 2016 г. Нова градска програма (NUA)[16] от Конференцията на ООН за жилищно настаняване и устойчиво градско развитие (Habitat III[17]) акцентът се измества върху развитието на селищата и градските райони като средство за устойчиво развитие. Програмата набляга на националните политики, по-силното градско управление, интегрираното планиране и ефективните финансови рамки, които да подпомогнат устойчивото развитие. Наред с оформените предизвикателства се застъпва и идеята за „интелигентния/умен“ град, който използва цифровизация, чиста енергия, технологии и иновативен транспорт, за да направи градовете щадящи околната среда и да насърчи устойчивия икономически растеж. Концепцията за „умен град“ е възприета по целия свят, но постигането на устойчиво развитие изисква изграждане на инфраструктури, например свързани с пътния трафик, използването на енергия и чист въздух чрез по-чисти превозни средства (Mwaniki, 2017). Според Кайка (Kaika, 2017:89-102), с Новата програма за градовете и целите за устойчиво развитие се предоставя визия за реализиране на „интелигентно“ и „устойчиво“ градско развитие, но градската адаптация не трябва да се свежда само до постигането на целите и прилагането на интелигентни технологии. Като довод посочва, че чистият фокус върху индикаторите може да рискува пренебрегване на специфичен контекст, който прави даден град или градска зона уникален, или да отклони вниманието от належащите въпроси за справедливост дори на глобално ниво (пак там, Kaika, 2017:89-102). Градската адаптация следва да включва процеси на вземане на решения, които трябва да бъдат прозрачни и да ангажират хора, които са особено засегнати от въздействието на изменението на климата. По този начин ползите от адаптирането и урбанизацията също ще се натрупат с тях. Глобалните рамки предоставят визия за успешна адаптация в градовете, но не и схемите, по които да се случат. Ето защо привеждането им спрямо конкретната реалност и изпитваните предизвикателства е ключова за развитието на градските контексти.

Характерно за градовете е визията им, която е продукт на дългогодишно развитие, основано на философията на времето, в което се е развивал и влияние на различни епохални стилове, които оформят кварталното устройство, вида на улиците и сградите с технологичните достижения за конкретния период. Управлението на тези системи и адаптирането им към предизвикателствата породени от динамичните изменения в климата изискват включване на цели и търсене на модели за ефективна реакция в процесите на стратегическо планиране и градоустройство. Градското планиране е важен пространствен подход към градското развитие. В днешно време са необходими всеобхватни планове, насочени към адаптиране изменението на климата, развитие и приобщаване, за да се оформят устойчиви градски среди. Интегрирането на природните

[16] United Nations World Commission on Environment and Development (1991) Our Common Future. UN. IPCC (2014). Glossary. Intergovernmental Panel on Climate Change.

[17] United Nations (2017). New Urban Agenda (English). United Nations: Habitat III Secretariat., esp. p. 21. https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf

и физическите елементи на града с неговото социално и икономическо устройство е от решаващо значение за изграждането на устойчивост. Процесите на градско планиране включват определяне на цели, разработване на алтернативи и оценка на алтернативите за това как градските зони и квартали могат да бъдат организирани, за да позволят социално-икономическо благополучие. Градското планиране включва стратегически планове и програми за градско управление, които да залагат на градове без „бедни“ квартали, градско-регионално и териториално планиране, както и интегрирането на зелено (базирана на растителност инфраструктура), синьо (базирана на вода инфраструктура), сиво (бетонна и стоманена инфраструктура) и културно измерение в градовете.

В последните години се забелязва, че общите планове не са гъвкави към промяна в социално-икономическите условия в градовете. Същевременно, стратегическите планове включват участието на хората и предоставят по-гъвкави принципи, но тези подходи се характеризират с високи разходи за изпълнение, поради което много планове не се изпълняват. Подходът на системното градско планиране изисква разширяване на системния подход с включване на териториално градско-регионално планиране, в който участват природните пейзажи на града. В контекста на адаптирането към изменението на климата, планирането започва с оценка на климатичния риск и оценка на уязвимостта. В стратегическите документи, както и устройствени планове следва да залегнат мерки отнесени до териториално градско-районно планиране и природните дадености и пейзажи, които са заключени в землището на градовете и градските агломерации. Това са мерки за планиране на отделните сегменти като зони, квартали, улици и пр. С фокус върху типологията на града и неговите физическа (инфраструктура и екосистеми), социална (културни, икономически, политически) и пространствена (планиране, свързаност, динамика на урбанизацията) система. Характерно е, че във всяка страна съществуват общи типологии на градовете, които служат за адаптирането им към климатичните изменения чрез градоустройствени промени, но същевременно са налице и различия, особено от север на юг поради разликата в климата. Например, северните страни имат по-широки улици, за да позволят на слънчевата светлина да влиза в къщите през зимата (De Graaf-van Dinther, 2020). Познаването на спецификите на типологията на градовете е ключова в прогнозирането на възможностите и ефективността на адаптирането към местния климат. Основната задача е пред градската адаптация се състои в развитие и преоборудване или обновяване на съществуващи градски зони към устойчиви на климата градските райони.

Основната отличителна черта на един град обаче си остава неговото население със своите специфични социално-икономическа, етническа и културна среда. Това разбира се е и основното предизвикателство пред процеса на адаптация – доколко предприетите мерки биха били еднакво справедливи както за по-богатите прослойки, така и за малцинствата в рамките на градската система. Решението не е еднозначно и може да се уклони както в намаляване на различията в богатството между богатите и бедните, равен достъп до ресурси и средства за живот за всички хора и/или групите в най-

неравностойно положение трябва да имат най-голяма полза. Градовете също така са дефинирани като начини на живот, състояния на ума, съвкупност от черти и видове професия и начинът да ги опишем са типологиите на градските квартали, които се фокусират върху социалните и физическите системи заедно, за да разберат по-добре рисковете в градската среда като наводнения, суша и горещина, но също и теми, свързани с урбанизацията и изменението на климата като влошаване на качеството на водата и въздуха. Екосистемите и мерките за адаптиране към климата, които се прилагат в градовете, са все по-голяма част от градската физическа система.

Според Анджело и колектив (Angelo, 2014: 16-27), съвременните научни подходи все още са възпрепятствани от „методологически градизъм“ или по-точно тесен фокус върху града като ограничено пространство, което потенциално изключва други взаимосвързани аспекти на глобализираната урбанизация (Angelo, 2014:16). Ето защо, в последните години се зароди идеята за „телесъединяването“ (Telecoupling), което описва връзките между населените места и природата, често и в отдалечени пространства (Hull & Liu, 2018). Това, което се случва в едно определено място, има конкретно въздействие върху други региони на света. В контекста на градската адаптация тези взаимосвързани процеси в пространството и времето следва да се предвидят. Накратко, телесвързването описва как социалните, материалните и екологичните измерения на сложните системи са свързани помежду си в пространството и времето. Социалното измерение се отнася до ориентираните към човека аспекти на нашите общества, като националната държава, икономиката или институцията на семейството, докато материалните и екологичните измерения описват системи в нашата физическа среда, например екосистеми или технологични инфраструктури. Според Хъл и Лиу (Hull, Liu, 2018:1), терминът телесвързване може да се дефинира като „*процес, който свързва отдалечени системи*“. Примерите в тази насока са дейности като търговия, миграция, туризъм, циркулация на въздуха и трансфер на технологии и информация (Hull, Liu, 2018:41). Концепцията за телесвързване признава, че холистичното разбиране на урбанизацията изисква да разгледаме по-отблизо как тези различни системи и техните компоненти си взаимодействат и се припокриват, както в рамките, така и извън конкретен град. По този начин, телесвързването може да се разглежда като полезна и интегративна концепция, която помага на изследователите и практиците в областта на адаптацията да подходят към сложни системни процеси и взаимодействия по един цялостен начин, базиран на конкретни инструменти за изследване. Независимо от интензитета на предприетите действия по адаптация, основно условие остава извършването на поведенческа трансформация в обществото. Адаптирането към изменението на климата е динамичен процес, който се случва в различни мащаби и с различно проявление, в който процес участие взема както отделното домакинство, така и наднационалните нива.

НОВИТЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРИ ПРОЦЕСЪТ НА АДАПТАЦИЯ НА СЕЛИЩНИТЕ СИСТЕМИ

Ако можем да си зададем въпросът какво е бъдещето на градската среда, то несъмнено ще се насочим към развитието на новите технологии, които стават неизменна част от нашето ежедневие. Възможностите, които технологиите на изкуствения интелект предлагат за адаптиране към изменението на климата, включват подобрено градско планиране и прогнозиране на екстремни събития въз основа на автоматизирано събиране и анализ на големи количества данни. Усъвършенстваните технологии като изкуствен интелект, машинно обучение, широколентови интернет връзки и сензори за събиране на данни стават все по-важни за градското планиране и градското управление. Организацията на обединените нации и правителствата от години проучват как изкуственият интелект може да се използва в градовете, за да се гарантира най-ефективното използване на ресурсите, проправяйки пътя за глобален съюз за интелигентни градове. Технологиите и програмите за интелигентни градове са внедрени в редица градове в страна като Китай и в мегаполиси като Ню Йорк, Сингапур и Дубай. Основна тяхна характеристика е използването на цифрови технологии за подпомагане на градското развитие, като фокусът е в устойчивостта и въздействието на градовете върху околната среда. Днешните градове консумират все повече ресурси, особено питейна вода и произвеждат големи по обем количества отпадъци. Пластмасовите отпадъци се превърнаха в основен проблем за устойчивостта им. Концепцията и прилагането на умният град цели да намали сложността на устойчивото градско развитие чрез събиране и анализ на големи количества данни чрез сензори и интернет. От сградите и мобилността до предоставянето на комунални услуги, стоки и услуги, като подобрено управление на отпадъците и цифровите технологии са неизменна част от града. Приложения, като интелигентни енергийни мрежи и системи за насочване на трафика, са двигатели на цифровия преход в градското управление, където градовете трябва да станат ресурсно ефективни чрез автоматизирания анализ на големи количества данни, които се събират в градската среда. Познаването на точното количество ресурси, които се консумират в града и къде точно се консумират, или оптимизирането на потоците от трафик с дигитална промяна ще доведе до ползи за градската адаптация. Интелигентният град може да се определи като градска среда, в която всички основни услуги и инфраструктура са дигитализирани и свързани чрез информационни и комуникационни технологии. Автоматизираният анализ на големи количества данни в такава взаимосвързана среда може да помогне на градските плановици да оптимизират стратегиите за адаптиране, например чрез получаване на по-добър преглед на точното количество ресурси и отпадъци, които се консумират и произвеждат в даден град, или чрез намаляване на въздействието върху околната среда и подобряването на ефективността на сградите и транспортните потоци. В тази насока са стартирани различни по вид проекти като пътна карта за успешни, етични и умни градове[18].

[18] За повече информация вж. https://www.globalsmartcitiesalliance.org/home

Учените посочват, че все още липсва последователна дефиниция на термина „*големи данни*“, въпреки че „*има съгласие, че големите данни се характеризират с нарастващия обем, разнообразие и скорост на потоците от данни*“ в съвременните общества (Ford et al, 2016: 10729). От друга страна, терминът „*изкуствен интелект*“ в общи линии описва форма на компютърна наука, която се занимава със симулация на човешкия интелект в машините, по-специално за да им позволи да се учат от опита и да изпълняват човешки задачи, като например решаване на проблеми. Системите с изкуствен интелект са тясно свързани с анализа на големи данни, тъй като предлагат възможност за прецизно справяне с нарастващия обем, разнообразие и скорост на потоците от данни. Изкуственият интелект и използването му в областта на анализа на големи данни биха могли значително да подпомогнат градската адаптация и вземането на решения, включително управление (Balogun et al, 2020:53). Въпреки това, за да се ускорят тези усилия за адаптиране, местните власти следва да повишат своя административен капацитет с цел координиране и вземане на информирани решения за планиране на риска както и определяне на критични инфраструктури изложени на влиянието на климатичните промени и породените от тях природни бедствия (GCA, 2019). Пример за успешно финализиран проект за създаването на изцяло климатичен град е индийският град Бхубанешвар, столица на щата Одиша, които е класиран като интелигентен град номер едно на Индия за 2016 г. (вж. проект GIZ, 2019). Бхубанешвар се намира на около петдесет километра навътре от източното крайбрежие на Индия, в Бенгалския залив, близо до река Маханади, с общо население от около 850 000 души. Рисковете, свързани с климата, като горещи вълни, циклони и недостиг на вода, имат огромни последици за регионалната икономика, тъй като градът е основният икономически център на щата. Следователно планирането на устойчивост е от решаващо значение за Бхубанешвар. Инициативата цели да подобри системите за отворени данни на ниво град, да подкрепи местната среда и да създаде мобилно приложение за подобряване на реакциите при бедствия и ранното предупреждение, която от 2021 г. градът изпълнява (за по-подробно описание на този случай виж GIZ, 2019:36-40).

Освен изкуственият интелект и масивите от данни управлението на умният град изисква създаването на редица системи за управление. В тази връзка учени като Лин и Панахи (Lin & Panahi, 2010:15-21) предлагат употребата на терминът „*киберфизични*“ системи, чрез който описват безпроблемното интегриране на компютри, сензори и задвижващи устройства (компоненти на машина, които приемат електрически вход и го превръщат във физическо действие, например чрез отваряне на врата) в платформа за приложения, така че приложният софтуер да може лесно да взаимодейства с физическата среда (Lin & Panahi, 2010:15). Тези системи представляват пасивни устройства и физически компоненти с „интелигентни“ изчислителни и комуникационни възможности и могат да се прилагат както в малък мащаб (устройства като смарт часовник), така и в голям мащаб (интелигентни електрически мрежи). Киберфизичните системи дават възможност за наблюдение в почти реално време на градската среда и може да поддържа действия за адаптиране чрез използването на

вездесъщи сензори и устройства за събиране на данни. Активното участие на гражданите в научните изследвания чрез използване на информация от цифрови устройства като смартфони или компютърни системи представлява друга възможност за тяхното използване при вземане на решения за адаптиране. Най-общо казано, киберфизичните системи отварят нови пътища за реорганизиране на човешките общества и техните взаимоотношения с физическата среда. Реално те могат да се приложат в процеса на градска адаптация по много начини, тъй като работят в опасни или недостъпни среди, осигуряват широкомащабна, разпределена координация (като автоматизиран контрол на трафика), високоефективни са (сгради с нулева нетна енергия), увеличават човешките способности, както и подобряват общественото благополучие (помощни технологии и повсеместно наблюдение и предоставяне на здравни грижи) (Програмно искане на Националната научна фондация NSF-08-611, цитирано в Lin & Panahi, 2010: 15-21). Потенциалът на системите може дори да се използва за адаптиране на индустриалните вериги за стойност чрез подобряване на енергийната ефективност или чрез наблюдение и намаляване на въздействието върху околната среда на процесите на промишлено производство и потребление.

Все повече нашумява и употребата на 3-D принтери за дейности свързани с инфраструктурата. През 2022 г. в Германия бе направена първата къща изцяло с помощта на 3-D принтер[19]. Сходни проекти се реализират и в страни като Китай и САЩ, където прилагането на тази технология намира все по-широки измерения. Разликата с прототипа в Германия е включването на интелигентна технология, произведена от Gira. На основата на тази технология стените са разпечатани кухи, а в тях е поместена кабелната мрежа, а в цялостност къщата се ползва от възможностите на интернет на нещата. Така например закупуването на „нулево-енергийни“ къщи открива нови възможности за намаляване на екологичен отпечатък върху природата.

Когато се съсредоточаваме върху устойчиви на климата градски системи обаче, понякога може лесно да изгубим от поглед факта, че тези системи също се състоят от живи същества, чийто живот в крайна сметка е повлиян от изменението на климата и устойчивостта на климата. Следователно вземането на приобщаващи решения, което отговаря на тревогите на хората, е от първостепенно значение. По тази причина прилагането на технологии на основата на изкуствен интелект би следвало да са само спомагателни инструменти, а не основни планови. Проблем за голяма част от страните остава ниското качество на данните, които се събират и недостатъчно обучен персонал, които да поддържа системите и да анализира получените от тях данни.

ПРИЛАГАНЕ НА ПРИРОДОСЪОБРАЗНИ РЕШЕНИЯ

В следствие от климатичните промени и бързо нарастващите темпове на урбанизация, все повече градове изпитват затруднения при справяне с редица бедствия породени от грешни инфраструктурни решения, които водят до наводнения, замърсяване, развитие на топлинни острови в централните части, маргинализиране на част от жителите и

[19] https://www.gira.com/en/en/g-pulse-magazine/building/3d-house-germany#

породени от тях предизвикателства. Преодоляването на една част от проблемите и намаляване на влиянието на други е възможно да се случи чрез прилагането на природосъобразни решения.

Идеята за природосъобразни решения е сравнително нова концепция и няма ясна дефиниция. По същество това са решения базирани на възобновяеми природни ресурси, чрез които е възможно да се постигне социален, икономически и устойчив прогрес на обществото. Прилагането на природосъобразни решения е ключово за адаптирането на градовете към климатичните промени, смекчаване на случващите се деструктивни процеси и постигането на устойчивост във времето. В статията на Ершад Сараби и колектив (Ershad Sarabi, 2019:8) е направен опит за систематизирано представяне на водещите дефиниции за тях. От посочените концепции най-често използвани са тази на Европейската комисия (ЕК) и на Международният съюз за опазване на природата (IUCN, описана в Cohen-Shacham et al, 2016: 2).

Според ЕК (European Commission, 2020: 4-5) са идентифицирани четири основни цели. Те се отнасят до повишаване на устойчивата урбанизация чрез базирани на природата решения, което може да стимулира икономически растеж, както и подобряване на околната среда, правене на градовете по-привлекателни и подобряване на човешкото благосъстояние. Втората цел е свързана с възстановяването на деградирали екосистеми като се подобри устойчивостта им. Друг акцент е разработването на адаптация към изменението на климата и смекчаване на последиците от него като се подобри и съхранението на въглерод. Четвъртата цел е подобряването на управлението на риска и устойчивостта чрез използване на природосъобразни решения, което да доведе до по-големи ползи от конвенционалните методи и предлагат синергии за намаляване на множество рискове. Решения, базирани на природата са картографирани на платформи като *https://climatescan.org/*[20], където могат да бъдат проследени редица примери за тяхната употреба. Несъмнено предизвикателствата за внедряването им зависят от градските типологии, тъй като съществуват редица двигатели за урбанизация, които се различават на база географски региони, държави и конкретни места (Boogaard, 2020). Като добри практики при прилагането на природосъобразни решения са редица европейски проекти вдъхновени и подкрепени от природата, рентабилни и осигуряващи екологични, социални и икономически ползи, които спомагат за изграждането на устойчивост. Сред тях са примерът със Саксонските села в Трансилвания, както и Трулите в Южна Италия. Саксонските села в Трансилвания са един от последните средновековни пейзажи в Европа. Селското стопанство с ниска интензивност съжителства с изобилие от флора и фауна, включително много национално и международно застрашени видове. Тази зона е област с висок приоритет за опазване на нейната работеща екология и за разбиране как такива зони могат да бъдат запазени или възстановени другаде в Европа. От друга страна, варовиковите жилища в Алберобело в южния италиански регион Пулия, нар. трули, са примери за

[20] https://climatescan.org/ - Climate scan е интерактивно уеб-базирано приложение за карти за международен обмен на знания за „синьо-зелени“ проекти по целия свят. Той се фокусира главно върху темите, свързани с градската устойчивост, устойчивостта на климата и адаптирането към климата.

конструкция от сух камък, праисторическа строителна техника, която все още се използва в този регион. И двата примера илюстрират запазването на традициите да се прилагат ниско енергийни материали при изграждане на инфраструктурата и запазване на цели зони от прекомерно презастрояване. Сходен е принципът и с българския етнографски музей на открито „Етър“ край гр. Габрово.

Основните предимства при използването на базираните на природата решения се отнасят до смекчаване на последиците от изменението на климата и адаптирането към тях, опазване на биоразнообразието, подобряване на здравето и благополучието, традиционните знания и икономическите ползи. По отношение на смекчаването на последиците от промяната в климата и адаптирането примери могат да бъдат дадени с извършваните дейности по озеленяване в и около градовете, които предоставят набор от екосистемни услуги, критични за адаптирането и смекчаването на изменението на климата. Потенциално те охлаждат градските центрове през лятото, като намаляват температурите през нощта. Понижаването на температурата от своя страна влияе върху човешката психика и спомага за намаляване броя на смъртността сред хората породени от прекомерните горещини породени изкуствено от топлинните градски центрове. Опазването на биоразнообразието е ключов компонент, тъй като градовете днес заемат все по-големи площи, които се оказват хабитати на различни видове растения и животни, част от които могат да се окажат и застрашени от изчезване поради неблагоприятно стеклите се обстоятелства от градската експанзия и свързаните с нея процеси. Психическото здраве на хората също задава тон за предприемане на действия за връщане назад към природата. В тази връзка създаването на възможности за разходка сред природа чрез подобряване на градските паркове и тяхното разширяване и озеленяване ще подобри здравето и благополучието на градските жители. Традиционните познания за модела и процесите на ландшафта, хидроложките цикли и управлението на видовете и екосистемите остават изключително важни за градоустройството. Ползите от тези знания се отнасят до подобряване на живота и запазване на населението, запазване на историческата и културна принадлежност на жителите към населеното място и др. Например японската концепция за Сатояма[21], мозайка от различни типове екосистеми в управлението на околоградските пейзажи в Япония, отразява местното разбиране за ландшафта и сезоните в градския дизайн. Не на последно място по значимост са и икономическите ползи. Доказано е, че градското озеленяване подобрява стойността на имотите, намалява разходите за поддръжка, защитава дренажните системи и намалява потреблението на енергия. Отчитането на екологичния фактор въздейства положително и върху правенето на бизнес като привлича клиенти и повишава производителността.

Природосъобразните решения използват набор от структурни и неструктурни интервенции, които защитават, управляват, възстановяват или създават природни или базирани на природа характеристики. Тези решения могат да въздействат умело на възникналите градски предизвикателства. Решенията могат да се концентрират върху

[21] https://zenbird.media/what-is-satoyama/

дейности като залесяване на водосбори, които да осигуряват чиста вода и да съхраняват въглерод; създаване на градски влажни зони, които да увеличават проникването на вода и намаляват рисковете от наводнения, в това число и крайградски ферми, които да свързват хората с храната, която ядат. Други ключови проекти биха били свързани с изграждането на паркове, улици с дървета, зелени покриви и фасади на сгради, които смекчават градския топлинен ефект и ускоряват дренажа на водата, като същевременно намаляват шумовото замърсяване, замърсяването на въздуха и потреблението на енергия за охлаждане. В покрайбрежните райони акцентът би бил върху залесяване с мангрови гори, поддържане и запазване на дюни и здрави рифови системи, които да предпазват крайбрежните градове от бурни вълни. Повечето изследвания доказват, че прилагането на природосъобразни решения е ключов компонент за изграждане на градовете на бъдещето. Тази тенденция може да бъде проследена в изградени вече градски пейзажи като италианската висока вертикална гора в квартал Порта Нуова в Милано – Bosco Verticale[22]. Модерната архитектура се състои от две жилищни кули с височина 111 метра и 76 метра, с над 800 дървета, осигуряващи растителност, еквивалентна на 30 000 квадратни метра гори и подраст, концентриран върху 3000 квадратни метра градска повърхност. Интересен е начинът за напояване на дърветата. Инженерната мисъл е концентрирана в изграждането на система от подземни кладенци, а не чрез кръгова верига. Независимо от креативната идея и ползите, които оказва върху качеството на живот в тази част на града неравноправният достъп до луксозните кули и зеленината им е в основата да се търси екологичната устойчивост и социалните ползи от този тип градско озеленяване и за по-маргинализираните общности и квартали.

В търсене на алтернативни и природосъобразни решения за подобряване на градския микроклимат е създаден т. нар. Атлас на градската природа[23]. Той е разработен като част от финансирания от ЕС проект NATURVATION и е най-изчерпателната база данни за взети природосъобразни решения в редица градове. Той включва повече от 1000 базирани на природата решения от цяла Европа и извън нея. Атласът е резултат на систематично проучване на интервенции на решения, основани на природата, в 100 европейски града. Друга инициатива е Новият европейски Баухаус[24], който включва проекти на база предложени природосъобразни решения. Сред едни от най-популярните проекти са два ситуирани в Испания: Покривът на Xifré[25] – Барселона, Градини във въздуха – Севиля[26]. „Xifré Rooftop“ в Барселона е проект за обновяване на блок от десет сгради от началото на 19-ти век. Тази градина на покрива създава „плаващо“ диво пространство, което подобрява градското биоразнообразие, както и възможностите за социално взаимодействие между съседите. Градините във въздуха в гр. Севиля представляват кръгова инициатива за ренатурализация на градска среда, включваща артисти, учени, архитекти, дизайнери и жители, за да си представят нови

[22] https://www.stefanoboeriarchitetti.net/en/project/vertical-forest/
[23] https://una.city/
[24] https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en
[25] https://urbannext.net/xifres-rooftop/
[26] https://seville-smarttourismcapital.eu/why-seville/

взаимоотношения на устойчив просперитет чрез вертикална градина, усещането на парфюм, който дестилира растения от квартала и звукова композиция.

Друг интересен проект е URBAN GreenUP[27]. Този проект е финансиран по програма Хоризонт 2020 на Европейския съюз. Неговата цел е разработването, прилагането и възпроизвеждането на ренатуриращи градски планове в редица европейски и неевропейски градове за смекчаване на ефектите от изменението на климата, подобряване на качеството на въздуха и управлението на водата, както и повишаване на устойчивостта на нашите градове чрез иновативна решения базирани на природата. Така програма Хоризонт 2020 предоставя финансиране на градовете, за да действат като демонстрационни проекти прилагащи природосъобразни решения в цяла Европа. Очаква се те да предоставят примери за най-добри практики, които могат да бъдат възпроизведени в световен мащаб. Сред най-отличените градове, които са се възползвали от инициативата са Валядолид (Испания), Ливърпул (Обединеното кралство) и Измир (Турция). Те са насочени към прилагането на отделни природосъобразни решения и интервенции, разположени в множество зелени и сини пространства.

Базираните на природата решения могат да осигурят на градовете широк спектър от социално-икономически ползи, както и да се справят с кризите, свързани с изменението на климата и загубата на биоразнообразие. Природосъобразните решения могат да създадат икономически възможности, заетост и множество ползи за общественото здраве и благосъстояние, като същевременно се адаптира към новата климатична реалност и минимизира нейните потенциално опустошителни въздействия. По данни на Световна здравна организация (СЗО[28]) замърсяването на въздуха убива приблизително седем милиона души по света всяка година. Като се има предвид, че цената на замърсяването на въздуха и лошото психично здраве се оценява съответно на около 166 милиарда евро годишно [29], тези спестявания могат да бъдат значителни.

Според ръководството на Международен съюз за опазване на природата (IUCN, 2020[30]) за решение на база природата се счита това, при което са осигурени едновременно ползи за биоразнообразието и благосъстоянието на хората. Следователно всяко решение трябва или да поддържа, или да подобрява биоразнообразието. Този подход за опазване на биоразнообразието води до възстановяване и устойчиво управление на екосистеми в полза на хората и природата и е заложено в основата на призива на ООН и на резолюцията за Десетилетие на възстановяване на екосистемата[31], обявено през март 2019 г. Тази важна инициатива на ООН има голямо значение за други големи многостранни екологични международни споразумения и заключителни документи на

[27] https://www.urbangreenup.eu/cities/

[28] https://www.who.int/news-room/spotlight/how-air-pollution-is-destroying-our-health/10-things-to-know-about-air-pollution

[29] https://www.eea.europa.eu/publications/zero-pollution/health/air-pollution

[30] International Union for Conservation of Nature (2020). Guidance for Using the IUCN Global Standard for Naturebased Solutions: A User-friendly Framework for the Verification, Design and Scaling up of Nature-based Solutions- First Edition. https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2020-021-En.pdf

[31] https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/060/16/PDF/N1906016.pdf?OpenElement

ООН, свързани с устойчиво развитие, опазване на биоразнообразието и изменението на климата. По-специално, това допринася за изпълнение на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г., Парижкото споразумение, прието съгласно Рамкова конвенция на ООН за климата Промяна (UNFCCC), Конвенцията на ООН за борба Опустиняване (ООН, 1994[32]), Рамката от Сендай за намаляване на риска от бедствия, както и Новият градски дневен ред. Оттук подходите за избор на решения, базирани на природата могат да се определят като комплексни и изискват участие на широк кръг лица. Подходите на участие за идентифициране и приоритизиране на предизвикателствата за градско развитие и отговорите, базирани на природата, включват широк набор от методи, процеси и инструменти. Правилният набор от инструменти за симулация на въздействието на изменението на климата могат да помогнат прилагането на природосъобразни решения. На тази основа в град Виена, Австрия[33] са използвани инструменти за симулиране на климата за оценка на текущия и бъдещ градски топлинен стрес, както и за идентифициране на количеството градска зелена инфраструктура, необходима за постигане на конкретна полза от охлаждането. Крайъгълният камък на стратегията обхваща както чувствителното към климатичните изменения градско планиране до планирането на енергийния сектор, същевременно от рециклиращата икономика до екологосъобразната мобилност и участието на обществото и неговото социално включване. Всички тези дейности са конкретизирани в единадесет предметни области целящи да обхванат трите ключови елемента на устойчивостта – качество на живот, опазване на природните ресурси и иновациите. Прилагането на основни географски методи и подходи като картографиране на динамиката на системите, моделирането и планирането на отделни сценарии могат да подобрят стратегическото и интегрирано градско управление като същевременно ще доведат до смекчаване на последиците от климатичните промени и тяхното адаптиране. Апелът за системно връщане на природата в градовете бе отправен през 2020 г., когато ЕК публикува съобщение[34] за осигуряване на полагащо място на природата в нашия живот на основата на Стратегията на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. В съобщението Комисията се посочва, че действията са необходими „*с цел да бъде възстановено присъствието на природата в градовете и да се компенсират*

[32] Конвенцията на ООН за борба с опустиняването е приета в Париж през 1994 г. и цели „борба с опустиняването и смекчаване на последиците от сушата в страни, които изпитват сериозна суша и/или опустиняване, особено в Африка, чрез ефективни действия на всички нива, подкрепени от договорености за международно сътрудничество и партньорство, в рамките на интегриран подход, който е в съответствие с Дневен ред 21, с оглед на допринасяне за постигането на устойчиво развитие в засегнатите райони (съгласно чл. 2 от Конвенцията). За постигането на тази цел е необходимо страните да разработват комплексни дългосрочни стратегии, насочени както към повишаване продуктивността на засегнатите територии както и устойчиво използване на природните им ресурси. - https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-02/UNCCD_Convention_ENG_0.pdf

[33] https://smartcity.wien.gv.at/en/strategy/

[34]Европейска комисия (2020) СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ. Стратегия на ЕС за биологичното разнообразие за 2030 г. Да осигурим полагащото се място на природата в нашия живот https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0380&from=FR

действията на местните общности“ като „*призовава европейските градове с население от най-малко 20 000 жители да разработят до края на 2021 г. амбициозни планове за екологизиране на градовете*“. Идеята е тези планове да постигнат системно интегриране на зелената инфраструктура в градското планиране в цяла Европа, което изпълнението обаче изостава.

Посочените примери за градове революционери в прилагането на природсъобразни решения, както и разгледаните документи са само малка част от положените усилия за преход назад към природата. Международната, както и европейската перспектива предполагат огромни стимули за насърчаване проекти в тази насока, което следва да се възприеме като безалтернативен подход за подобряване качеството на живот в днешните градове и осигуряване на устойчивото им съществуване. Базираните на природата решения се превърнаха в „модерен термин“. Важно е обаче решенията да се анализират през критична гледна точка, за да се увеличат максимално съпътстващите ползи и да се сведат до минимум потенциалните отрицателни въздействия на бъдещите решения в градовете като се гарантира, че те са високо достъпни за всички сектори на обществото.

Не на последно място концепциите за въглероден преход дават гарант за търсене на алтернативи за справяне с наболелите проблеми сред обществото ни. Сходни примери са тези с град Катовице[35], Полша, който премина от въгледобивния град към културен и конферентен център още през 2015 г. и сходни предложени сценарии за справедлив преход на Югозападния регион в България (Стойчев и др. [Stoychev et al] 2019), в частност Бобовдол (Стойчев и др. [Stoychev et al] 2021).

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ ДУМИ

Градовете по света са изправени пред предизвикателства по отношение на устойчивостта, тъй като климатичните рискове взаимодействат с урбанизацията, загубата на биоразнообразие и екосистемните услуги, бедността и нарастващото социално-икономическо неравенство. Увеличават се негативните тенденции отнесени до психичното здраве на населението, както и изостряне на алергични и респираторни проблеми породени от антропогенния натиск върху градските площи. Екстремни валежи, горещите вълни, замърсеният въздух, социална несигурност, презастояването засягат всеки аспект от живота на обществото и неговото благосъстояние. Тенденциите са тези предизвикателства пред градската устойчивост да нарастат, задвижени от процеси като урбанизация, нефункционално земеползване и изменение на климата. Докато изменението на климата е се очаква да увеличи честотата и интензивността на някои природни опасности, част от които вече е по-лесно да бъдат предвидени, то темпът на урбанизация е възможно да доведе до нерегламентирани и непредвидими негативни тенденции в увеличаване популацията на градовете и икономическите дейности в тях. По тази причина породените от климата тенденции не следва да се гледат изолирано от тези, които се случват с висока честота и

[35] https://nextcity.org/urbanist-news/how-katowice-poland-went-from-coal-city-to-culture-and-conference-hub

интензитет задвижени от двигателите на урбанизационният проблем. Цялостната концепция за напредък на обществото следва да се заключи в тезата за връщане една стъпка назад към природата преди да стане прекалено късно. В тази насока реализирането на концепциите за въглероден преход е само началото, а процесът по адаптиране чрез прилагане на природосъобразни решения и нови технологии звучи не като алтернатива, а като единственият начин за постигане на по-дългосрочна устойчивост. Всичко това разбира се не би било възможно без промяна в бихейвиористичната нагласа на обществото.

БИБЛИОГРАФИЯ

Стойчев, К. (2012) Локализационни подходи за регионално развитие, София [Stoychev, K. (2012) Lokalizatsionni podhodi za regionalno razvitie, Sofia].

Стойчев, К., Господинова, В., Клисарова, М. (2021) Новите работни места: преход от въглища към модерна икономика. ISBN 978-954-07-5250-1 [Stoychev, K., Gospodinova, V., Klisarova, M. (2021) Novite rabotni mesta: prehod ot vaglishta kam moderna ikonomika. ISBN 978-954-07-5250-1].

Стойчев, К., Господинова, В., Чолакова, З., Костова, И., Николова, Н. (2019) Справедлив преход за въгледобивните региони в Югозападна България. Сценарии за развитие, УИ "Св. Климент Охридски", София [Stoychev, K., Gospodinova, V., Cholakova, Z., Kostova, I., Nikolova, N. (2019) Spravedliv prehod za vagledobivnite regioni v Yugozapadna Bulgaria. Stsenarii za razvitie, UI "Sv. Kliment Ohridski", Sofia].

Alexander, Christopher (1965) A city is not a tree: Architectural Form 172.

Angelo, H., & Wachsmuth, D. (2014) Urbanizing urban political ecology: a critique of methodological cityism. International Journal of Urban & Regional Research, 39(1): 16-27.

Balogun, A.L., Marks, D., Sharma, R., Shekhar, H., Balmes, C., Maheng, D., Arshad, A., Salehi, P. (2020) Assessing the potentials of digitalization as a tool for climate change adaptation and sustainable development in urban centres.Sustainable Cities and Society, 53.

Boogaard, F.C., (2020) Analysing Climate Change Adaptation in Africa, Asia and Europe with the citizen science ClimateScan Platform. In: Leal Filho W., Luetz J., Ayal D. (eds) Handbook of Climate Change Management. Springer, Cham.

Bretagnolle et al (2018) The US Urban System - From Colonial Settlement to Global Urban Center, an Original Trajectory: Celine Rozenblat et al, International and Transnational Perspectives on Urban Systems.

Brundtland, G.H. (1987) Our Common Future: Report of the World Commission on Environment and Development. Geneva, UN-Dokument A/42/427 – "Development that meets the needs of the present generation without compromising the ability of future generations to meet their own needs.". p. 37.

Clark, Peter et al. (2013) The Oxford Handbook of Cities in World History.

Cohen-Shacham, E.; Walters, G.; Janzen, C.; Maginnis, S. (2016) Nature-Based Solutions to Address Global Societal Challenges; IUCN: Gland, Switzerland, p. 2

De Graaf-van Dinther (ed.) (2020) Climate resilient urban areas. Governance, design and development in coastal delta cities. Palgrave Pivot. Palgrave MacMillan, Publication in press Chapter by Kluck & Boogaard: Climate resilient urban retrofit at street level.

Elmqvist, Thomas et al (2018) Urban Planet - Knowledge towards Sustainable Cities: Cambridge University Press.

Elmqvist, Thomas et al (2018) Urban tinkering Sustainability. Science 13.

Ershad Sarabi, S.; Han, Q.; L. Romme, A.G.; de Vries, B.; Wendling, L. (2019) Key Enablers of and Barriers to the Uptake and Implementation of Nature-Based Solutions in Urban Settings: A Review. Resources 2019, 8, 121. https://doi.org/10.3390/resources8030121

Ford, J.D., Tilleard, S.E., Berrang-Ford, L., Araos, M., Biesbroek, R., Lesnikowski, A.C., MacDonald, G.K., Hsu, A., Chen, C., & Bizikova, L. (2016) Opinion: Big data has big potential for applications to climate change adaptation. Proceedings of the National Academy of Sciences, 113(39), 10729-10732.

Gollin, D., Jedwab, R. & Vollrath, D. (2016) Urbanization with and without industrialization. J Econ Growth 21, 35–70. https://doi.org/10.1007/s10887-015-9121-4

Gyucha, Attila (2019) Coming Together: Comparative Approaches to Population Aggregation and Early Urbanization. State University Press of New York, Albany.

Huff, G., and L. Angeles. 2011. Globalization, industrialization and urbanization in pre-World War II Southeast Asia. Explor. Econ. Hist. 48(1): 20–36. doi:10.1016/j.eeh.2010.08.001

Hull, V., & Liu, J. (2018) Telecoupling: A new frontier for global sustainability. Ecology and Society, 23(4): 41.

Huang, Kangning et al (2019) Projecting global urban land expansion and heat island intensification through 2050, Environmental Research Letters 14 (11) 114037.

Kaika, M. (2017) 'Don't call me resilient again!': the New Urban Agenda as immunology or what happens when communities refuse to be vaccinated with 'smart cities' and indicators. Environment and Urbanization. Vol 29(1): 89-102.

Kjellstrom, T., A.J. McMichael (2013) Climate change threats to population health and well-being: the imperative of protective solutions that will last. Glob. Health Action, 6, pp. 1-9

Lees, A.J., & Lees, L.H. (2007). Cities and the Making of Modern Europe, 1750-1914.

Lin, K.J., & Panahi, M. (2010). A real-time service-oriented framework to support sustainable cyber-physical systems. In: 8th IEEE International Conference on Industrial Informatics (pp. 15-21). IEEE.

Murage P, Kovats S, Sarran C, Taylor J, McInnes R, Hajat S. (2020) What individual and neighbourhood-level factors increase the risk of heat-related mortality? A case-crossover study of over 185,000 deaths in London using high-resolution climate datasets. Environ Int. 134:105292. doi: 10.1016/j.envint.2019.105292. Epub 2019 Nov 11. PMID: 31726356; PMCID: PMC7103759.).

Mwaniki, D. (2017). Infrastructure development in Nairobi: Widening the path towards a smart city and smart economic development. In Smart economy in smart cities (pp. 687-711). Springer, Singapore.

Rozenblat, C., Pumain, D., & Velasquez, E. (Eds.). (2018). International and transnational perspectives on urban systems. Singapore: Springer.

Scott, Allen. (2017). The Constitution of the City: Economy, Society, and Urbanization in the Capitalist Era. 10.1007/978-3-319-61228-7.

Simon D, Arfvidsson H, Anand G, et al (2015) Developing and testing the Urban Sustainable Development Goal's targets and indicators – a five-city study. Environment and Urbanization. Volume 28, Issue 1. https://doi.org/10.1177/0956247815619865

Steidl, C. (2022). Coming Together: Comparative Approaches to Population Aggregation and Early Urbanization. ATTILA GYUCHA, editor. 2019. State University of New York Press.

Taylor, Cristian editor (2018) Innovation management. Library Press. New York. ISBN 978-1-9789-1269-4. p. 221-227.

Tellier, Luc-Normand (2009) Urban World History : An Economic and Geographical Perspective, Presses de l'Université du Québec, ISBN 9782760515888.

Valencia, S.C., Simon, D., Croes, S., Nordqvist, J., Oloko, M., Sharma,T., Buck, N.T., Versace, I. (2019) Adapting the Sustainable Development Goals and the New Urban Agenda to the city level: Initial reflections from a comparative research project. International Journal of Urban Sustainable Development, 11(1):4-23

European Commission. (2015) Towards an EU Research and Innovation Policy Agenda for Nature-Based Solutions & Re-Naturing Cities: Final Report of the Horizon 2020 Expert Group on Nature-Based Solutions and Re-Naturing Cities; European Commission: Brussels, Belgium.

Framework Convention on Climate Change (COP15) (2019) Copenhagen, Denmark, 7th – 18th December 2019.

GCA (2019) Adapt now: a global call for leadership on climate resilience_. Rotterdam & Washington, D.C.

GIZ (2019). Co-creating climate smart cities: a practical guide. Developing digital solutions for and with citizens and public sector organizations. Bonn & Eschborn.

International Union for Conservation of Nature (2009). No time to lose – make full use of nature-based solutions in the post-2012 climate change regime. Fifteenth Session of the Conference of the Parties to the United Nations

International Union for Conservation of Nature (2020). Guidance for Using the IUCN Global Standard for Naturebased Solutions: A User-friendly Framework for the Verification, Design and Scaling up of Nature-based Solutions- First Edition.

IPCC (2014). Glossary. Intergovernmental Panel on Climate Change.

IPCC (2018) Summary for Policymakers. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 3-24, doi:10.1017/9781009157940.001

National Science Foundation Program Solicitation NSF-08-611, as cited in Lin & Panahi 2010

UN DESA - Department of Economic and Social Affairs (2018) World Urbanization Prospects. https://population.un.org/wup/publications/Files/WUP2018-Report.pdf

United Nations World Commission on Environment and Development (1991) Our Common Future. UN.

United Nations (2017). New Urban Agenda (English). United Nations: Habitat III Secretariat., esp. p. 21. https://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-English.pdf

UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development (2021) Why Flood Relocation Schemes Need More Social Justice.

https://blogs.worldbank.org/sustainablecities/cities-now-on-the-third-wave

https://climatescan.org/

https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N19/060/16/PDF/N1906016.pdf?OpenElement

https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/291/89/PDF/N1529189.pdf?OpenElement

https://www.gira.com/en/en/g-pulse-magazine/building/3d-house-germany#

https://www.globalsmartcitiesalliance.org/home

https://nextcity.org/urbanist-news/there-are-10000-cities-on-planet-earth-half-didnt-exist-40-years-ago

https://nextcity.org/urbanist-news/how-katowice-poland-went-from-coal-city-to-culture-and-conference-hub

https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_en

https://sdgs.un.org/2030agenda

https://sdgs.un.org/goals

https://sdgs.un.org/goals/goal11

https://seville-smarttourismcapital.eu/why-seville/

https://www.stefanoboeriarchitetti.net/en/project/vertical-forest/

https://www.un.org/millenniumgoals/

https://una.city/

https://www.undrr.org/implementing-sendai-framework/what-sendai-framework

https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement

https://unfccc.int/sites/default/files/english_paris_agreement.pdf
https://www.unccd.int/sites/default/files/2022-02/UNCCD_Convention_ENG_0.pdf

https://smartcity.wien.gv.at/en/strategy/

https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2016/10/newurbanagenda/

https://urbannext.net/xifres-rooftop/

https://www.eea.europa.eu/publications/zero-pollution/health/air-pollution

https://www.preventionweb.net/files/43291_sendaiframeworkfordrren.pdf?_gl=1*8sksba*_ga*MjA2NTI5MDg3NC4xNjgzMTE4MjM5*_ga_D8G5WXP6YM*MTY4MzExODIzOC4xLjEuMTY4MzExODI1OS4wLjAuMA..

https://unhabitat.org/wuf10

https://www.rmit.edu.au/news/all-news/2021/jul/how-do-we-make-ethical-cities-

https://www.urbangreenup.eu/cities/

https://www.who.int/news-room/spotlight/how-air-pollution-is-destroying-our-health/10-things-to-know-about-air-pollution

https://zenbird.media/what-is-satoyama/

ДИГИТАЛНИ ХОРИЗОНТИ ЗА ДУАЛНОТО ОБУЧЕНИЕ

Силвия Тонева[1], Софийския университет „Св. Климент Охридски“,
Олимпия Ведър[2], Софийския университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Статията е посветена на предизвикателства и възможностите, пред които е изправена системата за дуално обучение в страната, вследствие на активната дигитална трансформация, която започва в образователния сектор след пандемията с COVID-19. Основната хипотеза е, че редица етапи и дейности в процеса на организиране на дуалното обучение могат да станат по-ефективни с помощта на предимствата, които предлагат информационните и комуникационни технологии. Основата на анализа е преглед на изследвания в областта, както и анкетно проучване, проведено онлайн в периода май-юни 2023 г. сред компании, които активно участват в партньорства за дуално обучение. Дигиталните хоризонти пред модернизирането на дуалната система могат да бъдат открити в следните аспекти: използване на ИКТ за широка информационна кампания; провеждане на обучението в частта по теория на професията изцяло или частично чрез ИКТ; организиране на обучението на наставниците от разстояние; преминаване към дигитален дневник за практическото обучение; създаването на онлайн пространство за популяризиране на обучаващите институции, участници в дуалната система и платформа за комуникация между фирми-партньори в дуално обучение; разработване на цифрово пространство за наставниците за обмен на информация и споделяне на добри практики.

Ключови думи: *дуално обучение, дигитализация**,** онлайн изследване, информационни и комуникационни технологии*

[1] Силвия Тонева е докторант в Катедра „Стопанско управление“ на Стопанския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, с научен ръководител доц. д-р Олимпия Ведър. Темата на дисертационното й изследване е „Роля на дуалното обучение за реализиране на политиките по управление на човешките ресурси в организацията“.

[2] Д-р Олимпия Ведър е доцент, преподавател към Катедра „Стопанско управление“ на Стопанския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“. Води занятия по дисциплините Управление на човешките ресурси, Съвременни развития и иновации в управлението на човешките ресурси, Развитие на управленски компетентности и др. в бакалавърските и магистърските програми на Факултета. Научният й принос включва десетки статии, книги, учебници и учебни помагала.

DIGITAL HORIZONS FOR DUAL TRAINING

Silvia Toneva[3], Sofia University „St. Kliment Ohridski“,
Olympia Vedar[4], Sofia University „St. Kliment Ohridski“

Abstract

The article focuses on the challenges and opportunities facing the dual VET in the country because of the active digital transformation that has begun in the education sector following the COVID-19 pandemic. The main hypothesis is that a number of stages and activities in the process of organizing dual training can be more efficient with the help of the advantages offered by information and communication technologies. The basis of the analysis is a review of research in the field as well as a survey conducted online in the period May-June 2023 among companies actively involved in dual training partnerships. Digital horizons for the modernization of the dual VET system can be found in the following aspects: the use of ICT for a broad information campaign; the delivery of training in the theory of the profession entirely or partially through ICT; the organization of the training of mentors at a distance; the transition to a digital logbook for practical training; the creation of an online space for the promoting of training institutions participating in the dual system and a platform for communication between partner companies in dual training; development of digital space for mentors to exchange information and good practices.

Key words: *dual VET, digitalization, on-line survey, information and communications technology*

УВОД

Европейските системи за професионално образование и обучение днес се адаптират към новите реалности, породени от дигитализацията и глобализацията. Навлизането на информационните и комуникационни технологии (ИКТ) във всички аспекти на образованието не подминава и дуалното обучение. Един от важните въпроси в тази връзка е свързан с необходимостта от актуализиране на нормативната уредба и обмисляне как дигиталните реалности следва да намерят отражение в процеса на организиране на дуалното обучение. Повечето изследвания в последните години се фокусират около уменията, търсени от бизнеса, вследствие на динамичната

[3] Silvia Toneva is a PhD student in the Department of Business Administration of the Faculty of Economics and Business Administration in Sofia University „St. Kliment Ohridski“. Her scientific supervisor is Assoc. Prof. Olympia Vedar. The topic of her dissertation research is “The role of dual training for the implementation of human resource management policies in the organization”.

[4] PhD Olympia Vedar is Associate Professor, lecturer at the Department of Business Administration in Faculty of Economics and Business Administration, Sofia University „St. Kliment Ohridski“. She teaches Human resource management, Contemporary developments and Innovations in Human resource management, Development of managerial competences, etc. in the Bachelor and Master programmes of the Faculty. Her scientific contributions include dozens articles, books, textbooks and teaching guides.

дигитализация, както и върху потребността от повишаване на цифровата грамотност на преподавателите по професионална подготовка. Статията обръща внимание на ефекта на дигиталната трансформация върху процеса на организиране на дуална форма на обучение. За да се повиши привлекателността на този тип професионално обучение за всички участници – обучителните институции, фирмите и самите обучаеми лица, е необходимо да се прецени как неговото провеждане да отговори адекватно на съвременните изисквания. Важно е нормативната база и регулацията на образователната система също да се преразглеждат редовно, за да съответстват на новите реалности, породени от технологичния напредък. Промените, които произтичат от него за образователния сектор, засягат всички участници и всички аспекти на процеса на реализиране на дуално обучение.

Статията се фокусира върху конкретни идеи за по-широко прилагане на дигиталните технологии в различни дейности от провеждането на обучение на реално работно място. Използвани са данни от самостоятелно онлайн проучване относно прилагането на дуалната система у нас, проведено през 2023 г. В него са включени въпроси, свързани с положителните страни и недостатъците на дуалната форма на обучение в България, основни предизвикателства, свързани с обучението на наставници, както и отворен въпрос за конкретни предложения относно подобряване на дуалната система.

ПРОМЕНИ, НАСТЪПВАЩИ В ОБРАЗОВАТЕЛНИТЕ СИСТЕМИ ВЪВ ВРЪЗКА С АКТИВНАТА ДИГИТАЛИЗАЦИЯ

Динамичното развитие на технологиите несъмнено води до промени и в образователните системи. Използването на ИКТ в образованието предлага големи предимства като повишаване на мотивацията на учениците, обогатяване на учебните ресурси, подобряване на разбирането и разнообразяване на дидактичните методи (Cattaneo, 2022). Всички участници в системата на дуално обучение се стремят да използват дигитализацията за постигане на по-голяма гъвкавост и ефективност. Въвеждането на нови интерактивни инструменти може да доведе до повишен интерес за включване в дуална форма на обучение.

Дигитализацията в най-развитата система за дуално обучение в Европа, тази на Германия, започва осезаемо още през 2017 г. Още тогава 68% от обучаващите институции, които осигуряват места за практическо обучение докладват, че променят начина на протичане на дуалното обучение, както и начина на комуникация между училищата и фирмите.

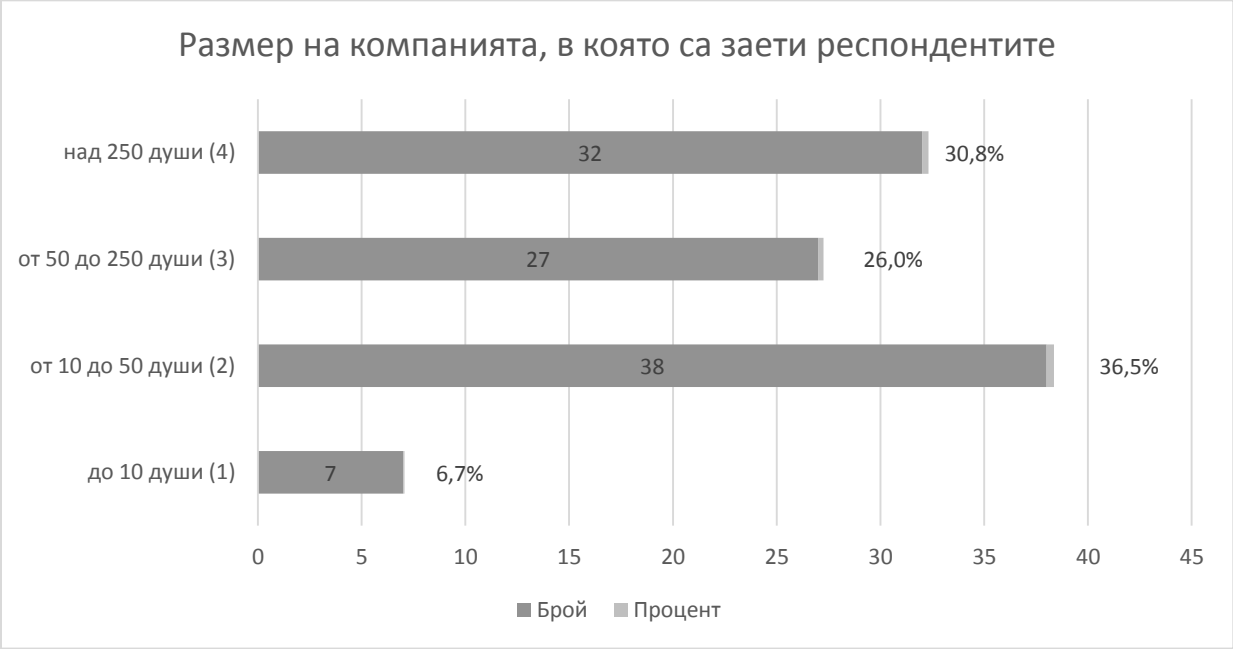
В предходно проучване за първи път поставихме въпроса за това как провеждането на дуалната форма на обучение се адаптира към дигиталните реалности. В него се оформи изводът, че дигитализацията налага промени в начина на организиране на дуално обучение, за да бъде то предпочитан избор за усвояване на професионална квалификация. (Тонева [Toneva] 2022; 2023)

Изследването на ефекта на дигиталната трансформация върху образователните системи дава огромно разнообразие от възможности за генериране и развитие на познание, въз основа на което могат да се решават редица от предизвикателствата в дуалната форма

на обучение.

Анализът по-долу е базиран на резултатите от анкетно проучване, проведено през 2023 година сред 104-ма респонденти, представители на фирми, които осигуряват работни места и наставници за практическо обучение. Данни за големината на фирмите са илюстрирани на фигура 1.

Фигура 1: Данни за размер на компанията, в която са заети респондентите



Източник: Собствено проучване

Данните сочат, че с най-голям дял са малките и средни фирми, следвани от големите компании с персонал над 250 души.

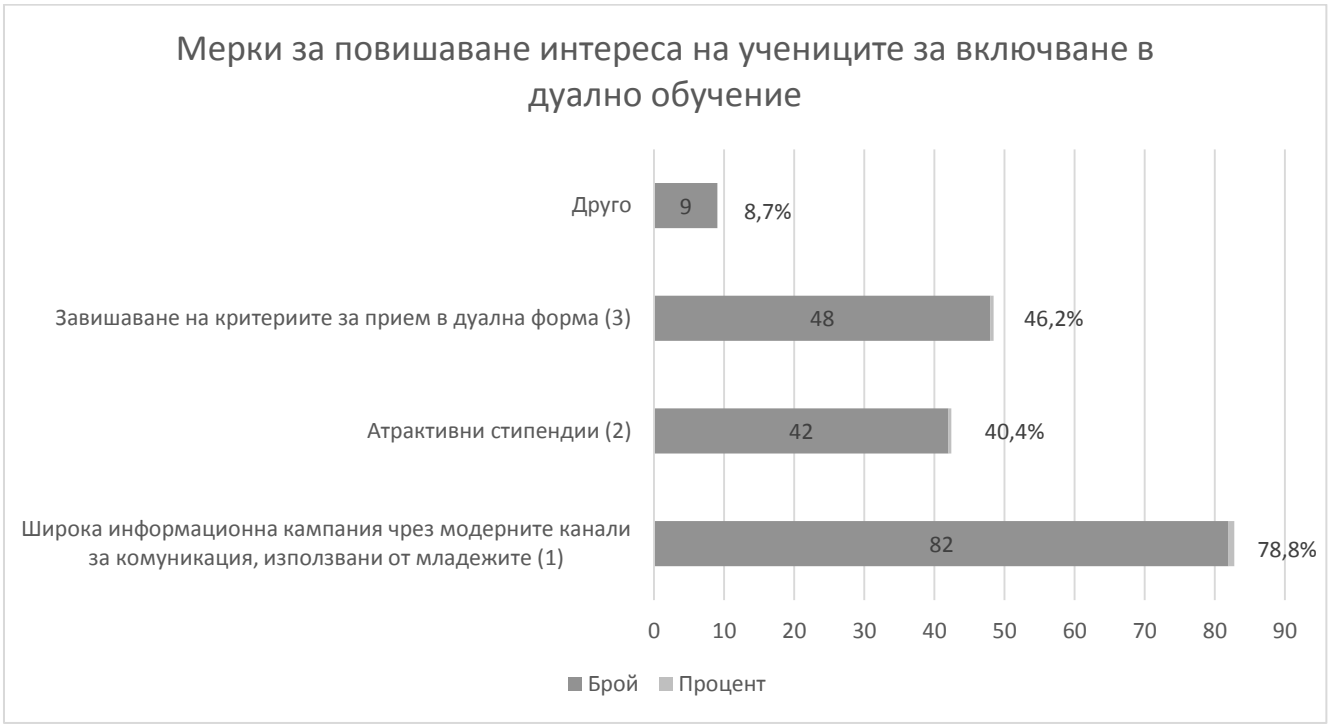
През 2023 г. на официалната интернет страница за обществени консултации www.strategy.bg е публикувана Национална стратегия за развитие на малките и средни предприятия 2021-2027 г. В четвъртата област на въздействие на документа *Дигитализация и умения* е заложена цел, която е формулирана по следния начин: Насърчаване на дуалното обучение (обучение чрез работа) по професии и специалности, свързани с дигиталните технологии и STEM (природните науки, технологиите, инженерството и математиката). В стратегията са заложени специфични цели за насърчаване прилагането на дуално обучение в малки и средни предприятия, включително:

- Подкрепа за участие на работодателите в процеса на дуално обучение;
- Поддържане на информационната база данни на работодателите, които наемат и обучават ученици, младежи и лица над 29-годишна възраст в дуална форма на обучение;
- Повишаване на квалификацията на работната сила и осигуряване на плавен преход от обучение към работа.

За постигането на целите са планирани следните дейности:
1) Последващо развитие и поддържане на информационна база данни на работодателите, които отговарят на изискванията за участие в партньорства за дуално обучение с цел насърчаване, популяризиране и подкрепа на дуалното обучение в България.
2) Подкрепа на МСП за предоставяне на дуално обучение. Насърчаване на МСП, които предоставят дуално обучение, в процеса на участието им в програми с национално и европейско финансиране.
3) Отличаване на активни МСП работодатели в областта на дуалното обучение на ученици, младежи и лица над 29-годишна възраст. Учредяване и връчване на годишни награди за МСП работодатели с постижения в областта на дуалното обучение.
4) Учредяване на бранд/търговска марка на дуалната система на обучение, който да отличава всички работодатели, които участват успешно в нея.

Очакваните резултати от прилагането на насърчителните мерки са увеличаване броя на предприятията, участващи в процеса на дуално обучение, увеличаване броя на регистрираните предприятия, вкл. МСП, в информационната база данни на работодателите, които участват в партньорства за дуално обучение, нарастване на дела на обучаващите се ученици в дуална форма на обучение и увеличаване дела на обучаемите с придобита степен на професионална квалификация.
Включването като партньор в системата за дуално обучение след пандемията с COVID-19 и последвалата икономическа криза е предизвикателство както за големите, така и за малките и средни фирми в страната. Ето защо предвидените в стратегическия документ мерки са адекватни и своевременни. Те могат да бъдат подкрепени и от мащабна информационна кампания, която многократно е посочвана от анкетираните (78,8% от респондентите). Тя следва да обхване широката общественост и всички заинтересовани страни. Такава кампания е нужна, за да се разяснят ползите и предимствата на дуалното обучение и да се постигне по-широка ангажираност на работодателите за участие като партньори.
Отговорите на въпроса *Какви мерки са необходими, за да се повиши интересът на учениците за участие в дуално обучение?* са представени на фигура 2.

Фигура 2: Мерки за повишаване на интереса на учениците



Източник: Собствено проучване

Получените резултати показват, че най-осезаема е необходимостта от разяснителна кампания в използваните днес средства за комуникация, следвана от завишаването на критериите за прием в дуална форма. Атрактивните стипендии изненадващо остават на трета позиция, което показва, че изборът на професионална квалификация следва да е преди всичко осъзнат информиран избор. В другите отговори (8.7%) са предложени идеи за информационна кампания, свързана с успешни кариери на младежи, завършили дуална форма на обучение и провеждането на срещи с представители на бизнеса преди осъществяване на приема. Най-категоричното предложение е дуалната форма да е задължителна за всички, които искат да завършат средно професионално образование.

Като сериозен недостатък се определя от 15% от запитаните представители на бизнеса все още прекалено „хартиеният“ модел на организиране на дуалното обучение в една дигитална ера. Гъвкавостта, която предлага широкото използване на ИКТ в бизнеса, е важна за постигане на поставените цели и е добре да бъде по-широко застъпена и в образователния сектор.

Проучването докладва сериозни затруднения на фирмите по отношение на спазването на изискването за обучението на наставниците, които предстои да поемат обучаемите за подготовка на реално работно място. 24% от анкетираните посочват, че обучението на наставниците може да се провежда онлайн (изцяло или частично). По този начин ще се скъси времето за отсъствие от работа, което понякога достига до пет работни дни. Още повече, че за 46,2% от анкетираните като основно предизвикателство е посочена загубата на ефективно работно време от наставника.

Основните тематични акценти в предложенията, постъпили на въпроса *Имате ли конкретни предложения как да бъде подобрена организацията на дуалното обучение?* са свързани със съкращаване на времето за отделните процедурни етапи, подобрена комуникация между учител, ученик и наставник и разработване на цифрови инструменти с информативна цел.

Според 13% от респондентите възможностите за модернизиране на системата за дуално обучение могат да бъдат открити в създаването на онлайн пространство за популяризиране на дуалната система. Това може да допринесе за нейното по-добро познаване сред фирмите, родителите и учениците. Целесъобразността на това предложение се доказва и от примерите от световната практика. От 2016 г. Естония започва активна информационна кампания, която да мотивира работодателите да предлагат места за обучение, а така също и повече хора да избират дуално обучение. Кампанията включва конференции за ползите от практическото обучение във фирмите, специална страница в социалната мрежа Facebook и видеоклипове за популяризиране на тази форма на обучение в различни медии. В Португалия в периода 2016-2017 г. стартират няколко нови разяснителни програми, включително популяризирането на истории за успеха на младите хора, завършили практическо обучение и придобили професионална квалификация. Интензивните целенасочени усилия за популяризиране на ползите от стажовете за всички заинтересовани страни в Република Хърватска водят до значителен ръст в интереса към включване в практическо обучение. Планирането на целенасочени мерки за популяризирането на дуалното обучение сред всички заинтересовани страни чрез модерните канали за дигитална комуникация би допринесло за превръщане на дуалната форма в предпочитан избор.

11,5% от респондентите в проучването предлагат теоретичната подготовка на учениците да се провежда изцяло или частично чрез ИКТ. Преподаването и ученето с помощта на съвременните технологии вече не е изключение, а по-скоро обичайна практика. Прилагането на цифрови приложения за частта по теория на професията би могло да повиши привлекателността и атрактивността на тази форма на обучение. Промяната, провокирана от адекватното използване на ИКТ, е ключов елемент за успеха на дуалното обучение (Klimov, 2019). От друга страна, ИКТ стават все по-необходими в дуалната форма на обучение, тъй като по-краткото присъствие на учениците в класна стая налага преподавалите да използват новите технологии за проследяване на напредъка им. Вече е факт пре-проектирането на пространства в обучителни институции за професионално обучение в Европа за постигане на образователните цели в епохата на иновациите. Популярност добиват два типа пространства – гъвкави по съдържание и специфични по съдържание. Пространствата с гъвкаво съдържание са предназначени за инструктаж или отворен тип обучения, докато пространствата със специфично съдържание се използват предимно като източници на съдържание. Вече са на ход виртуалната и смесена реалност, изкуственият интелект, 3D и 4D принтирането, геймификацията на учебните предмети, които създават дуална система от нов тип (Hod, 2017)

Според 8,7% от анкетираните воденето на дневник за практическото обучение,

съгласно изискванията на чл. 17, ал. 1 от Наредба № 1 от 08.09.2015 г. за условията и реда за провеждане на обучение чрез работа (дуална система на обучение), може да бъде в дигитален формат. Редица от документите, съпътстващи организирането и провеждането на дуално обучение, могат да бъдат водени изцяло в електронна форма. Това би позволило бърз обмен на информация между учителя-методик и наставника, както и би допринесло за насърчаване на екологичното мислене в организациите.

Създаване на дигитална платформа за комуникация между фирми-партньори в дуално обучение може да бъде предпоставка за осигуряване на по-високо качество и постигане на по-висока ангажираност от страна на работодателите. Това предложение е посочено от 5,8% от представителите на фирми в проучването.

Наличието на цифрово пространство за наставниците за обмен на информация и споделяне на добри практики е предложено от 3,8% от анкетираните. С последната образователна реформа Република Северна Македония въвежда поддържането на регистър на наставниците като една от мерките за осигуряване на качеството. Тази практика може да се адаптира като освен информация за наставниците и професиите, по които могат да обучават, се обособи и функционалност за обмен в реално време между самите тях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Както се вижда от резултатите, като един от най-значимите проблеми се посочва недостига на информация, която да подобри осведомеността относно дуалното професионално обучение и неговият имидж.

Анализът на данните ни насочва към очакването за своевременна адаптация на модела за организиране на дуално обучение съобразно случващата се дигитализация.

Дуалното обучение отваря врата към света на заетостта и продължаващото образование. В основата на модела за дуално обучение стои сътрудничеството за развитие на умения, а за постигане на ефективно сътрудничество комуникацията е от жизненоважно значение. (Jäger, 2016)

За успешна работа на ниво система освен добра институционална интеграция и осигурено финансиране е реалистично да се обмислят конкретни инициативи за използване на съвременните ИКТ в подкрепа на развитието и привличането на повече участници в нея.

БИБЛИОГРАФИЯ

Тонева С., (2022) Дуалното обучение - едно добро решение на актуални социално-икономически проблеми, сп. „Професионално образование“, бр. 3, 2022 г. https://doi.org/10.53656/voc22-303dual [Toneva S., (2022) Dualnoto obuchenie - edno dobro reshenie na aktualni sotsialno-ikonomicheski problemi, sp. „Profesionalno obrazovanie“, br. 3, 2022 g.]

Тонева С, (2023) Реализиране на дуалната форма на обучение в България - проблеми и предизвикателства“, сп. „Професионално образование“, бр. 2, 2023 г. https://doi.org/10.53656/voc23-220real [Toneva S, (2023) Realizirane na dualnata forma na obuchenie v Bulgaria - problemi i predizvikatelstva“, sp. „Profesionalno obrazovanie“, br. 2, 2023 g.]

Cattaneo A., Antonietti Ch., Rauseo M., (2022) How digitalised are vocational teachers? Assessing digital competence in vocational education and looking at its underlying factors, https://doi.org/10.1016/j.compedu.2021.104358

Cattaneo A., Gurtner J., Felder J., (2021) Developing Connectivity between Education and Work, chapter 3.2. Digital tools as boundary objects to support connectivity in dual vocational education, eBook ISBN 9781003091219, https://www.taylorfrancis.com/books/edit/10.4324/9781003091219/developing-connectivity-education-work-eva-kyndt-simon-beausaert-ilya-zitter?refId=8c1ce2c9-d09b-49c6-af44-43b956fac341&context=ubx

Hod Y., (2017) Future Learning Spaces in Schools: Concepts and Designs from the Learning Sciences, Journal of Formative Design in Learning, DOI:10.1007/s41686-017-0008-y

https://www.researchgate.net/publication/319274928_Future_Learning_Spaces_in_Schools_Concepts_and_Designs_from_the_Learning_Sciences

Klimov A, Zarechkin E. Yu., Kupriyanovsky V. P., (2019) Effect of digitalization on the system of vocational education and training, Том 15, № 2 https://cyberleninka.ru/article/n/vliyanie-tsifrovizatsii-na-sistemu-professionalnogo-obrazovaniya/viewer

Hippach-Schneider, U., & Rieder, E., (2022) Between pressure to act and framework for action – the actors in the German and Swiss vocational education and training systems in the face of digitalisation. Research in Comparative and International Education, 17(4), 620–637. https://doi.org/10.1177/17454999221118741

Sánchez-Prieto J., Trujillo-Torres J. M., Gómez-García M., Gómez-García G., (2021) Incident Factors in the Sustainable Development of Digital Teaching Competence in Dual Vocational Education and Training Teachers, https://doi.org/10.3390/ejihpe11030054

https://www.mdpi.com/2254-9625/11/3/54, 12.07.2023

Jäger M, (2016) Dual VET as an Option in Development Cooperation – Survey of Experts, Donor Committee for dual VET, https://www.dcdualvet.org/en/portfolio-items/duale-berufsbildung-als-option-in-der-entwicklungszusammenarbeit/

РЕВЕРСИВНОТО ПЛАНИРАНЕ КАТО ОСНОВА НА СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ, ПОЛИТИКАТА И МЕЖДУНАРОДНИТЕ ОТНОШЕНИЯ

(Към обща теория на рефлексивността в стратегическото управление)

Тодор Танев[1], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Студията въвежда научна дефиниция за стратегическото планиране, каквато липсва. Аргументира се становището, че уникалните черти стратегическото планиране в публичното управление произтичат от т.нар. реверсивно планиране, противоположно по логика и техника на традиционното право планиране от миналото към бъдещето. Смисълът на реверсивното планиране назад от изпълнения идеал в далечното бъдеще е формирането на крайни цели в обозримото бъдеще, каквито формира и правото планиране, само че това са цели, осъществяващи мисията на стратегиращия субект, а не задоволяващи неговите актуални потребности. Така представяната теория еманципира и изчиства стратегическото управление от грешката да се обърква с елементарното параметрично или с идеологическото мислене и действие в управлението.

***Ключови думи**: стратегическо планиране, посока на времето, стратегически дефицит, таксономия на целите, рефлексивност в управлението*

[1] Тодор Танев е професор в Софийския университет „Св. Климент Охридски ”, доктор на политическите науки. Преподавал е в много други университети. Автор е на 9 монографии и над 100 изследвания и статии. Съосновател и ръководител на катедрите по политически науки и публична администрация в Софийския университет. Бил е стипендиант на Фулбрайт и има 9 специализации в САЩ, както и в Холандия, Германия, Италия и Швеция. Интересите му са в областта на стратегическото управление в публичната сфера, политическата култура и държавността. Бил е министър на образованието и науката в периода 2014-2016.

REVERSE PLANNING AS THE BASIS OF STRATEGIC GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION, POLITICS AND INTERNATIONAL RELATIONS

(Toward a General Theory of Reflexivity in Strategic Management)

Todor Tanev[2], Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

This study introduces a scientific definition of strategic planning, which is largely missing. It is argued that the unique features of strategic planning in public management derive from the so-called Reverse Planning from the distant future back to the foreseeable and thus manageable future, opposite in logic and technique to traditional straight planning from the past to the foreseeable future. The sense of backward Reverse Planning is the formation of end goals, analogous to the goals the right planning also forms, only that these are goals that fulfill the mission of the strategizing entity, and not satisfy its current needs. Thus, the presented theory emancipates and purifies strategic management from the mistake of confusing it with elementary parametric or ideological thinking and action in public management.

***Key words**: strategic planning, direction of time, strategic deficit, taxonomy of goals, reflexivity in management*

„Ако си чук, всичко изглежда като пирон"
Американски афоризъм[3]

Стратегиите могат да се определят като основна ценност в управлението. От позициите на стратегията всички проблеми изглеждат – и не само изглеждат – решими. Стратегиите са единственият инструмент в ръцете на изгонения от рая човек, за да

[2] Todor Tanev, Dr. Sci., is a professor at Bulgaria's national Sofia University "St. Kliment Ohridski". He has taught at many other Universities in Bulgaria, EU and US. He is the author of 10 monographs and over 150 studies and articles. Co-founder and head of the departments of Political Science and Public Administration in Bulgaria. He has been a Fulbright Scholar and has conducted research in the US as well as in the Netherlands, Germany, Italy, Sweden, etc. His interests are in the field of Strategic Governance in the public sphere, Political Culture and Statehood. He served as Minister of Education and Science of Bulgaria (2014-2016).

[3] Произлиза от идея на Ейбрахам Маслоу. Всъщност оригиналната фраза е „Ако единственият инструмент, който имате, е чук, вие сте склонни да гледате на всеки проблем като на пирон" ("If the only tool you have is a hammer, you tend to see every problem as a nail."), известна като „законът на инструмента" или още „Чукът на Маслоу". Отнася се до нещо различно - прекомерното разчитане на често използван инструмент.

създава необходимите чудеса, когато всичко наоколо едва свързва двата края или направо търпи крушение.

Постоянните дефицити и провали на стратегическото управление в държавната администрация, политиката и международните отношения у нас и в ЕС налагат дързостта да се зададе отново един традиционен управленски въпрос и да се потърси неговия отговор.

Ето и въпроса: *Каква е уникалната, специфична, самостоятелна основа на стратегическото планиране, която го отличава отчетливо от всяко друго равнище на управление и от която извира незаменимата ползотворност на стратегиите, основата на чудесата, които те създават*?

Отговорът трябва да се намери независимо от яростното съпротивление, което такъв акт ще предизвика. Съпротивата иде оттам, че едва ли не всички мислят, че знаят поначало какво е стратегия и не желаят да бъдат поучавани на тази тема независимо от грешките, които допускат поради явно незнание.

Считам, че единствено чрез отговора на този въпрос може да се попълни липсата на здрава теоретична основа на стратегирането в публичната сфера. В отговор на този въпрос аз твърдя, че стратегическото планиране е обърната, противоположна форма на известното стандартно планиране от настоящето към бъдещето при отчитане на тенденциите от миналото и бъдещите рискове, широко разпространено преди всичко на всекидневното тактическо равнище на управление.

Какво означава „обратно на стандартното планиране в управлението“? Според мен стратегическото планиране почива върху *реверсивно планиране*, т.е. планиране от далечното идеално бъдеще назад към обозримото и затова контролируемо бъдеще, изпълнено с конкретни, крайни цели.

Без крайни цели нищо не може да бъде постигнато на практика. Затова те са най-притегателната точка на всяко планиране. Но самите те, съвсем естествено, не възникват отсамосебе си. Всяко планиране, право или обратно, цели формулирането на тези цели, защото само те са дотолкова конкретни, че да водят до практически резултат. А какво е управлението и, съответно, планирането като негова функция без постигане на практически резултат.

Все пак, практическият резултат може да обслужва управляемия обект по много различни начини. Например с постигането на крайни цели аз съществувам всекидневно – храня се, почивам и т.н. С крайни цели обаче мога и да постигам моето развитие – да емигрирам, или да бъда писател и т.н. Докато в първия случай крайните цели са тактически, вторите са вече стратегически.

Стратегическото планиране е една от две съществуващи възможности в управлението за производство на споменатите крайни цели. По-точно, то е алтернативен, особен вид формиране на такива крайни цели, различаващ се от стандартния, добре известен и ежедневно практикуван метод за тяхното определяне. Стратегическото планиране в този смисъл не е познатото планиране, изразяващо се във фиксиране на проблеми, търсене на решението им, за което пък откриване на съществуващи тенденции, пресмятане на рискове и – ето – формулиране на крайни цели. Това не е

стратегическото управление. Скицираният стандартен метод за формулирането им не е стратегия. С други думи стратегическото планиране е противоположно на стандартното, „право“ планиране, следващо нормалния вектор на времето от миналото към бъдещето, използвано в тактическото управление, което тръгва от миналото, за да завърши отново в контролируемото обозримо бъдеще.

Важно е да се отбележи, че „командирането“ днес на архитекта на стратегията в далечното неограничено във времето бъдеще, за да крои на тази основа конкретни цели в обозримото бъдеще, не е в никакъв случай рисуване на блян или мечта за това далечно бъдеще. Бляновете и мечтите може да изглеждат красиво за политици и идеолози и да се поставят нарочно във витрината на идеализирано бъдеще. За да законспирират невъзможното им превръщане в реалност, манипулаторите ги назовават „визия“, с други думи резултат на визионерство. Даже представени като „визия“, те си остават блянове и мечти, защото не са по никой начин прагматични и съответно не водят до изпълними цели. Светът е пълен с примери на неосъществени мечти, несъобразени с изискванията на управленския процес. Политиците, идеолозите и техните сподвижници ги използват за пропаганда в партийни документи, с които се практикува демагогия.

Истинската стратегия е управленски, а не идеологически или политически артефакт. Съответно моделът на бъдещето, конструиран от стратега и наложен от него върху тези, за които се отнася – сътрудници, изпълнители и управлявани – като най-сполучлив измежду няколко възможни е съвсем прагматичен инструмент, с който той формулира конкретни цели за изпълнение. Тъкмо конкретните цели, производни от конструктивния модел на бъдещето[4] са крачките към неговото осъществяване. А този модел е конструктивен и прагматичен, ако не се остави да е абстрактен, а „социализиран“, съобразен с другите. Това означава едно: ценностното самоопределение за далечния бъдещ момент да е съобразено с интересите на критична маса[5] от други играчи, заинтересовани от реализацията на проекта, за да се намерят ресурси за него и да се осигури неговата „живост“ във времето. Нали стратегията е стратегия, когато съществува дълго време, във времето отвъд текущия политически или управленски мандат.

Това изисква големи ресурси, при това регулярно, а не еднократно. Обикновено стратегиращият субект почти задължително не разполага с такива количество ресурси, за да удовлетвори своята стратегическа амбиция (например следвоенна Германия да стане водеща в Европа и свето за няколко десетилетия след краха, Южна Корея от слабо развита аграрна страна да достигне ранга на десета световна икономика за половин век – всеки път това се е осъществявало с трайната помощ на съюзници в стратегическа общност, изградена от амбициозния стратегиращ субект).

[4] По-нататък този модел ще бъде дефиниран като стратегическа мисия

[5] Критична маса от други заинтересовани играчи според мен е постигната, когато собствените ресурси на управляваната организация плюс предоставените му ресурси от другите заинтересовани играчи са достатъчни за постигане на стратегическата цел.

След казаното дотук следва да се заключи, че стратегическото и тактическото планиране не са еднопорядкови или подобни. Тъкмо напротив, те са антагонистични – както по своя смисъл, така и по своята технология. Стратегическото планиране не прилича на разточено във времето тактическо планиране, а негова противоположност. Единствената точка на съвпадение на двете са конкретните крайни цели, до които се достига в крайна сметка. Който твърди „стратегията е дългосрочен план“, като има предвид стандартен план, разточен във времето, е неправ.

Реверсивното планиране, което предлагам като теоретична, но и практическа основа на стратегическото управление в публичната сфера, предпазва и от допускането на още една различна грешка.

Напоследък се правят опити за нещо като планиране в обратна на течението на времето посока, но по неправилен и затова безполезен начин. Мечтата за бъдещето, назовавана в тези случаи „визия“ не е източник на прагматични цели, които да бъдат постигнати[6]. Не са прави и тези, които казват, че стратегията започва от визия.

Реверсивното планиране не произтича от мечти, а от специфичен конструкт – стратегическа мисия, която по строго определен начин води до селекцията на система от краен брой конкретни цели, които да бъдат изпълнявани в конкретен период от време, след което мисията селектира следващ набор от конкретни цели за следващ период от време и т.н.

Такова определение, което давам, е ориентирано очевидно към резултата, а не процеса. Както вече казах, аз разглеждам стратегията единствено като управленски инструмент за изковаване на крайни цели, които обаче произтичат от далечното бъдеще и постигат елементи от него. Според мен само такъв инструмент за създаване на конкретни цели се постига самоактуализацията на стратегиращия субект и „безкрайното и постоянно приближаване към себе си“.

Тъкмо такова разбиране за стратегията сериозно липсва на управленската теория и практика с всички отрицателни последици на това – слаби стратегически проекти, които остават незавършени. Сякаш до момента е нямало кой да чете малкото съвестни и мисловни автори[7], чиито разработки за стратегиите са ги доближавали към тяхната същност на противоположност на класическото тактическо планиране. Да, тъкмо противоположност, колкото и обърквщо да е виждането, че може да се планират конкретни действия в противоположна посока на течението на времето.

Студията е насочена към създаването най-после на *солидни теоретични основи на стратегическото управление в рамките на административната наука*. Тя се логически надгражда единствената досега по-ясно очертана теория в тази област, известна като “Strategy-as-Practice” (SAP)[8] (стратегията като практика, поддържаща становището, че стратегията, за разлика от плана, не е нещо първоначално „написано“ и

[6] Ще бъдат дадени примери и ще им бъде направено тълкувание.

[7] Майкъл Портър, в случая https://hbr.org/1996/11/what-is-strategy

[8] Парадигма на административната наука, описана например в Damon Golsorkhi, Linda Rouleau, David Seidl and Eero Vaara. Introduction: what is strategy as practice? Published online by Cambridge University Press: https://www.cambridge.org/core/books/abs/cambridge-handbook-of-strategy-as-practice/introduction-what-is-strategy-as-practice/81608CB91F778F74692E80260D980C82

след това изпълнявано, а, обратно, обща идейна линия на управление, която постоянно се създава в процеса на нейното следване и обратно.

1. ДВАТА ТИПА ГРЕШКИ

Грешките от непознаване на реверсивната логика на планиране, простираща се извън стандартното планиране са две групи. Първата група – това е объркването на стратегията с дългосрочен план, започващ от анализа на актуалното състояние. Втората – объркването на стратегията със серия от крачки в посока към мечти, назовани визия, които не могат да бъдат постигнати изобщо, защото мечтите не могат да бъдат операционализирани под формата на управленски цели.

Нека първо разгледаме първия тип грешка.

Явно липсва необходимата степен на яснота за същността на стратегиите както за теорията, така и практиката на публичното управление независимо от писанията по въпроса[9] и пристрастията към прости твърдения, придобили невероятна популярност. „Стратегиите (разбира се, в публичната сфера!) са дългосрочни (вкл. „и находчиви“) планове за постигане на много важна цел“, убедени са мнозина по традиция у нас. Наистина ли стратегирането почива върху познатото от ежедневието стандартно планиране, макар и разточено във времето „5 години напред“? Точно това е грешно.

Накратко, очевидността лъже, особено когато става дума за сложни и много сложни обекти. Ето, земята, оказва се, не е плоска, въпреки личните наблюдения. 99% от времето на управляващите е заето от класическия вид тактическо планиране в обозрим период напред – и оттук инстинктивната му *екстраполация* върху непознатата материя на стратегирането, с която се занимават малцина и то в 1% от своето време. Какво по-лесно от това, какво по-понятно, по-просто. Но простото си остава просто. Успокоението, че елементарното разточване на тактиката във времето, за да стане стратегия е правилно, идва от множество „авторитетни“ места – държавно утвърдени „методики за стратегическо планиране“[10], повтарящи грешните предпоставки, примери на „европейски стратегии“, следващи този подход и пр. А и стратегирането в стопанската сфера, което по свои си причини е дългосрочно планиране, също дава кураж на мисълта, че стратегията е дългосрочен план с голяма крайна цел и в публичната сфера.

Неслучайно създателите на този стандарт започват документа си, озаглавен „Стратегия“ не с друго, а с най-подробно описание на миналото и настоящето на своята организация и проблемното й състояние. Планът трябва да започва от подробно описание на съществуващите проблеми и тенденциите на тяхното развитие. Но по този начин те се оплитат в кълбото проблеми, преценяват само по интуитивен път кои евентуално са по-важни от други, но не могат да достигнат до система от краен брой ключови проблеми, на базата на които да определят крайни цели за решаване в

[9] Особено наситено е интернет-пространството с определения в методологии, лекции и т.н. Все пак най-задълбочените систематизации на различни определения, следващи различни подходи прави известният теоретик на стратегирането в публичната сфера Джон Брайсън.

[10] https://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=90

обозримо бъдеще. Най-лошите архитекти на стратегии обикновено са тесните специалисти в дадената област, затънали във всекидневието на решаване на проблем след проблем, дребен или сериозен, главно по реда на тяхната поява. Това не са действителни стратези.

Сега нека погледнем в полето на втората грешка с разбирането за стратегиите.

Разгледаният погрешен подход – стратегията да се свежда до по-дългосрочен стандартен тактически план – е най-често срещан у нас. Напоследък обаче под влияние на стремежа националните стратегически планове да се конструират като местни варианти на европейски стратегически документи се появи източник от Брюксел за нова погрешна и ограничена базова визия за смисъла на стратегическото планиране. При него стратегиите се интерпретират вече не като „дългосрочни планове с голяма крайна цел“, а като чисто ценностно-*идеологически* оправдано мечтано състояние в бъдещето, което трябва да бъде достигнато. Такива „стратегии“ от ново поколение започват не с анализ на състоянието на нещата, както започват стандартните планове и оттам – стария тип стратегии, а с „визия“, който е всъщност политическа повеля или, може би, споделена мечта, от която не следва нищо конкретно за управленците.

Но как така се знае визията за нещо, освен чрез идеология? Вместо управленски инструмент за създаване на специална селекция от цели, стратегиите се превръщат в нещо много подобно на политическите партийни документи от миналото. Нещо като: „Виждаме такова бъдеще в края на срока на действие на тази стратегия, при което тези и тези мечтани състояния ще са изпълнени“, заявяват творците на новите стратегии от европейски тип, „за което следва да се изпълнят следните няколко цели“. Да, да, но не! Защото нужната система от цели не следва от абстрактни мечти.

Подобна изява на „триумф на волята“ катастрофира, разбира се, всеки път. Един от многото типични примери е европейската младежка стратегия, клонинг на която се явява новата българска стратегия за младежта до 2030 г.[11] Друг даже по-ярък пример е Националната програма за развитие БЪЛГАРИЯ 2030[12], в чието Приложение 1 „Визия, цели и приоритети…“ направо се започва с непостижима утопия, назована „Визия“: „През 2030 г. България е държава с висок жизнен стандарт и конкурентноспособна, нисковъглеродна икономика. Страната разработва и внедрява иновации във всеки сектор на икономиката, адаптирайки се към променящия се свят чрез своето високообразовано, креативно, солидарно и здраво общество…“ и т.н. За реализиране на тази „визия“ са определени три цели, които имат контекстуално, но не пряко отношение към мечтаното крайно състояние: „Ускорено икономическо развитие“, „Демографски подем“ и „Намаляване на неравенствата“ (!). Тези цели сами по себе си

[11] „Националната стратегия за младежта 2021-2030“ започва директно със следната желателна, но практически непригодна „Визия“, която трябва да се постигне за 9 години: „Нашата визия: Способни, ангажирани и овластени млади хора, готови да развиват своя пълен потенциал и съзнателно да допринасят за развитието на Република България в контекста на европейското семейство и глобалния свят.“ Как се операционализира в конкретни цели това желание, чиито отделни термини даже се нуждаят от сериозно пояснение?

[12] Предадена за създаване от Министерството на финансите с погрешната традиционна посткомунистическа увереност, че финансите са гръбнакът на общественото развитие, а не например целият Министерски съвет. Резултатът от такава изначална постановка е очевиден.

са достатъчно проблемни: те са записани очевидно без смислова връзка с политическата (не управленска) „визия“[13]. Явно визията се възприема като не повече от неоспорима абстрактна ценност, която служи единствено като насърчение на онова, което ще се прави, но само по себе си не може да бъде достигнато и от него не следва нищо прагматично за управленския процес.

И така, общата грешка да се създават „стратегии“ въз основа на повърхностни, интуитивни и погрешни основания персистира упорито вече десетилетия[14] и то не само в България, но и в Европейското публично управление, та и отвъд[15]. Тази липса на точно и универсално прието определение води до некачествена продукция на стратегическото равнище на публичното управление с всички негативни последици от това. Наместо нормалното за управленския инженеринг единомислие е налице тъкмо обратното – много дълбок разнобой. Декларират се с необичайна твърдост най-различни дефиниции с най-разнообразно авторство. Един голям „проблем на проблема“ е, че декларациите не почиват върху каквато и да било научна основа. Друг съществен проблем е, че декларациите се превръщат в убеждение, а оттам – във вяра, а с вяра човек трудно се бори, въоръжен с оръжието на аргументите.

Изобщо представяната тук теория противопоставя стратегическото на, от една страна, параметричното мислене[16], и от друга – на идеологическото мислене[17]. Накратко, тя представя стратегическото мислене и действие като „глобално“[18] за разлика от „локалните“ параметрично или идеологическо, които също присъстват в публичното управление. Така тя изчиства стратегическото управление от подобни грешки и еманципира стратегическото управление.

2. ЛОШИТЕ ПРАКТИКИ

В практиката на публичната администрация у нас постоянно се създават „стратегии“ от практици с най-различна експертиза и равнище в управленската йерархия – директори на министерски дирекции, главни секретари и други видове ръководители. Алтернативна на споменатата практика е аутсорсването на създаването на стратегически проекти от страна на ръководства на държавната и местната власт на тайнствени частни агенции, за което обикновено се отпускат повече от значими суми,

[13] https://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=1330

[14] Например негласно се приема, че „Методологията за стратегическо планиране в република България“ от 2010 отдавна е отживяла, ако въобще някога е вършила работа, но не се заменя с нова, по-подходяща по ред причини.

[15] Например https://finance.ec.europa.eu/financial-crime/high-risk-third-countries-and-international-context-content-anti-money-laundering-and-countering_en

[16] https://stumblingandmumbling.typepad.com/stumbling_and_mumbling/2018/11/strategic-vs-parametric-thinking.html

[17] Zmigrod, L. (2022). A psychology of ideology: Unpacking the psychological structure of ideological thinking. Perspectives on Psychological Science, 17(4), 1072–1092. https://psycnet.apa.org/record/2022-81304-009

[18] По Йон Елстър в „Ulysses and the Sirens”: „Ние сме глобални максимизиращи машини. Локална максимизираща машина третира своята среда като параметрична“. Глобално действащият актьор е способен да се лишава от резултатите от актуално рационално мотивирано максимизиране, като изчаква по-добри обстоятелства за по-голям успех за разлика от прагматичния локално действащ, съобразяващ се само с актуалните параметри.

но резултатът не се очертава по-значим. Доколко всъщност са компетентни повечето от тези агенции, криещи се в анонимност, които се занимават с нещо, което считат за стратегическо планиране? Или може би по Андерсеновски, подобно на двамата тъкачи на невидим плат те произвеждат точно това вместо действителна стратегия, което непросветените поръчители биха приели като стратегия?!

В същото време все по-често се отчита нарастващ стратегически дефицит[19] въпреки постоянното натрупване на множество текстове с претенцията да са стратегически планове. Честа практика е след приключване на действието на такива квази-стратегия и, съответно, отчета на печално ниско постижение на целите да се преминава безкритично към следващ етап на стратегическо планиране. Вместо поука и последваща радикална промяна на изходните постановки, стратегическите дилетанти пристъпват към създаване на поредната нова „стратегия“ в дадената област даже без очакване, че този път тя от само себе си ще проработи[20].

Важното за тях е да има текст, озаглавен „стратегия“, често като оправдание за получаване на поредни субсидии от вишестоящите инстанции. Имаш „стратегия“, независимо какво пише в документа и дали е изпълним плана – дават ти пари „отгоре“… защото имаш стратегия. По-точно, даващите парите изискват документа „стратегия“ като осигуровка, че „парите им“ няма да отидат напразно. Самите заявители на изискването подчинените им институции да разполагат със стратегии обаче нямат експертиза и затова – ясна представа какво по-точно искат. Съответно те не знаят как точно да го контролират. Нерядко в практиката се шири формализъм в това отношение – достатъчно е в документа на подчинената институция, задължена да има стратегия, да има някои елементи, разпознаваеми като „стратегически“ – примерно „има SWOT-анализ – добре, значи са написали стратегия“, „има визия, следователно е стратегия“ или „започнали са от анализ на състоянието – значи следва стратегия“.

Липсата на нормално стратегическо управление на върха причинява каскадно надолу отрицателен мултипликационен ефект. Евентуалното доброто мениджърско управление на лоши стратегии може само да влоши резултатите. Те не могат да се подобрят независимо от мерките, които понякога се вземат на тактическо и оперативно равнище – равнищата, неправилно обвинявани като причинители на общ застой и провал на стратегически намерения. Никой обаче не контролира работата на дилетантите-стратези и не се сеща за това, защото не знае какво да следи. Контролира се единствено изпълнението на квази-стратегиите и се прави евентуално забележка на изпълнителите. Практиката не познава „наказан“ лъже-стратег в публичната сфера (в частната „наказанието“ идва под формата на сериозна загуба). Сътворените стратегически грешки обаче струват много скъпо на обществото. Обсъждането на стратегии на високо политическо равнище, примерно от комисии на Народното събрание, в никакъв случай не подобрява ситуацията, а напротив.

[19] Например https://news.bg/politics/evrodokladat-pokazval-nash-strategicheski-defitsit-obyasni-mestan.html

[20] Например Национална стратегия за младежта 2010-2020, заменена с нова без практически да е изпълнена – вж. отчета в https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp;jsessionid=42DEC9D8EE4CE8623F188E6D4773C7EC?idMat=185940

Експертизата по въпроса за стратегическото планиране в Народното събрание не е задължително по-висока от експертизата в изпълнителната власт. Нещо повече, тъкмо в парламента всичко се заглушава от партизанска политическа мотивировка, което е редуцирано в изпълнителната власт.

Тези и други тревожни констатации за състоянието на стратегирането в публичната сфера поради незнание на същността на стратегиите се споделят, мисля, от мнозинството запознати.

Ако всичко дотук е вярно, то тогава става дума са много съществен проблем на управлението в публичната сфера.

Нека сравним и противопоставим три примера за стратегическо поведение, от които само последният е действително стратегическо поведение, а първите два – погрешни, съответно обърквaне на стратегия с план и обърквaне на стратегия с мечта.

(1) Дадена личност, за разлика от огромно мнозинство други, си построява „стратегия на живота“ още на младини. Представя си я като дългосрочен план, най-дългосрочен – траещ цял живот, и с много голяма цел „накрая“ – максималната позиция в професията. Така „стратегията на живота“ му се превръща отрано в сравнително подробен план на каква възраст съответно какво стъпало трябва да достигне, с какви средства и какви действия, за да бъде на зряла възраст „най-напред сред себеподобните“.

(Оставяме настрани щекотливия проблем, че плановете, даже добрите планове, се изкривяват достатъчно рано и колкото са по-дългосрочни, толкова по-малко вероятно е достигането до „голямата“ крайна цел, поставената твърде рано. И още нещо, характерно за стандартното дългосрочно планиране: когато най-после достигнеш след години до заветната цел, ако въпреки всичко си имал невероятния късмет това да се случи, се оказва, че тя се е обезценила по дългия път своята реализация. Хората твърде често не желаят вече тъй силно това, което са придобили в резултат на дълга борба. Желаното вече не е тъй ценно, както в началото, когато силно си го желал. Изглежда ефектът на дисконтирането, т.е. загубата на стойност с течение на годините, настъпва при всички ценности, не само парите. Но това според мен важи само за неистинските „стратегически“ цели, всъщност за тактическите цели, докато при действителните стратегически цели положението е точно обратно: с течение на времето те увеличават своята стойност все повече и повече.

Нека личността от първия пример да си е поставил за цел още в студентските си години да стане максимума, който е възможен в академичната кариера – не само професор, не даже само професор-ректор, но и академик на БАН. И нека си представим, че с нормална лекота е станал асистент, доктор, хабилитирал се е както мнозина други, знаел е как и с кого да строи дългосрочни връзки, за да бъде избран за декан, че нагоре на всичкото успява с подобни методи[21] да стане и ректор… и т.н., накрая успява в своите планове, не е бил „изоставен от небето“ по дългия си път, той на-сетне става академик. И какво от това? Мнозинството не оценява тази придобивка, но всеки

[21] Българският закон за висшето образование от повече от половин век определя изборът на ръководни органи във висшите училища да става по начин, аналогичен на избора на политически органи, а не според научни или други подходящи заслуги.

постоянно се сеща за множеството коцесии, които академикът е направил през живота си, за да постигне своята крайна цел – цел сама по себе си, но оспорима като стойност. Мисля, че всичко това е план, при това щастлив, но не и реална стратегия.

(2) Друга личност, пак от академичните среди, си поставя цел на живота, но не си я представя като подробен житейски план стъпка по стъпка от настоящето към бъдещето, като в първия пример, а различно, като обща „визия“ за себе си в бъдещето, откъсната и несъобразена с действителността мечта. В примера той си поставя задачата да стане скоро „най-добрият учен в своята област“ не само в страната, но и в международните научни среди, при това да задържи тази мечтана позиция до края на живота си (в отделни моменти може да му се появява и мисълта за Нобелова награда – защо не?!). Разбира се, за подобна „визия“, поставена в бъдещето, на която й липсва какъвто и да било прагматизъм и която затова не допуска управленски технологии за реални успехи, той знае, че трябва да се поставят и изпълняват цели – не просто цели, а цели, които са съзвучни с мечтата. Ученият, преследващ визия-мечта започва интуитивно да търси такива цели и скоро се натъква на такива. Той започва да пише трудолюбиво научни статии в най-голямото количество, на което е способен, с надеждата да получава в ответ множество цитирания, за да придобие нарастващ импакт-фактор. Когато това не се сбъдва в мечтания размер, той, от една страна, се принуждава да се прикачи и обсеби идеите на свой учител и други колеги, а, от друга, започва да се уговаря със себеподобни от чужбина да се цитират взаимно в големи количества. Но тези стъпки не го приближават към осъществяване на „визията“. Идеологическото начало „велик учен“ се оказва че не е добро основание за звездна кариера. Защо тогава всички тези усилия?

(3) Алтернативно на първите двама, трета личност си поставя стратегическата цел ни повече, ни по-малко от това „да бъде себе си“, което включва „да бъде все-повече себе си“. За целта той „се командирова“ в далечното бъдеще, в което полага модел на своята мисия – т.е. идеал за себе си, който се отчита, одобрява и поддържа от други, защото имат интерес от това. Създал своята трайна мисия в живота, тази личност във всеки етап от живота създава нейни конкретни форми, най-ефективни за съответната епоха. Това означава да очертава визия как конкретно за дадената епоха най-добре да изпълнява своята мисия. Естествено, нивото на амбиция на такъв стратегически проект е много високо, толкова високо, че на практика той не разполага с достатъчно собствени ресурси – материални, човешки, времеви и пр. Но да не забравяме тези, които имат интерес от изпълнението на неговата мисия, т.е. от желанието му да бъде себе си.

Разглежданата личност може да основе школа и да пусне в нея свои сподвижници и последователи. Това е ако е учен. Или да речем, „да бъдеш себе си“ може да се превърне в мисията да съветваш народа си в качеството си на писател, дори ако работиш в университет. Писателят е себе си и е нужен на другите още докато е млад писател, а също и когато е зрял писател, и, разбира се, след като вече не е между живите (някой интересува ли се от мъртвото тяло на Вазов, или по-скоро на всеки 3 март повечето от нас си казват наум „…и днес йощ Балканът, щом буря зафаща, спомня

тоз ден бурен…“). В този последен, много различен случай, ценността на постижението не намалява с постигането му, а точно обратно – нараства все повече. Стратегията – правенето днес и утре на неща, свързани със социалния модел на далечното ти бъдеще – е при всеки случай обратното както на объркването й с план, макар и „дългосрочен“, така и на объркването й с мечта, самоназована с по-гръмкото „визия“.

3. ПРИЧИНИТЕ

Има няколко причини за объркването на същността и смисъла на стратегиите. Много от тези причини се застъпват. Мога да изброя някои от най-основните по мое мнение.

Една от тях, предполагам, е инерцията да се приемат в публичното управление наготово постановки за същността на стратегирането от по-рано и по-мощно развилата се област на стопанското управление. Това е изключително неправилно предвид радикалната разлика между двете сфери на управлението[22], за която има много писано и доказано. Изобщо различията между стратегиите във военната, икономическата и публичната сфера са големи. За това ще стане дума по-долу. Публичните стратегии не са дългосрочен план за конкурентно позициониране с цел печалба. В публичната сфера се цели „Красива София“, щастливи деца, високо образование и пр., при които резултатите се измерват предимно със социално-политически, а не икономически средства.

Друга причина е това, която другаде съм назовал „редукционизъм“[23]. Редукционизмът е определянето на стратегиите на базата на по-простото многократно по-често повтаряно тактическо планиране. Той е причинен от факта, че управленското ежедневие е изпълнено от постоянно класическото планиране, чиято същност по инстинкт се прехвърля като обяснение на стратегическото планиране. Сподвижниците на редукционизма твърдят, че стратегическото било също като стандартно планиране, макар и „дългосрочно“, „но каква е разликата“ (тук нещата приличат на настойчивото твърдение, че земята е плоска, тъй като такава е очевидността).

Трета много разпространена причина е фактът, че със стратегическо планиране убедено се заемат най-тесните експерти в дадената област. Но те (1) не могат да се откъснат от възела всевъзможни паралелни проблеми тъкмо поради оплитането си в комплексното ежедневие на своята област и (2) обикновено не са учили и практикували никога стратегическо планиране, но просто вярват, че разбират от това. От стратегическо планиране разбират тези, които са подготвени за това и те са в състояние да приложат

[22] По-подробно в:
https://www.google.com/search?q=public+vs+business+administration&rlz=1C1CHBD_enBG754BG754&oq=public+vs+b&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUqBwgBEAAYgAQyBggAEEUYOTIHCAEQABiABDIICAIQABgWGB4yCAgDEAAYFhgeMggIBBAAGBYYHjIICAUQABgWGB4yCAgGEAAYFhgeMggIBxAAGBYYHjIICAgQABgWGB4yCAgJEAAYFhge0gEKMTY4MDdqMGoxNagCALACAA&sourceid=chrome&ie=UTF-8#vhid=DvUBZXZ11NqsPM&vssid=l&ip=1

[23] Редукционизмът (на латински: reductio) е или (a) подход за разбиране на природата на комплексни неща чрез редуцирането им на отношенията на техните части или на по-прости и по-фундаментални неща или (b) философската позиция, че комплексната система не е нищо повече от сума на общите си части и че описанието им може да се редуцира до описание на индивидуалните конституенти.

своята експертиза в различни сфери, без да са тесни специалисти в никоя от тях. Те знаят каква информация им е нужна, както и начините за придобиването ѝ.

Четвърта причина е ревностно бюрократичният подход, който масово се прилага към стратегирането от заклетите бюрократи, а не стратези, обвързани с идеали за бъдещето. За тях всяка крачка извън инструменталната рационалност в управлението е неразбираема и опасна, затова са склонни да пренебрегват значението на мисията и произтичащата от нея визия при реверсивното планиране и да превръщат всичко в стандартни планове, в съдържанието на които включват не само несвойствени за стратегията тактически крайни цели, но даже и оперативни задачи. Естествено, всичко това е за сметка на липсата на съществени елементи на стратегията, преди всичко стратегическа мисия и действителни стратегически цели-посока на развитие. Накратко, те формулират тактически цели по стандартния за плановиците начин, които наричат „стратегически“. Такива чисто бюрократични планове, считани за „стратегически“, се правят с оглед стандартните тактически и оперативни отчети по области на страната и институции на държавната власт. „Че как стратегия без конкретни цели и отчет на тяхното изпълнение“, твърдят в такива случаи те. Обаче стратегическият контрол е твърде различен по своето естество. Няма оправдание на този бюрократичен каламбур, създаден евентуално от страх данеби държавната машина да не се отнесе с разбиране към висшите цели на стратегията. Водени от този страх те свеждат „стратегическия“ според тях план до „прави едно, прави – две“, като по този начин се губи тъкмо хоризонтът и предназначението на истинската стратегия. Житейската стратегия например на бъдещия емигрант „Да стана американец“ не може да се сведе до поредица подробности около придобиването на „Зелена карта“, купуването на еднопосочен самолетен билет или намирането на работа в „Макдоналдс“ в американски град. (Ако ще е така, по-добре да не ставам американец, няма да постигна нищо извънредно.) Истината за „ставам американец“ има далеч по-съществени ценностни и културни аспекти, които дават смисъл на цялото усилие.

Пета причина е сляпото и чинопочитателно следване на т.нар. „европейски“ стратегии и директиви. Оправданието, че нашенският „стратегически“ документ трябва да удовлетворява „европейските“ вкусове, за да се получи одобрение и оттам – финансиране от ЕС не са валидни аргументи за създаване на клонинги на евро-документи. Може пък да трябва европейските предложения да бъдат сериозно адаптирани към българската действителност, за да заработят ефективно! А и кой може да твърди, че всичко, което е създадено с одобрението на Брюксел е непременно отлично, а не произведение на тамошни бюрократи или по-лошо – идеолози, склонни да смесват желаното с възможното. Като че ли все по-често европейските стратегии придобиват идеологическа, а не управленска същност и заприличват на някогашните нашенски партийни предначертания за следващата петилетка[24]. Нека се огледаме на юг, не само на север, и забележим как действат гърците в подобен случай. Те променят по

[24] Например EU Youth Strategy 2019-2027, https://youth.europa.eu/strategy_en

свой аршин европейски или американски далечни планове и по този начин им се „подчиняват“ – всъщност кой на кого?

Може да се изброят още причини.

През цялото време говоря за областта на публичното управление, а не бизнес администрацията или военното дело, където логиката и практиката на стратегирането са различни.

4. РАЗЛИКИТЕ В СТРАТЕГИЧЕСКОТО ПЛАНИРАНЕ МЕЖДУ ОТДЕЛНИТЕ ДОМЕЙНИ НА СТРАТЕГИРАНЕ

Едно от на-старите (1973 г.) *универсални* и компактни определения за стратегията независимо от конкретната област гласи, че тя е „общ план за постигане на една или повече дългосрочни или общи цели в условия на несигурност[25]. То има претенция за съвършенство в своята спартанска чистота и съответно изчерпателност, лаконичност – почти системност. Не се отнася директно към публичната сфера, но става за изходна точка.

Определението за *бизнес стратегия* обаче е специфично и има своя собствена автентичност. То е затворено в стопанската орбита, която е колкото подходяща за икономическата сфера, толкова неподходяща за военната или публичната. Авторитетът на Харвардската бизнес школа заявява, че „бизнес стратегия са стратегическите инициативи, които една компания следва, за да създаде стойност за организацията и нейните заинтересовани страни и да спечели конкурентно предимство на пазара. Тази стратегия е от решаващо значение за успеха на компанията и е необходима, преди да бъдат произведени или доставени стоки или услуги.“[26] Речникът на НБУ декларира в същия дух, че „едно от най-точните определения е: „интегриран и координиран набор от ангажименти и действия, предназначени да спечелят и поддържат конкурентно предимство, което води до икономическа печалба“[27]. Инвариантите в споменатите определения са очевидни и няма особена нужда от цитиране на много повече бизнес определения от многото, натрупани с годините, за да се изведат характерните елементи. Все става дума за класически план (подредба на действия и разпределение на ресурси за осъществяването им) с оглед (1) конкурентно предимство на стратегиращата фирма, целяща (2) максимална изгода (евентуално се подразбира, че това състояние следва да е продължително). По-встрани обаче е икономическото, не тясното стопанско разбиране за стратегиите в теорията на игрите. Стратегия там е рационално поведение, което е по-сложно от елементарното първосигнално максимизиращо параметрично поведение на „локалната максимизираща машина“[28] в смисъл, че стратегиращият субект е в състояние да се откаже от печалбата вследствие на такава логика и да изчака до появата на нови обстоятелства, при които ще е в състояние да придобие свръх-печалба. Обикновено (особено при Джон Наш) става дума за отказ от елементарно рационалното

[25] Wragg, David W. (1973). A Dictionary of Aviation (first ed.). Osprey. p. 251.
[26] https://online.hbs.edu/blog/post/what-is-business-strategy
[27] https://nbu-rechnik.nbu.bg/bg/obsht-spisyk-na-ponqtiq/strategiq
[28] По израза на Йон Елстър

егоистично поведение (на което е способна „глобално мислещата машина“ на Елстър) и следване на кооперативното поведение, стига останалите участници също да следват този тип поведение[29]. Може да се заключи, че тук бизнес стратегията е издигната вече в ранг на поведение отвъд елементарния разум на самотни индивид, т.е. „социализираното“[30] негово планиране на действията, обвързано с поведението на останалите участници в интеракциите, извличащо по-големия максимум изгода от кооперативна игра с тях, с което то става тъкмо свръх-разумно. Това е сериозна замяна на по-елементарния тип определения за стратегията, които почиват върху елементарната рационалност на добрата самотна позиция спрямо конкурентите. Вместо за удачно противоборство с конкурентите тук вече стратегическият интелект се изразява в създаване на кооперативна общност от сътрудници.

Особено фатална грешка се оказва объркването на значението на понятието „мисия“ в бизнес стратегията със значението му в публичната сфера. В стопанското управление „мисия“ е украса, хвалба, привлекателен образ на фирмата, което се прави за пред служителите и клиентите като гаранция, че тя ще постигне своята визия за бъдещето. Една мебелна фирма у нас например гордо декларира следната своя бизнес мисия: „Нашата мисия е: Любим търговец, любим партньор, любим работодател“. Такава мисия може да следва само след визия, а бизнес визията не е друго, освен „къде трябва да е фирмата след време“, как да се справя със своите конкуренти. Накратко, при такова стечение на обстоятелствата в бизнес сферата формулировката на визията предхожда формулировката на мисията, а самата визия е не повече от фирмено позициониране. Бизнес визията не се нуждае от предхождащо осмисляне, защото то е стандартно и универсално: печалба.

Определението на военната стратегия е различно. То също гравитира към собствената си уникална област на мислене и действие. Бащата на съвременните западни стратегически изследвания Карл фон Клаузевиц[31] дефинира военната стратегия като „използване на битки за постигане на края на войната“, не просто план за осигуряване на крайната победа от отделна серия битки. По-късното определението на британския военен историк от 20 век Базил Хенри Лидел Харт разширява и задълбочава основата на Клаузевиц. Лидел Харт не поставя ударение върху битките изобщо и определя стратегията като „изкуството да се разпределят и прилагат военни средства за постигане на целите на политиката“[32]. Всъщност това, което той подсказва е, че стратегията не е план за спечелване на войната, а модел на мира след войната – това, което осигурява много по-голям смисъл на дадена война. Следователно и двамата най-известни теоретици на военната стратегия до този момент дават предимство на политическите цели пред военните, „осмислянето“ на действията, а не самите те.

[29] Виж селекцията от цитирани определения в https://consulterce.com/business-strategy/
[30] „социализирано“ е термин, който е мой и смисълът му се подразбира от контекста в това изречение.
[31] (1780–1831); „За войната. Стратегия и тактика на военните действия“.
[32] Liddell Hart, B. H. (1967) Strategy London:Faber, 1967 (2nd rev ed.) p. 321

Макар и различаващи се в недрата си, дефинициите на стратегията в отделните области имат поне една прилика: те допринасят за изграждането на приближение към същността на стратегическото планиране в публичната сфера.

Те не само разграничават стратегическия план от редукционисткото му оприличаване на стандартен тактически план, а даже направо се противопоставят на такава мисъл и се обръщат срещу нея, за да изровят скритата действителна същност на стратегиите като нещо не само различно, но и обратно на тактическото планиране.

5. БЪДЕЩЕ И МИНАЛО В УПРАВЛЕНИЕТО

Цялото управление е за бъдещето. Миналото не се управлява. Не се управлява и настоящето, ако го приемем за точка между миналото и бъдещето[33] – винаги обектът на управление, т.е. желаното състояние, е поне миг напред във времето, т.е. бъдещето.

Друг въпрос е, че миналото присъства в сметките на определящите целите и пътищата към тяхното постигане[34]. Миналото дава информация каквато са тенденциите на развитие, толкова важни за прогнозите при тактическото планиране. Миналото обаче дава нещо повече: то осигурява ценностна основа на решенията, мотиви на действия, уроци как да не се постъпва и т.н., и т.н. – неща, свързани със стратегическото планиране.

Бъдещето не е единна материя. То се състои от различни видове бъдеще. Заедно всички видове бъдеще образуват нещо, което може да се назове *тотално бъдеще*[35]. Но не то е обект на отделните разновидности на управлението. Управлението се обръща към различните видове бъдеще по различен начин.

Погледнато напред във времето, след точката на настоящето следва непосредственото бъдеще, след него по-нататък – обозримото (и затова по-отдалечено) бъдеще, след което идва още по-обхватната бъдеща епоха, включваща в себе си отдалечени хоризонти на времето и накрая идва далечното бъдеще, което изглежда неограничено напред. Всяко от тези бъдещета налага различно третиране от страна на управлението.

Най-пряко това се вижда в напълно различните видове цели, които управлението поставя в зависимост от дистанцията във времето.

Далечното бъдеще е неопределено, то е без горна граница, граничи с безкрая. На него подхождат и се използват цели-посока, както ги бях дефинирал на друго място[36]. Накратко, това не са крайни цели, а посоки на развитие. Например стратегическата дилема около Освобождението от османско владичество на българската е включвала алтернативите (1) българите да станат славянски придатък към сръбската държава, лоялна на руската империя; (2) българите да се освободят самостоятелно и да създават

[33] Известното схващане, залегнало в специалната и общата теория на относителността.

[34] Разбирането за време в психологията.

[35] Терминът е мой. Тук е неуместно отклоняване на вниманието, като се теоретизира отделно той. Този термин е разновидност на известното понятие „абсолютно бъдеще“ в специалната теория на относителността, но последното е много по-общо и не води до разделението на непосредствено, обозримо и далечно, което правя и което е основополагащо в този анализ.

[36] Танев, Т. [Tanev] (2021) Към ново разбиране за стратегиите. УИ „Св. Климент Охридски“. 2021. ISBN 9789540751078

собствена държава „Чиста и свята република“ с демократични параметри, независимо от огромната цена, която трябва да платят и да плащат тепърва за това предвид по-напредналите съседи и техните интереси; (3) българите да се освободят политически, като участват в създаването на двойна империя Турко-България по примера на Австро-Унгария, за да заплатят минимална цена и да получат максимални облаги (не обсъждам който и да е от тези варианти). Никой от тези варианти няма лимит отпред във времето, т.е. крайна точка, всеки е по-скоро посока на развитие.

Епохата е първата по-конкретна форма на първоначално общата и неограничена посока-вектор на развитие. Този път става дума за отсечка във времето с начало и край. Затова в епохата могат да се конкретизират вече конкретни цели, макар и много общи – това са цели-приоритети.

Обозримото бъдеще от своя страна е онова, до което достига нашето знание в значим обем чрез прогнози, бъдеще, в което поставяме съвсем конкретни цели – крайни цели. Това бъдеще е в обсега ни на действие, управляващите могат да го манипулират, следователно върху него се простира определен контрол върху действията. Затова обозримото бъдеще (примерно година напред) е най-важно за практиката на управлението. В него се концентрира цялото управленско усилие за постигане на реални резултати, било то от стратегическа или тактическа гледна точка. Обозримото бъдеще с неговите ясно дефинирани крайни цели, за постигането на които може да се построяват ефикасни вериги от действия, които освен това да се контролират, е гръбнакът на управлението, в който се съсредоточава както стратегията (тя достига до определяне на такива крайни цели) и тактиката (тя също определя множество крайни цели, но още по-важното, което стратегията не може – създава алгоритъма на тяхното постигане). Обозримото бъдеще съдържа несигурности и затова рискове, а рисковете трябва да се преценяват.

Най-после непосредственото бъдеще (утре, до няколко дена, след седмица) е царството на сигурностите. Аз може и да не знам колко ще струва българският лев чак след година, но съм сигурен, че ще е пренебрежимо различен утре или след седмица, следователно със сигурност „същият“. Тук управленците – основно оперативните работници, поставят цели-задачи.

В този ред на мисли за теорията на управлението е важно значението, което различните видове бъдеще имат.

Далечното бъдеще има очевидно *саморефлективно* значение. По-конкретно това означава как управляваният определя себе си, какъв смисъл на съществуването си поставя така, че да може да се самоосъществява[37]. Управляваният обект никога повече надолу в цикъла на управлението няма да има тази свобода и обхватност на желанията си. Само в далечното бъдеще той може да пренебрегва влиянията на средата. Само в далечното бъдеще може да каже в пълен обем какво иска от „живота“, т.е. какво цели за съществуването си, ако става дума само за собствените му виждания. Всяко по-конкретно равнище на управление в по-близките фази на бъдещето не дават тази

[37] Според сполучливия термин на Маслоу – „самоактуализира“.

свобода и съответно тази възможност за осмисляне на всичко, което управляваният обект прави и ще прави.

Епохата в бъдещето има друго значение. То е *контекстуално* в смисъл, че епохата очертава най-общите, но все пак донякъде и конкретни условия, при които може да се реализира целта-посока, дефинирана от стратезите.

Обозримото бъдеще пък притежава много висока конкретика, с което е особено ценно за цялостния цикъл на управлението. С конкретността, която носи то добавя положителен ефект и за така необходимите качества ефективност и ефикасност на управление. Да не забравяме обаче, че обозримото бъдеще, за което има немалко информация и което може да бъде манипулирано по един или друг начин има още поне две положителни качества. Тези въпросни качества се надграждат над конкретиката и засилват още повече общата стойност на обозримото бъдеще за управленския цикъл. В тази връзка, първо, обозримото бъдеще не е само достатъчно конкретно, но и в известна степен визионерско, не е напълно стеснено във възможностите, които предоставя каквото се случва с непосредственото бъдеще. В този смисъл обозримото бъдеще съдържа хоризонт за преценки на различни перспективи и подбор на по-обещаващите. Второ, обозримото бъдеще поднася на управляващите и немалка степен на гъвкавост. То не е тъй строго параметрично като непосредственото бъдеще, където флуктуации в решенията и по-съществени перспективи са невъзможни. Естествено, затова тъкмо обозримото бъдеще измежду всички останали видове бъдеще е фокусът на цялото управление – то е посоката, към която се стремят както стратегическото целеполагане от една страна, така и тактическото от друга. Затова единствено обозримото бъдеще в сравнение с всички други видове бъдещета притежава пряко *реализиращо* значение. Изпълнявайки реализиращата си мисия конкретните крайни цели подпомагат по най-пряк начин постигането на всичко, към което управляваният субект се стреми.

Миналото по аналогичен начин се разделя на отделни видове, които управлението неизбежно отразява и съответно използва според тяхното значение.

Непосредственото минало със своята голяма степен на конкретност и яснота за управляващите има *пояснително* значение при дооформянето на целите-задачи, а донякъде и по-съществените крайни цели в обозримото бъдеще.

Съответно обозримото минало има *насочващо* значение спрямо управленския цикъл. То се изразява най-вече в това, че обозримото минало е перфектна база за формулиране на съществуващите тенденции, които са материал за създаване на прогнози при целеполагането в обозримото бъдеще.

Миналата епоха, лесно да се предположи, има сериозно *мотивиращо* въздействие върху общите решения на управлението за близкото или далечното бъдеще. Добър пример в това отношение е западногерманското ръководство след краха на Втората световна война, когато се обръща тъкмо към епохата на нацизма, за да формулира Задача № 1: денацификацията преди всичко друго, връщане към ценностното предопределение на Германия в европейски и световен контекст, нещо, което е условието на условията за определянето на адекватна стратегическа мисия, далновидна визия и ефективни конкретни цели в новата обстановка.

И, накрая, далечното минало може да има преди всичко цялостно *формиращо* значение. Когато става дума за отделен човек и смисъла на неговия живот, ние обръщаме внимание на „първите седем години“.

След този преглед на различните видове бъдеще и минало и различните значения, които те имат за управленския цикъл, е добре да се спомене методологическата позиция на управляващите, когато чертаят съответно цели-посока (общ смисъл), цели-приоритети, конкретни крайни цели и цели-задачи. Съответно методът на управляващите при формиране на целите-посока е *самоопределението*; при определнето на целите-приоритети – *сценариите*[38]; при определянето на крайните цели – *прогнозите*, а при дефинирането на задачите – това са *параметрите* на протичащата в момента ситуация.

Време	***Видове***	***Значение***	***Тип цел***	***Метод***
↓	Далечно бъдеще	саморефлективно	Цел-посока	Самоопределение
БЪДЕЩЕ ↓	Епоха в бъдещето	контекстуално	Цели-приоритети	Сценарии
≡	Обозримо бъдеще	реализиращо	Крайни цели	Прогнози
↑	Непосредствено бъдеще	конкретизиращо	Цели-задачи	Параметри
НАСТОЯЩЕ				
↑	Непосредствено минало	пояснително		
↑	Обозримо минало	насочващо		
МИНАЛО ↕	Епоха в миналото	мотивиращо		
↕	Далечно минало	формиращо		

Важно е да се добави, че далечното бъдеще и далечното минало изглежда имат много сериозна степен на обвързавост. Възможно е да се твърди, че далечното минало всъщност има пряк стратегически характер, защото е с формиращ ефект. Много често елементи от формиращото далечно минало се използват от страна на стратезите като материал при формулиране на идеала в далечното бъдеще, като остава той да бъде съобразен и с интересите на критична маса от други субекти така, че в крайна сметка да

[38] Виж сценарно планиране за разлика от класическото планиране, основано върху трендове от миналото, отчитане на настоящите въздействия и бъдещите рискове при разпределение на актуални ресурси и действия. Сценариите нямат тази перфектна параметрична основа.

бъде изкована т.нар. стратегическа мисия – според мен това е системата от (1) самоопределения идеал и (2) неговото „социализиране“ в смисъл – съобразяване със средата, в която той най-добре може да бъде реализиран.

6. ПРАВО И ОБРАТНО (РЕВЕРСИВНО) ПЛАНИРАНЕ

И така, *правото планиране* (по посока течението на времето минало → бъдеще) е онова стандартно, масово, всекидневно, затова и дълбоко познато на всеки управляващ планиране. В стандартния план се поставят конкретни крайни цели, а след това и съвсем конкретни цели-задачи за постигане на първите. След това в плана се описва разпределението на ресурсите, както и разпределението на дейностите. Такова планиране се прилага в тактиката.

Реверсивното планиране, което е обратно на течението на времето, стартира от далечното бъдеще, минава през по-конкретните очаквани параметри на бъдещата епоха, за да приключи в образи на желаното в обозримо бъдеще, т.е. в конкретни крайни цели.

Получава се така, че и стандартното тактическо планиране, и обратното реверсивно, тръгващо от далечното бъдеще назад, произвеждат все конкретни крайни цели. Те са крайният продукт, но не непременно крайната инстанция (last resort) на двете планирания. Важното е какъв е произходът на едната и на другата група крайни цели в общата „кошница от конкретни цели“, които управляващите предстои да реализират.

Естествено тези, които са крайни цели, произтичащи от далечните цели-посока на развитие, са в тяхна конкретизация и по тази причина служат за постигане тъкмо на тези далечни цели. Следователно макар споменатите конкретни цели от стратегическо естество да са краен продукт на реверсивното планиране, всъщност те, обслужвайки началните далечни цели, ги превръщат в крайна инстанция (last resort) на стратегическото планиране.

Обратно, останалите конкретни цели в „кошницата“, които по всички стандарти на тактическото планиране произтичат от трендовете на миналото при отчитане на прогнозите за рисковете в обозримо бъдеще, постигат единствено запазване (което не е никак малка задача) или евентуално подобрение на настоящето. Конкретните цели при тактическото планиране са и крайна инстанция (last resort).

Стратегическото планиране почива върху реверсивната логика отпред-назад във времето, а тактическото – на нормалната („физическата“) логика отзад-напред във времето. Казано по-общо, разликата в произхода на двата вида конкретни цели в „кошницата“ определя разликата в тяхното предназначение.

Нека разгледаме конкретните цели, произведени чрез реверсивно планиране. Веднага личи, че те са смислово много по-свързани една с друга в сравнение с крайните тактически цели. Затова може да се каже, че те образуват по-скоро системна материя. Причината за всичко това е, че са обединени от общ смисъл: векторите на всяка от тях са еднопосочни с вектора на общата цел-посока. Така всички те сочат само в една посока и се превръщат в система за реализирането на предначертаната от стратега

посока на развитие на управляваната организация. Те се отнасят до един основен стремеж – самоактуализацията на управлявания обект. Стратегическото управление не се занимава с голямото множество проблеми в други области на съществуването на обекта, заключаващи се в неговия баланс със средата и продължение на съществуването. С това е ангажирано тактическото равнище. Точно обратно на това, при планирането, тръгващо от далечния идеал назад се достига до конкретни цели, селектирани от очертания единен източник и подчинени само на него. Този източник на смисъл на съществуването и по тази причина на самоактуализация е достатъчно важен, за да заслужи подобно „внимание“.

Предполага се, че в „кошницата конкретни цели“ за изпълнение, който се подава на мениджърите, тези цели, които произтичат от стандартното право тактическо планиране са многократно по-многобройни и се отнасят до различни проблемни области от съществуването на управлявания субект. За разлика от тях конкретните цели от стратегически характер са малобройни, селектирани, сведени до най-важните в конкретния период, свързани със самоактуализацията. В стратегията няма логиката „много неща са важни“ – има само „в настоящия момент е важно единствено това и това“.

Даден управляван обект – примерно държава, организация, отделна личност – може да съществува и без втората, стратегическата група крайни цели, да няма отчитане на далечното бъдеще, да няма стратегически план. Да, може – при това удивително често. Но в такъв случай страда самоактуализацията на такъв управлявана организация, а с това ще се „обезсмисля“ и неговото съществуване. Както се казва, човекът, организацията или държавата, които нямат стратегия и затова – конкретни цели, с които да постигат своите стратегически замисли – изпълняват „типов проект“ – „роди се, жива и умря“. „Който няма стратегия е роб на чужда“[39].

Крайно необходимо е да се уточни как изглежда образът на далечното бъдеще, за който стана дума толкова пъти. Това не е някаква обща (разбира се, красива!) картина, идеал или друго подобно. Ако беше скица на идеал, това нямаше да може да послужи за управленски цели, защото трудно може да достигне до строго подбрани крайни цели. Стратегическият образ на далечното бъдеще е един: това е *мисията*, която постоянно ще изпълнява управляваният обект. Крайните цели, чийто произход е предначертаното от стратега далечно бъдеще, осъществяват стратегическа мисия.

Мисията не е идеал, а реалистично самоопределение, базирано на ценностна система, забелязано от другите играчи в пространството на управляваната организация и одобрявано, насърчавано и поддържано активно от критична маса от някои от тях по причина, че това е в техен интерес. Разбира се, съществуват и други играчи в обкръжението на управлявания обект, които виждат в такова самоопределение източник на трайно негативно отношение към себе си, към реализацията на своите интереси и най-вече към самореализацията си.

Казано най-кратко, стратегическата мисия е самостоятелно определеният идеал,

[39] Авторски израз, тълкуван по-подробно на друго място.

но прагматизиран, тъй като е поставен в реално пространство, в което протича и ще протича самоактуализацията. Никой не може да твърди, че напълно самостоятелно е определил своята „мисия“ – мисията е винаги отношение между самоопределението и отношението на другите към него. Мисията е изпълнение на роля сред други. Майка Тереза например има мисия.

По-подробно, стратегическата мисия тръгва от социално селектирана и одобрена в значима степен в рамките на управляваната общност нейна ценностна система, която характеризира по-нататък действията ѝ и смисъла на нейното съществуване. Селекцията означава, че са отхвърлени други ценностни алтернативи и че възприетата се поддържа най-напред поне в рамките на управлявания обект. Тази ценностна система е единственото, което съществува преди стратегическата мисия. Но мисията е прагматизирано, а не абстрактно самоопределение. То трябва да послужи на управлението, а това изисква съобразяване с конкретна рамка. Макар и на най-високото абстрактно равнище, на което мисията съществува, вече съществува възможност за такова съобразяване с реалността. То е не друго, а съобразяване с трайното отношение на другите играчи към собственото самоопределение. Едни ще са в подкрепа, други – в конкуренция с него.

Затова твърдя, че ценностното самоопределение се „социализира“, т.е. дефиницията му се преценява спрямо генералната среда на съществуването на управлявания обект, състояща се от заинтересовани „играчи“ (stakeholders). Така че в крайна сметка пълното съдържание на мисията е система. Освен дефиницията за собствения смисъл на съществуване в името на защитата на някакви цели (идеал) на управлявания обект сам по себе си системната мисия обхваща и дефинициите на други субекти от обкръжението на управлявания обект, които имат заинтересовано поведение, следващо от неговото самоопределение: (1) одобрението и затова подкрепата за самоопределението на управлявания обект от страна на някои играчи от неговото обкръжение, открили в подкрепата своя траен интерес и (2) обратно, отрицателното отношение на други играчи от обкръжението, открили в самоопределението на управлявания обект заплаха и затова хранещи трайна враждебност.

Следователно, накратко, стратегическата мисия е система с три дяла:

- Отношението към себе си (*саморефлексия*): базата за самоактуализацията на управлявания обект въз основа на реализация на собственото му самоопределение свързано със селектирана и възприета в неговите рамки ценностна система (за сметка на възможни други ценностни системи)
- Положителното отношение към самоопределението (*положителна рефлексия*): социалната база за трайно подкрепящо сътрудничество с критична маса стратегически съюзници на основата на споделена ценностна основа
- Отрицателното отношение към самоопределението (*негативна рефлексия*): социалната база за трайна конкуренция с идейни противници или поне играчи, с които управляваният обект няма споделена ценностна основа.

Съществува баланс между тези рефлексии; стратегическата мисия цели

позитивен баланс. На този етап ръководството на управлявания обект има три основни задачи: да дефинира, селектира и наложи смислообразуващ идеал на управлявания обект, да определи пространството от актуални и потенциални стратегически партньори, заинтересовани от поддръжката на идеала чрез създаване на специфична стратегическа общност заедно с тях (например ранните години на ЕС), както и определяне на общността от негативно настроени играчи, спрямо които да очертае жалоните на трайно конкурентно предимство (ТКП).

Вижда се, че стратегическата мисия е първа поред в управленския цикъл, пред нея няма вече нищо, освен ценности. Заела тази специална изходна позиция (позиция на първа инстанция, first resort), стратегията далеч не само осмисля „каскадно надолу" съществуването, но същевременно (и много важно!) задава началото на алгоритъм за материализирането на този смисъл в поредицата реални ситуации.

Но на този етап тя е все още много обща, за да бъде претворена *пряко* в крайни цели. Затова процесът на реверсивното планиране има специална задача по-нататък, след формулирането или актуализирането на стратегическата мисия, да я конкретизира поетапно. Първата крачка в тази посока е поставянето на мисията в контекста на реален, макар и най-общ хронотоп[40] – *епохата* от съществуването на управляваната организация, през която той ще премине.

Това вече е стъпка, с която започва „материализацията" на първоначално абстрактната мисия. Чрез поставянето на мисията в рамките на историческа епоха с централен многогодишен проблем се очертава стратегическа *визия*. Това може да е единствено визия за най-ефективно и ефикасно осъществяване на *мисията*. Тук е моментът да наблегна, че по силата на тази логика мисията винаги *предшества* визията[41] и че е невъзможно да има управленска визия без предварително да е изяснена по-общата мисия на управляваната организация, тъй както мисията е невъзможна преди да бъдат селектирани и подредени ценностите на управляваната организация в система.

Следва да се добави, че и двете форми на планиране, права и обратна, са тясно обвързани, което е близо до ума. Стратегията, ако и доколкото управляваният обект има такава, не може без тактиката. Преценката на бъдещето непременно е свързана и обвързана с тълкуването на миналото. Затова ако се планира стратегически, то непременно това става във връзка с приносите, които управленската интерпретация на миналото носи със себе си.

Следователно стратегическото планиране, макар и основно да е реверсивно, все пак включва и елементи на правото планиране на тази основа. Затова в пълната си форма

[40] от гр. chronos - време и topos - място) е термин, въведен от М.М. Бахтин, претворен в социалните науки да описва единството на време и пространство, т.е. социален квант, елементарна форма на социум. Добре разработен в теорията на относителността от учителя на Айнщайн, Херман Минковски.

[41] В стопанското управление се приема обратния ред, визия→мисия, но там това, както беше описано, това е логично, тъй като мисията е сведена до едно – до печалба, поради което еднообразната цикличност на функциониране на фирмите изисква не повече от известна ориентация какво ще се прави няколко цикъла напред.

стратегическото планиране може да се определи като *възвратно-постъпателно* (reciprocating). Според мен двата му ценностни компонента – далечното саморефлексивно бъдеще и далечното формативно минало – всъщност се срещат във формулировката на стратегическата мисия (strategic mission statement). Само така се формира в пълен обем онзи смисъл на съществуване на управляваната организация, който като последица от стъпките на планиране придобива най-сетне своята крайна форма в обозримото бъдеще като крайни цели, целите, които са „сърцето“ на мениджмънта.

Всичко това вероятно се отнася до стратегиите във всяка от изброените по-преди три различни домейна на стратегическото управление – стопанското управление, военната област и публичното управление. Казаното дотук обаче има претенцията да се отнася главно до последния домейн – публичната администрация, политиката и международните отношения. Въпрос на допълнителен анализ е как дефинираната в тази статия област на „реверсивното планиране“ се отнася до не-публичните сфери.

Смятам за извънредно важно обстоятелството, че основните стратегически цели-посока са *неограничени* напред във времето за разлика от останалите видове цели. Те приличат на зададена посока от капитана на кораб – „Карай на север!“ Последното не е *крайна* цел. „Карай на север!“ е друг вид цел – това е само посока, а не Северния полюс или Полярната звезда. Интересно е, че за разлика от крайните цели, целите-посока се изпълняват от самото начало: щом корабът „легне“ на северна посока той вече изпълнява заповедта (постига целта) и продължава да я изпълнява (да постига целта) докато не бъде променена.

Разликата между цели-посока и крайни цели в това отношение е съществена. Целите-посока, които са основните стратегически цели, създават по такъв начин „тяга“, на която се подчинява постоянно движение. За разлика от стратегическите цели, тактическите приключват; стратегическите „приключват“ също, доколкото става дума за последната им трансформация – крайни цели, макар и насочени към движението в дадена стратегическа посока на развитие, но всъщност „отскачат“ напред под нова форма и се оказват не-крайни. Писателят не слага истинска точка накрая на разказа; в този момент, а не в секундата преди това, той усеща неудовлетвореност, желание за нова творба. Стандартният „типов“ човек няма тези проблеми.

7. „ПОРОЧНИ“ (WICKED) ПРОБЛЕМИ И ПОРОЧНИ ЦЕЛИ

При реверсивното планиране висшите цели-посока създават конкретни цели година по година.

Примерно стратегията на следвоенна Германия, която се стреми страната да възстанови своето водещо място в Европа и отвъд и така да преодолее своя крах, води най-напред до конкретната цел „масова денацификация“ за края на 1940-те години, следвана от друга конкретна цел – включване на страната в атлантическите военни структури като важен техен елемент в началото на 1950-те години, която пък цел е следвана от повеждане на процеса на обединение на западноевропейските страни и т.н.

Съвсем явна е смисловата близост на поредицата от конкретни цели, които произтичат от все една и съща обща за тях цел-посока. Тази близост, както беше казано, създава условия за системност и единодействие между различните конкретни цели, подведомствени на обща цел-посока. Единодействието покачва тяхната ефективност. Следователно уникалната степен на непроменливост на целите-посока води не до хаотичен набор от конкретни цели, а до нещо повече – целева система, съдържаща положителен мултипликационен ефект. Това въздействие е неизбежно. В горния пример очевидно става дума за система от цели, които са насочени не към самостоятелно развитие и експанзия на Германия, а до по-голям ефект за страната чрез създаване чрез всяко действие на демократична общност от стратегически съюзници, в центъра на която тази конкретна държава да застане, общност, която да я признае и подаде ръка по всякакъв възможен начин.

Стратегията в публичната сфера далеч не е за конкурентно предимство само; тя е повече за стратегическо партньорство.

Близостта на конкретните крайни цели от стратегически произход обаче води и до друг ефект – всъщност те някак си се повтарят във времето, „отскачат“ напред в нова форма, но със сродно съдържание. Една конкретна крайна цел, произхождаща в крайна сметка от дадена трайна цел-посока (естествено, че е трайна, след като самоопределението в стратегическата мисия не може да се мени често), макар да достига до своята реализация вследствие на умело управление, всъщност не приключва съществуването си с това.

Стратегическата по своя произход конкретна крайна цел всъщност „отскача“ напред под нова форма, но със старото съдържание. Пред писателя, тъкмо завършил дадено произведение и с това осъществил своя крайна цел, но цел от стратегически характер, защото се отнася до писателството му, незабавно застава „нова“ крайна цел, заблуждаващо нова – да напише отново нещо, с което осъществява своето постоянно развитие тъкмо като писател. Усети ли управляващият, че дадена осъществена крайна цел всъщност се възражда, отскача напред и се превръща в следваща крайна цел, но подобна на предходната, трябва да си даде сметка, че вероятно става дума за стратегическа верига цели, следващи заедно нещо по-важно от тях самите – посока, посока на развитие.

Очертаният ефект според мен навежда на мисълта за съществуване на т.нар. *Wicked problems* („порочни“ проблеми) в стратегическото управление. По-точно, повтарящите се еднообразни по смисъл и различни по форма крайни цели от стратегическо естество се превръщат в порочен проблем “wicked problem”. Следователно конкретните крайни цели със стратегически произход според мен могат да се представят като „порочни“. Понякога това води до позитивен резултат, в други случаи обаче е предусловие за зацикляне.

Всъщност крайните цели от стратегически характер са „порочни“ – например приобщаването на ромите е постоянен процес, който няма да свърши, подобряването на образованието по същия начин е безкраен процес, макар и накъсан на отделни крайни стъпки, националната сигурност е не по-малко „порочен проблем“ от гледна точка на

невъзможността да се реализира някога напълно и т.н. Стратегическите проблеми явно се родеят с този ефект.

Устойчивостта на стратегическата мисия, която е conditio sine qua non, е вероятният източник на проблема с повторението на стратегическия смисъл на крайните цели, а оттам и тяхното превръщане в wicked problem. Все пак позитивният ефект е многократно по-силен, отколкото неизбежното зацикляне. Аргументът ми в подкрепа на това твърдение е следният. Стратегическото планиране цели създаването и поддържането на движение в управлението, следването на единна посока, осмислянето на последователните дейности. Стратегията не е първоначален план, който сетне се изпълнява[42], а постоянен процес. В този смисъл особено признание може да се отдаде единствено на придобилата известност теория на „Стратегията-като-практика“ (постоянно движение чрез формиране по време на осъществяването, а не еднократен акт на формулиране в началото на отделен управленски цикъл с начало и край).

Явлението „порочни проблеми“, както е известно, е находка от 1973 г. на изследователите от университета Бъркли Rittel and Webber, докато анализират трудностите в планирането[43]. Към анализа на откритието се присъединяват със своите открития и други учени като Chan и Xiang[44].

Теорията за wicked problems очевидно резонира със стратегическото планиране (особено в публичната сфера) и пасва на неговото разбиране в значителна степен[45]. Изследователите до момента разкриват сложността и предизвикателствата на справянето със социалната политика в плановия процес. В сравнение с „опитомени“ или прости проблеми, при които решенията са очевидни и постижими, макар и понякога даже предизвикателни, „порочните проблеми“ са лишени от яснота както в техните цели, така и в решенията.

В резултат на развитието на специфичната теория на порочните проблеми в течение на половин век имаме пълно право да разделяме *простите затруднения* (puzzles) пред управляващите, които всъщност са преодолими и рано или късно намират решение, от обикновените *прости или сложни проблеми* (problems), които все още могат да намерят решение или поне да бъдат заобиколени, и *„порочните“ проблеми* (wicked problems), които нито могат да бъдат решени, нито заобиколени. Последните виреят в стратегическото планиране, макар там, естествено, да се решават и по-обикновени и затова решими проблеми. До момента са разработени идеи за ефективното им

[42] Изключително добре теоретизирано в парадигмата Strategy-as-Practice (SAP).

[43] Horst W. J. Rittel and Melvin M. Webber. Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, Vol. 4, No. 2 (Jun., 1973), pp. 155-169
file:///C:/Users/todor.tanev/Documents/S%20T%20R%20A%20T%20E%20G%20Y%20%20%20%20BOOK/WICKED/buchanan_wicked_problems.pdf

[44] Jeffrey Kok Hui Chan & Wei-Ning Xiang. Fifty years after the wicked-problems conception: its practical and theoretical impacts on planning and design. Socio-Ecological Practice Research volume 4, pages1–6 (2022)

[45] John C. Camillus, Strategy as a Wicked Problem. Harvard business review. https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem

третиране от страна на управляващите[46]. Стратегиите „решават“ wicked problems – ясно е, че няма друга област в управленския цикъл, която да има такава мисия и адекватен инструментариум.

Струва ми се, че управляващите на оперативното равнище се срещат главно с обикновени затруднения. Тактиците, които планират обикновено за година напред, са принудени затова да вземат предвид много повече параметри и условия преодоляват прости или сложни проблеми. За разлика от тях стратезите най-често имат пред себе си протяжната верига от повтарящи се и затова порочни проблеми без еднократен, решителен изход.

Нека припомним, че още първите изследователи на порочните проблеми Rittel и Webber откриват десет техни характеристики, към които нищо не е добавено до ден-днешен. Цитирам този известен списък от характеристики на порочните проблеми, тъй като има пряка връзка с целия анализ дотук:

1. Порочните проблеми нямат окончателна формулировка.
2. При тях липсва „правило за спиране“. С други думи, тези проблеми нямат присъща логика, която да сигнализира кога са решени и действията съответно да се спрат.
3. Техните решения не са верни или неверни, а само добри или лоши.
4. Няма начин да се тества решението на даден порочен проблем.
5. Те не могат да бъдат изследвани чрез проба и грешка. Техните решения са необратими, така че, както се изразяват Рител и Уебър, „всяко изпитание има значение“.
6. Няма край на броя на решенията или подходите към зъл проблем.
7. Всички зли проблеми по същество са уникални.
8. Порочните проблеми винаги могат да бъдат описани като симптом на други проблеми.
9. Начинът, по който е описан зъл проблем, определя възможните му решения.
10. Проектантите, тоест тези, които представят решения на тези проблеми, нямат право да грешат. За разлика от математиците, „проектантите са отговорни за последствията от решенията, които генерират; ефектите могат да имат голямо значение за хората, които са докоснати от тези действия“.

Като се има предвид съвкупността от тези 10 характеристики, множество стратегически предизвикателства като бедността, включеност в образователната система, интеграцията на ромите в обществото и пр. са всъщност „порочни“ проблеми[47].

8. ИСТОРИЧЕСКИ ПРИМЕРИ ЗА РЕВЕРСИВНО ПЛАНИРАНЕ

Примерите за обратно планиране като адекватна основа на стратегическото планиране са голямо множество. Това са все примери от съдбата на нации, организации, личности или сектори на живота, при които се наблюдава преодоляване

[46] Sylvia Grewatsch, Steve Kennedy, Pratima (Tima) Bansal. Tackling wicked problems in strategic management with systems thinking. First Published August 21, 2021 Research Article. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14761270211038635

[47] Brian W. Head. Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges

на остри кризи и/или ускорено развитие в течение на особено дълги периоди от време – задачи, които очевидно не могат да бъдат решени по друг начин.

Само за 20 век може да се говори за българското чудо от Стамболов насетне до Първата световна война, германското следвоенно чудо с водещи фигури като Конрад Аденауер и златната поредица канцлери след него, японското чудо с начало управлението на Хаято Икеда, южнокорейското чудо от Пак Чон Хи насетне, създаването на модерна турска държава от Мустафа Кемал Ататюрк и неговите сподвижници, скокът нагоре на съвременна Ирландия като се започне от политиката на Гарет Фицджералд, създаването и скокът нагоре на Държавата Израел под стратегическото ръководство на Давид Бен Гурион или Голда Меир, Великобритания при Тачър, Сингапур при Лий и пр.

Даже в България след две национални катастрофи в периода 1920-23 г. срещаме „чудеса“, например в образователната система вследствие на стратегическите програми на тогавашния образователен министър Стоян Омарчевски. То не е единствено през този век. Град София през епохата на инж. Иван Иванов (1934-44) е също добър пример. Стратегически „чудеса“ в публичната сфера се случват всеки път без изключение с „командироване“ на мисълта на стратега в далечното бъдеще, откриването там на идеал, изграждането на подкрепяща го общност от съюзници и сетне конкретизиране на така образуваната мисия на управляваната организация под формата на крайни цели в последователни годишни планове. Но това е стратегическо лидерство, което никога не тръгва от абстрактни блянове и мечти, идеологии или продукти на волята. То винаги се състои в изграждането на конструктивен модел, който може да се доведе изцяло до конкретни цели за изпълнение.

С други думи, основата на „чудесата“ по света не е небесна, а земна, човешка и се основава на реверсивно планиране, без което биха били напълно невъзможни.

Ще си разреша само 3 примера за същото:

(1) *Следвоенна Германия*. Преживелият войната германец през първите години след катастрофата не разполага с такова нещо като пари (Райхсмарката е в процес на ликвидация). Той не участва в някакъв политически живот, тъй като практически няма партии и няма парламент. Държавни органи също липсват. Икономиката не съществува. (Всичко се ръководи от окупационните власти.) Положението е такова, че германците са обречени години подред на биологическо просъществуване, защото повече от това е невъзможно. Който и опитен управляващ да би седнал в канцлерския стол през 1949 г. нямаше да има полезни ходове. Но в Германия се появява стратег – Конрад Аденауер. Вместо стандартното планиране (вземане на заеми, разпределяне на дейности и т.н.) той „се командирова“ в далечното бъдеще и конструира първо бъдещата мисия за Германия – нова Германия, стожер на западните ценности и демокрация, опора за другите демокрации в нужда, като Германия стане фокус в съюз на демократични държави, какъвто още не съществува – бъдещият ЕС. Оттам назад във времето той фиксира конкретни цели за изпълнение през 1950, 1951, 1953 и т.н. години. Ето такива конкретни цели, които произтичат от голямата цел в бъдещето. Аденауер институционализира първо денацификацията като основа на стратегическия план. Мисията на Германия преминава през нейната ценностна реформа по начин, по който

тя да стане отново част от демократичния западен свят. Ако тя е част от този свят, то тъкмо държавите в него ще трябва да подадат ръка и да не оставят Германия да изчезне. Разбира се, ще има и трайни конкуренти, каквито са били в историята и ще останат англосаксонските страни. Затова Аденауер отива и говори с френския ръководител Дьо Гол да започнат строителството на Европейската общност. Разговаря с американците да преценят дали не е изгодно за целия Запад отново да има немска войска като сериозна сила – но не възстановяване на Вермахта, а идеологически нова войска – Бундесвера. Отива на разговори със стратега на Израел – Бен Гурион и двамата бързо и лесно се разбират: мисията на Германия като виновник за Холокоста е ясна, това е мисия пред целия свят на покаяние и заплащане на контрибуции. С икономическия си министър Лудвиг Ерхарт започват изграждането на „социалното пазарно стопанство“, без което нямаше да се изгради тази икономика, която Германия придобива още в началото. Могат да се изброят още конкретни цели, които са били от стратегически произход, които са изпълнени последователно през предните 4-5 десетилетия. Резултатът е ясен: Германия – четвърта икономика в света, икономика номер 1 в Европа, страж на демокрацията в световен план.

(2) *Южна Корея.* След жестокото японско владичество в първата половина на 20 век Корея е разделена през 1954 г. по 38-мия паралел на две от двете свръхсили в Студената война – СССР и Китай от една страна, които претендират за целия полуостров но са спрени на въпросния паралел, и САЩ от друга, които също решават да спрат на този паралел. Битката на свръхсили за хегемония над дадена нация е пагубна за нея, камо ли когато тя е достигнала до въоръжен сблъсък на територията, която дадената нация обитава. Северната част на Корея по онова време е по-развитата (останали са няколко доменни пещи от японско време). В южната част има няколко консервни фабрики, а населението си разрешава да консумира ориз като лукс по време на сватби, иначе във всекидневието има просо на трапезата. Вследствие на преврат в новосформираната държава Южна Корея властта взема генерал Пак Чон Хи и няколкото негови приближени технократи, завършили с отличие американски университети. Целта им е държавно строителство на просперираща Южна Корея. Пак Чон Хи „се командирова“ (както всеки друг стратег) в далечното бъдеще, за да начертае план стъпка по стъпка за реализирането на своята амбиция. Помощ от световни организации не получава. Той предприема конкретни стъпки година след година. Първата от тях, разбира се, е изграждане на общност от държави, заинтересовани от корейския възход, каквато до момента не съществува, в която страната да заеме специфичното си място. Враговете са известни – Северна Корея, Китай, СССР. Генералът отива в Япония и обяснява на тамошния стопански ръководител Хаято Икеда своята идея Япония да се съгласи да стане член на бъдеща общност с Корея и да заплати създаването на основите на корейската икономика – нещо, което е в интерес на самата Япония предвид непрестанно усложняващата се конкуренция със САЩ. Всичко това започва през 1960 година. Само след две десетилетия резултатът е налице. Днес Корея е в челната десетка на световните икономики и е една от най-демократичните страни в света, опазвана по тази причина от глобалната общност.

(3) *Българската образователна система след две национални катастрофи (министър Омарчевски*). През 1921 г. след Ньойския договор България е разорена, започва изплащането на жестоки репарации на победителите, армията до голяма степен е разформирована. Публичните проекти са спрени. В този момент министър Стоян Омарчевски се проявява не като ръководител, а като стратегически лидер на образователната сфера. Той „се командирова“ в бъдещето. Според него България в момента и близкото десетилетие може и да страда във всяка област, но никой не трябва да спира развитието на образованието, защото ще дойде време, когато тъкмо човешкият капитал ще е онзи, който ще спаси страната – капиталът, развитието на който компенсира деградацията в другите му области. Омарчевски „се командирова“ в бъдещето, в което той вече не е министър и вижда там една България, която вече притежава най-голямото богатство, ресурс за възкръсването си – масово образовани хора и база за развитие на науката, тъй важно за 20 век. Първата конкретна стъпка е прокарването на закон, с който основното образование става задължително (с това България ще се нареди на четвърта по образованост на населението в просветена Европа!). Но за тази цел трябват много повече училища: по време на управлението си министър Омарчевски организира построяването на нечувания брой 1115 училища. Но те трябва да се напълнят с учители: програмите за тяхното обучение се съставят рекордно бързо и тези училища заработват без много шум и публични дебати. По-нататък, министърът решава, че за развитието на випускниците на тези училища трябва да се развие мрежа от висши училища. До момента има само един университет. По негово време се основава Свободният университет (сега УНСС) – 1921 г., Стопанското училище във Варна (ВИНС, или сега Варненският икономически университет) – 1921 г., Консерваторията – 1921 г. и пр. Тези институции ще са важни и за развитието на науката в следващите векове. Но това не е всичко. Материалното развитие на системата трябва да бъде съпроводено от духовно. Омарчевски въвежда 1 ноември като Ден на будителите и прокарва решението да се издигат бюстове на тези духовни водачи на българския народ в публичните пространства (първият е на Иван Вазов в Борисовата градина, 1921 г.). Провежда се правописна реформа, за да бъде правописът по-достъпен (реформата на Омарчевски е основа на сегашния правопис на българския език).

9. ТАКСОНОМИЯ НА СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ ЦЕЛИ

Обобщението на всичко дотук да реверсивното планиране може да се изрази сбито в следния табличен вид:

Мисия	**Визия**
Тръгва от ценностна система: ценностното самоопределение на управляваната организация в неопределеното на-далечно бъдеще, обхващащо (1) идентичността, (2) най-общата посока на развитие и (3) параметрите на интегритета на управляваната организация и (4) фиксиране на трайните параметри на стратегически напредък.	*Тръгва от фундаментален проблем*: дефиниране на рамката на ефективно поведение на управляваната организация в цялостната епоха от неговото съществуване въз основа на централния проблем в нея, което обхваща (1) дефиниция на централния проблем, съответно неговото социално пространство кого и как засяга) и неговото времетраене (неговото разрешаване или трансформиране); общите рамкови условия на епохата от гледна точка на реализацията на стратегическата мисия по най-ефективен начин.
Обхваща „социализиране“: адаптиране на ценностното самоопределение към интересите на участниците в общността от потенциални и/или актуални стратегически съюзници.	*Обхваща „приоритизиране“*: (1) операционализиране на централния проблем на епохата, (2) определяне на параметрите на ефективното поведение с оглед целите-посока и фиксиране на водещите приоритети на действия са управляваната организация.
Цели каскадно осмисляне към по-конкретните равнища на управление.	*Цели каскадно конкретизиране* при целеполагането към по-ниските равнища на управление.
Предназначение: ориентира, насочва и вдъхновява.	*Предназначение*: създава пътна карта на действията за значим период от време, като определя какво най-общо ще се прави.
Цели създаване на прагматична идентичност, смисъл на всички действия и посока на развитие с оглед нейното постоянно реализиране.	*Цели определянето на конкретни приоритети* в реално най-широки времеви рамки.

Тези фундаментални положения определят характеристиките на отделните типове стратегически цели:

1. *Кардиналните цели-посока*, залегнали в Декларацията на стратегическата мисия (Mission Statement), дават общия смисъл на социално съществуване на организацията. Общият смисъл на съществуването на управляваната организация е изразен чрез трайно възприетият от кохортите ръководства и служители на организацията идеал на организацията „за себе си“, който, както беше надълго изяснено, е (1) основан върху

система от ценности, а тези ценности анулират значимостта на други алтернативни идеални образи на организацията „за себе си“, (2) това е идеал, признат от други организации в обкръжението като действителен и реалистичен, а тяхното количество е значимо (критична маса), когато действията им в подкрепа най-малкото уравновесяват вредните влияния на конкурентите, (3) това е идеал, разглеждан от съществена маса от тях като основно качество на въпросната организация, което е полезно от гледна точка на техните основни интереси до степен да служи като база за взаимоизгодно кооперирane и (4) това е идеал, разглеждан от други организации от обкръжението на въпросната организация, признаващи действителността и реалистичността на идеала й, като основно качество, което влиза в разрез с техните основни интереси до степен да служи като база за последователно конкурентно отношение. Специфично за кардиналните цели-посока е това, че реверсивното планиране тръгва от тях, следователно те се явяват начална точка, т.е. първа инстанция (first resort), но след целия цикъл на конкретизиране до крайни цели те се превръщат в крайна инстанция (last resort), тъй като крайните цели са предназначени за постигането тъкмо на кардиналните цели-посока. Следователно тези кардинални цели-посока в стратегическото реверсивно планиране са и начална, и крайна точка, значи налице е цикличност, каквато при стандартното тактическо планиране не съществува.

2. *Основните цели-приоритети,* формулирани в Декларацията на стратегическата визия, са конкретизация на общия смисъл на социално съществуване на организацията за дадена епоха от съществуването на организацията в зависимост от централния проблем в тази епоха.

3. *Конкретните крайни цели*, формулирани в тактическите планове за функционирането на организацията в краткосрочна и средносрочна перспектива са такива, че (1) се нареждат в една и съща „кошница“ от крайни цели наред с тактическите крайни цели, породени по класическата линия при съставянето на планове въз основа на прогнози и оценки на рисковете, (2) така те са типични крайни цели, но със стратегическо значение, чиято единствена особеност е, че произтичат не от план, а от операционализирането на стратегическите приоритети, формулирани от визията, т.е. докато тактическите крайни цели произтичат от експонираните напред във времето тенденции от миналото до крайната точка на обозримото бъдеще, където винаги се поставят конкретните цели, вторите произлизат от модела на далечното бъдеще, реверсиран назад във времето пак до обозримото бъдеще, приведен по този начин във вид на конкретни цели, приложими за конкретната ситуация.

4. *Оперативните цели-задачи* са прагматични инструментални цели, оправдани от нуждата за постигане на крайните цели и в този смисъл те са крачки към тези крайни цели. Те се формулират преди всичко от оперативните ръководства, но в този процес участват често и ръководители от по-високи равнища на организационната йерархия, особено в критични или поне проблемни ситуации.

Декларацията за *мисията* е кратко описание на това защо съществува една управлявана организация. В компактен обем от символи тя изяснява смисъла на съществуване на тази организация – така, както е самоопределен, както е приет от подобните

организации и както им служи в специфична общност, изградена с тях. Декларираната мисия ясно отличава управляваната организация от всички – не само, но преди всичко от конкурентите. Тя осигурява обща рамка на смисъл на действията на служителите в организацията, включително вдъхновение. Същевременно тази смислова рамка и източник на вдъхновение са насочени и към стратегическите съюзници – тези, в чийто интерес е интегритета и осъществяването на кардиналните цели-посока на управляваната организация.

За разлика от стопанското управление, стратегическата визия отчетливо *следва* стратегическата мисия, тъй като *произхожда* от нея. Декларацията на стратегическата визия отчита приоритетите, които трябва да се следват, за да бъде осъществявано движението на управляваната организация по вектора на нейните кардинални цели-посока, изявени от мисията. Декларацията на стратегическа визия очертава нейните дългосрочни цели-приоритети в границите на срока на съществуване на епохата от съществуването на управляваната организация. (Епохата от съществуването на даден университет може да бъде периодът на трансформацията му към изпълнение на Болонската стратегия например.) Срокът, в който „трае“ такава епоха е няколко години и тъкмо той се записва в заглавието на стратегията като документ „от-до“. Истинската декларация на визията е амбициозна и непременно ,вдъхновява служителите включително стратегическите партньори и даже ръководствата на организациите от по-висок ранг, които определят поведението на управляваната организация (примерно министерства). „Вдъхновяващата декларация на визия превръща служителите в инвестиция в пътуването на организацията към постигане на желаните от стратегическото ръководство планове“. Така че декларацията на стратегическа визия предоставя достатъчно сбито описание на дългосрочните цели-приоритети, конкретизиращи кардиналните цели-посока от мисията съобразно някакъв централен проблем на дадена епоха от съществуването на организацията. С други думи тя е максимално възможния (оптималния) „списък“ цели-приоритети, който разкрива как организацията планира да промени своя свят. Следователно добрата стратегическа визия от някаква гледна точка може да се мисли като пътна карта за вземане на поредица от конкретни решения, които всъщност са в съответствие с философията и целите на стратегиращата организация.

Може би най-компактната формулировка в едно-единствено изречение едновременно на стратегическа мисия (в първата част на изречението) и визията (втората заключителна част) е на Tesla: „Да създадем най-завладяващата автомобилна компания на 21-ви век, като стимулираме прехода на света към електрически превозни средства“.

От казаното дотук могат да се изведат основните аргументи в представената тук теория за стратегическото планиране. Те могат да се сведат поне до следното:

- Реверсивното планиране е в основата на стратегиите. Стратегиите не са прави по посоката на времето дългосрочни стандартни планове.
- Чрез реверсивно планиране се допълва стандартното право планиране и се преодоляват недъзите на управлението в публичната сфера, изградено единствено върху стандартно право планиране.

- Стратегията е за движението, а даже и най-бавното, но постоянно движение неизбежно успява да надмине и най-„голямата“ крайна цел. Стратегията стига по-далеч от най-големия план, а и продължава все нататък без край.
- Стратегията е управленски инструмент за особен вид създаване на специфична система от ограничен брой крайни цели, изпълними в обозримото бъдеще. Чрез тях единствено може да се постигне „самоактуализация“ на управляваната организация, т.е. да се утвърждава смисъла на неговото съществуване и да се реализира публичната му мисия.

10. ОБЕЗЦЕНАВАНЕ НА ЦЕЛИТЕ В ТАКТИКАТА И НАРАСТВАНЕ НА СТОЙНОСТТА ИМ В СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ

Всички изказани тези дотук почиват върху предпоставката, че времето влияе на управлението.

На друго място[48], а и по-преди тук беше засегнат следния важен въпрос: времето е фактор за промяна на *стойността на целите*. Целите имат стойност. Целите представляват желано състояние в бъдещето, което от една страна коства разходи за постигането му, което ще рече, че имат стойност. От друга страна самите желани състояния представляват ценност за целеполагащия, достатъчно точно определена в момента на определяне на целта. Аз искам да купя кола, тя струва пари и отделно от това представлява ценност за мен сама за себе си, когато я притежавам.

Проблем обаче възниква с тези две стойности – цената на постигане на целта и собствената й ценност: те се променят с времето. Колкото по-продължителен е времевият период, толкова по-голямо е това въздействие, т.е. променят се първоначалните параметри.

Може в начален период *t* даден обект да представлява 100% ценност за мен. С течение на времето обаче неминуемо в моя кръгозор навлизат и други обекти, всеки със своята ценност. Естествено, моят кръгозор не може да надхвърли 360°, в този смисъл има ограничение на обхвата му. Първоначалният обект на моята оценка запазва своята ценност, но в *абсолютна* стойност. Поради навлизането на други ценни обекти стечение на времето в моя периметър на внимание в по-късен момент намалява неговата *относителна* стойност. Този ефект според мен е основата на известния принцип на *дисконтиране*.

В стопанското управление твърдо се приема, че цената на постигане на целта нараства с времето за нейното постигане. Що се отнася до влиянието на времето във втория смисъл, стопанското управление приема, че дадена стойност е толкова по-желана, колкото по-близо се намира във времето и обратно. Накратко, „защо ми е нещо, което днес желая толкова силно, ако го придобия след по-дълго от предвиденото време – то ще струва повече от предвиденото днес и вече няма да ми е толкова ценно, колкото е сегашната ми преценка за него“.

[48] Todor Tanev. Depreciation Of Goals In Public Governance (A Scholarly Invention). In: ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Vol 11, No 1 (2020)

Например в публичните проекти има разлика дали един и същ мост е построен за 5 или 10 години. Ако е за 5 години, това ще са 5 порции пари от цялостния бюджет, изчислен по днешни цени, като за всяка следваща ще трябва да наддавам все повече, защото „парите поскъпват“. Вторият, построен за 10 години, ще излезе по тази логика още по-скъп, следователно желанието сега за постигането му по този по-дълъг път е по-малко. Колкото е по-дълъг е времевият период, толкова повече се обезценяват определените днес цели. Поне така е в стопанското управление: 100 лева днес ще бъдат еквивалент на повече от 100 след година и още повече след две. От друга страна много вероятно да има готовност да се плати даже по-висока от предвидената днес стойност за този мост, ако ще бъде построен за 1 година вместо за 5[49].

Съответната икономическа теория нарича този ефект *дисконтиране*. Във финансите сконтирането е механизъм, при който длъжникът получава правото да забави плащания към кредитор за определен период от време в замяна на такса. Сконтото, т.е. отстъпката, е разликата между първоначалната дължима сума в момента и по-високата сума, която трябва да бъде платена в бъдеще за уреждане на дълга[50].

Обезценяването (в буквалния смисъл на думата) на целите, еквивалентно на покачване на цената на реализираната им форма във времето е постоянен и равномерен процес. Той се компенсира от лихвата според стопанската теория. Днешните суми, дадени за втората, третата, четвъртата, петата година за строителството на моста в банката би трябвало да се компенсират до известна степен от лихвата, която се дава от банката за депозирането им.

Факторът време изглежда „обезценява“ стандартните крайни цели. Но тук следват два въпроса:

- Ефектът на дисконтиране единствено за парични стойности ли се отнася, както е записано в единствената теория, която се занимава с този ефект – икономикса, или може да се приеме, че по аналогичен начин обяснява обезценяване на всякакви непарични стойности – даже нематериални?
- Ефектът на намаляване на стойността на целите абсолютен ли е, или в определен случай е възможно обратното – покачване на стойността във времето?

Хипотезата тук е, че уловеният от икономикса ефект на намаляване на стойността на целите може би се отнася само до стандартното право планиране, което е аналогично в стопанската и тактическата сфера на публичното управление. Предполагам обаче, че при реверсивното планиране в стратегическата сфера, обратно, стойността на целите се увеличава с удължаване на времевия период тъкмо по силата на това, че между двата вида планиране логиката е противоположна.

[49] Ежедневният език формулира този ефект в израза „Яж, пий и се весели, защото утре може да умреш“.

[50] Дисконтирането във финансите е метод за анализ при оценяване на вземане на финансов актив вземете предвид фактора време, като използвате концепцията за стойността на парите. Настоящата стойност (PV) е настояща стойност на бъдещ паричен поток, дисконтирана с определен лихвен процент. Бъдеща стойност (FV) е стойност, която парите ще имат в определен момент в бъдещето при даден лихвен процент. Двете стойности не съвпадат поради ефекта на фактора време.

Сконтирането може да се възприеме като икономическа алегория, когато се пренесе и в социалната сфера. Хипотезата води до идеята, че ефектът на времето в стратегическото управление в публичната сфера води до ефект, обратен на дисконтирането. В някакви граници става дума за парадокс – правото планиране причинява намаляване на стойността на целите при по-голям период от време, докато реверсивното планиране води до увеличаване на стойността на целите при увеличаване на периода от време за тяхното постигане.

И в двата случая става дума за стойността най-високия тип цели от крайна инстанция (last resort) за съответния тип планиране. При правото планиране това са крайните цели в обозримото бъдеще, до които този тип планиране достига. При реверсивното планиране обаче това не са крайните цели, нито по-високо разположените цели-приоритети от епохата, а кардиналните цели-посока, от които това планиране тръгва Те са целите от крайна инстанция (last resort).

Изглежда, че в тактическото управление целите се амортизират с напредване във времето, докато при стратегическо управление е обратното - те увеличават стойността си като следствие от техните отдалеченост в бъдеще.

Логиката на тези твърдения е следната:

Физическото време[51] е еднопосочно. Събитията от миналото са необратими. Не можем да променим миналото, но не можем да предвидим и бъдещето в детайли. Има ясна асиметрия между минало и бъдеще – миналото е ясно и сигурно, а бъдещето се характеризира със значителна несигурност. Ако в космоса можем да се движим във всяка посока, то във физическото време се движим само в една посока – от миналото към бъдещето. Това е аксиоматична ситуация във физическия свят, описана в т. нар. „Стрела на времето", концепция на британския физик Артър Единтън.

Много философи извличат единствената посока на времето от причинността. Когато кажем „причината поражда следствие", се подразбира, че следствието се появява *след* причината – „*след*-ствие". Но големият въпрос е, че самото определение на причинно-следствения ред вече предполага съществуването на времеви ред, т.е. съществуването на „преди" и „след", еднопосочност.

Защо непременно приемаме, че времето се движи само в една посока? Проблемът е в приемането на единична посока като единственото качество на биома минало-бъдеще. Но защо от миналото към бъдещето, а не обратното? Може да е парадоксално, но няма причина за такава *вяра* в законите на физиката, когато говорим за човешката сфера, водена от мисълта. Във всички физични закони, открити досега, не е открита разлика между минало и настояще. Ние обаче не се интересуваме от физиката и физическото време, а от социалното време[52].

[51] По-подробно например в Милков, Л., [Mlikov, L.] Феноменът „време" и неговите измерения (Опит за психологически анализ) В: Научни трудове на УНСС, 2011, с. 205-242.

[52] Gurvitch, G., The Spectrum of Social Time, Dordrecht, 1964.; Mead, G., The Philosophy of the Present, Ed. by A. Murphy, Chicago, 1980;

Разбира се, има разлика между физическото и социалното време[53]. Ние се интересуваме от последното, защото управлението е социален феномен. За разлика от физическото време (било то циклично, аксиално, линейно, нелинейно, разклонено и т.н.), социалното време е антропоцентрично. В този смисъл то е творение на социални субекти. По-точно фактите в него са мисловни и само по този начин – въпрос на конкретна реалност. Създаденото от човека време[54] започва да проявява свойства, различни от свойствата на физическото време. В този смисъл може да се определи, че, по отношение на *миналото*, социалното време е *митологично*. Във връзка с *настоящето*, това е *екзистенциално* време. Що се отнася до *бъдещето*, това е *доктринално* време.

Казаното, мисля, дава известно основание да се мисли за двупосочност на социалното време. Първата посока е традиционната: от миналото през настоящето към бъдещето. Втората алтернативна посока е движението от някакво селектирано и затова идеално далечно бъдеще „назад“ към предвидимото (управляемото) бъдеще, за което стана дума. В оперативно-тактическото управление целите (като образи на желаното бъдеще) са конструирани на базата на минали тенденции, които се екстраполират към бъдещето (прогнозиране). Това следва традиционното прогресивно движение от миналото и настоящето към обозримото бъдеще (това е крайната прагматична цел, която трябва да се постигне).

Обратно, при стратегическото управление има отклонение от неопределено далечното идеално бъдеще „назад“ в обозримото бъдеще, за което са поставени крайни цели и планирано (т.е. това е времевият сегмент, който действително се управлява). (Не е ли това близо до тезата на Стивън Хокинг за съществуването на две измерения на времето – реално и въображаемо[55]. „Реалното“ време, според него, се движи от миналото към бъдещето, докато във „въображаемото“ *няма последователност* – то се намира в плана на събитията, които се появяват заедно между двата полюса миг-вечност и наподобява вътрешното психологическо време на човека.)

За да се определи посоката е важно *откъде се тръгва*, от коя точка се тръгва – миналото или далечното бъдеще. Дестинацията е винаги една и съща: това са конкретните крайни цели за обозримо бъдеще.

В първия случай отправна точка е обективното минало и движението е през настоящето, достигайки до предвидимото управляемо бъдеще под формата на крайни цели. Последните всъщност са екстраполация на миналото. Това е много по-честият случай, въпрос на тривиална рутина в управлението.

Вторият случай започва от най-далечната и грандиозна субективна цел: тя е отдалечена във времето толкова, че няма горна граница; тя е и абстрактна дотолкова, доколкото

Adam, B., Social versus natural time, a traditional distinction reexamined, In: Young, and Schuller, London, 1988.

[53] Стефанов, А., [Stefanov. A.] Философия на времето, Парадигма, С., 2004.; Попов, З., Ц. Бояджиев [Popov, Z., Boyadjiev, C.] (съставители), Идеята за времето. Антология. Наука и изкуство, С., 1985.

[54] Фол, А., Човекът във видовете време. Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. София, 1998.

[55] Хокинг, С. [Hoking, S.] Кратка история на времето, Наука и изкуство, С., 1988.

почива едва ли не изцяло върху предварителен ценностен подбор. Ходът към осъществяване е конкретизация, постепенно все по-сериозно съобразяване с реалните условия. Дестинацията крайна цел в обозримо бъдеще (цел за незабавно постигане) явно не идва веднага, тя е плод на активно движение от по-далечното към обозримо бъдеще. Във втория случай става въпрос за система от два взаимосвързани модела на бъдещето, единият много отдалечен с главно субективно ценностно съдържание, а втория много по-близък и с конкретно, съобразено с обективни параметри съдържание.
Постигането на целите във времето влияе върху размера на крайните стойности. При правото движение от миналото към (обозримото) бъдеще колкото по-дълго се върви, толкова постижението е било очаквано и съответно толкова повече то се обезценява. Или, с други думи, крайната стойност намалява в сравнение с първоначалния й размер. (Добре известно е, че хората често не оценяват толкова постиженията си достатъчно, когато най-накрая достигнат до тях след дълго чакане.)
От друга страна, в обратна посока, когато началото е далечният идеал, се случва така, че колкото повече субектът се приближава до своя траен „върховен“ житейска цел, толкова повече нараства нейната стойност за него. С други думи, стойността в такъв случай се увеличава (възрастните хора често са по-„принципни“ от по-младите).
Изводът от всичко това е, че целите в оперативното и тактическо управление губят относителната си стойност с течение на времето поради ефекта на дисконтиране в публичната сфера, докато стратегическите цели, водещи до самоактуализация на субекта, повишават своята стойност с увеличаване на времевия интервал от близкото до далечното бъдеще. Или, с по-прости думи, оперативно-тактическото нетърпение „Искам всичко сега, а не по-късно, дори и да е по-малко“ като философия, която се противопоставя на стратегическа способност за изчакване „Нека го взема по-късно, за да получа повече.“ Неслучайно тъкмо завързаният за мачтата Одисей, изчакващ по-добри условия, е считан за алегория на стратегическото поведение. А колкото по-динамична е социалната среда, толкова по-силен би бил този ефект.
Големият въпрос е кое прави възможно съвместното съществуване на тези две противоположности.

11. КЪМ ОБЩА ТЕОРИЯ НА РЕФЛЕКСИВНОСТТА В СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ

Философската същност на всичко казано за реверсивното планиране може да се определи, според мен, като *обща теория на рефлексивността в стратегическото управление*.

Погледът напред в бъдещето при стандартното право планиране в тактическото управление почива върху *прогноза*. Терминът „прогноза“ (от гръцки, pro-gnosis – pro=предварително, gnoso=познавам), преведен на български всъщност означава „пред-виждане“. Не повече от пред-*виждане*, виждане на онова, което се вижда. Прогнозата при стандартното планиране е инструмент за проектиране на конкретна крайна цел. Прогнозата произтича от тенденциите от миналото, като ги актуализира чрез отчитане на въздействия върху тях в настоящето и рисковете в бъдеще. Такова обективно

прогнозиране следва чисто инструментална задача в планирането. Стремежът е прогнозата да е колкото може по-стриктна, за да очертае ясна картина в обозримото бъдеще. Колкото и да се разкрасява картината на прогнозирането, то си остава затворено в очертаните тесни рамки. Ето какво е написано от идеологическа гледна точка за прогнозирането във водещите европейски документи: „Прогнозирането е процес на проучване, предвиждане и оформяне на облика на бъдещето, за да се допринесе за изграждането и използването на колективна интелигентност по структуриран и системен начин с цел предвиждане на промените“ [56].

Казаното се отнася до стандартното, сиреч тактическото правопосочно планиране. Но има ли стратегическо прогнозиране? Европейските документи например казват, че „Стратегическото прогнозиране, от своя страна, има за цел включване на прогнозирането в процеса на определяне на политиките на Европейския съюз. То се основава на колективна интелигентност по структуриран и систематичен начин с цел по-добро разработване на възможни пътища за преход, подготовка на ЕС да устоява на сътресения и оформяне на бъдещето, което искаме“[57].

Погледът напред в бъдещето при реверсивното планиране в стратегическото управление не може да почива върху прогноза (пред-*виждане*). Предвиждането може да се използва тук или там за второстепенни задачи в процеса на стратегическо планиране, но не и да служи за основа на създаване на образа на далечното неограничено бъдеще, в което се съдържа ценностно самоопределение.

Първо, т.нар. дългосрочно планиране *никак не е дългосрочно*, ако вземем предвид времевите хоризонти на стратегиите в публичната сфера. Пет години са план, но не и стратегия. Затова пък в бизнеса определението за дългосрочното прогнозиране го представя като „метод за прогнозиране на бъдещи събития, тенденции или условия за период от шест месеца до пет години. Това включва анализиране на исторически данни, пазарни тенденции и други фактори за вземане на информирани решения относно инвестиции, планове за разширяване и разпределение на ресурси“[58].

Второ, *прогнозите са толкова по-неточни*, за колкото по-отдалечен период от време напред се отнасят. Няколко десетилетия напред, което е срок, нормален за една стратегия в публичното управление, политиката и международните отношения, не могат да бъдат „пред-видени“ толкова точно, че да се формира картина с нужната степен на точност, каквато е необходима на стратегическото целеполагане. Върху каква прогноза изобщо стъпва стратегията на Теодор Херцел за създаването на Държавата Израел, на Ататюрк за модерна Турция, на Дън Сяопин за Китай, на Левски и Стамболов за България, даже на Омарчевски за бъдещето на българското образование

[56]„Стратегическо прогнозиране“, Официален уебсайт на Европейския съюз, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_bg.

[57] ibidem

[58]https://www.google.com/search?q=long+term+forecasting&rlz=1C1CHBD_enBG754BG754&oq=long+term+forecasting&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyCwgAEEUYExg5GIAEMgkIARAAGBMYgAQyCQgCEAAYExiABDIJCAMQABgTGIAEMgkIBBAAGBMYgAQyCQgFEAAYExiABDIJCAYQABgTGIAEMgkIBxAAGBMYgAQyCggIEAAYExgWGB4yCggJEAAYExgWGB7SAQkzODQwajBqMTWoAgCwAgA&sourceid=chrome&ie=UTF-8

и пр.? Предвидили са какво ще стане половин или един век напред и са градили идеите си върху това? А може би не става дума за прогноза, а предписание!

Ето защо се правят опити за откриване на някакъв специфичен, по-гъвкав тип „стратегическа прогноза“, по-пригоден за стратегиите в публичната сфера: „При стратегическото прогнозиране не става въпрос за предсказване на бъдещето, а за разглеждане на различни варианти за бъдещето заедно с възможностите и предизвикателствата, които те могат да породят“[59]. Създателите на това определение имат право, като разграничават ясно типа предвиждане в тактиката, описан по-горе, от онзи различен тип, който следва да обслужва стратегията. За целта създателите на понятие за стратегическа прогноза допускат на първо място по-меката форма на вземане на решение, а именно „разглеждане“, а не основаване на плановете върху нещо точно. Още повече, те допускат да се разглеждат „различни варианти за бъдещето“, а не един, следващ ясно от трендовете на миналото. Всъщност тук в огромна степен се обърква „стратегическо прогнозиране“ с принципа на отдавна известното *сценарно планиране*[60]. Съвсем логично те не виждат възможност за акуратно планиране, ако то стъпва върху различни варианти. Такова многовариантно планиране служи единствено за придобиване на малко повече информация за „възможностите и предизвикателствата“, която да се използва при т.нар. от тях „стратегическо планиране“, или може би да се използва в бъдеще, „когато му дойде времето“. Но не и за създаване на истинска стратегия.

Всъщност схващането им е, че стратегическото планиране и прогнозиране е не повече от „процес на гледане в бъдещето“, подпомогнат от „идентифициране на тенденции и проблеми, спрямо които да се съгласуват организационните приоритети“. Но това не е най-далечното бъдеще и не става дума за цели-посока, осмислящи цялостното съществуване. Прогнозата неизменно зависи от *конкретни обстоятелства*, а точно такива липсват в най-далечното бъдеще. Там липсва конкретика. Затова прогнозата е сляпа за далечното бъдеще.

Затова считам, че обхватът на онова, което наричат „стратегическо прогнозиране“ не е далечното бъдеще, а само бъдещата *епоха*. Тя, за разлика от далечното бъдеще, притежава известна конкретика. Тя е тази, която има продължителност от няколко години или десетилетие, не повече. Тя е тази, за която стратегическите ръководители

---

[59] Ibidem, „Стратегическо прогнозиране“, Официален уебсайт на Европейския съюз, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/strategic-planning/strategic-foresight_bg.

[60] Например Preparing for the future: The power of scenario planning. https://www.jedox.com/en/resources/ebook-power-of-scenario-planning/?utm_term=scenario%20planning&utm_campaign=EAST+EUROPE+-+Scenario+Planning&utm_source=adwords&utm_medium=ppc&hsa_grp=147873399103&hsa_cam=20153703544&hsa_src=g&hsa_tgt=kwd-100145409&hsa_net=adwords&hsa_ad=660057683915&hsa_kw=scenario%20planning&hsa_ver=3&hsa_mt=e&hsa_acc=7410060024&gad=1&gclid=CjwKCAjwseSoBhBXEiwA9iZtxmFmBS_OUOnwGPkiWVqxNJycuR9lEbFg0zVnwirpQB-Jzr3v7AOryRoC4VoQAvD_BwE

What is Scenario Planning and How to Use It. https://www.smestrategy.net/blog/what-is-scenario-planning-and-how-to-use-it

трябва по необходимост да придобият известна ориентация, за да са в състояние да очертаят що-годе точни приоритети.

Теоретичната рамка на стратегическото планиране, която представям тук, насочва към следното:

„Кконкистата[61]“ на стратезите в бъдещето достига най-далечното бъдеще. При това то е неограничено, пред него има само ценности, затова му липсва конкретика. Затова стратезите въобще не се обръщат към инструменти, които отчитат параметри. Вместо това те се занимават с културно отсяване на ценности и волево предначертаване на желан модел на това бъдеще.

Ето защо твърдя, че стратегическият образ на бъдещето представлява *субективен* ценностен модел. Той е много различен от бъдещето при тактиката. В тактическото планиране образът на бъдещето е резултат на отчитането на *обективни* параметри (като трендовете от миналото или въздействията на настоящето например). Плановикът е от самото начало и по определение вързан за конкретиката, а не собствената си воля, почиваща на ценностни пристрастия.

Следователно единствено при стратегията ръководителите са истински *свободни*, когато кроят образа на бъдещето. Те са длъжни да се съобразяват с реалностите само дотолкова, доколкото желаят техните ценностни конструкции да са прагматични, най-вече значими по принцип за други играчи, за да ги принудят да оказват подкрепа на тези конструкции в процеса на тяхното осъществяване в реалността.

Обратно, при тактиката ръководителите тръгват от рамката на обективните обстоятелства, от клетката на даденостите и са в пълно подчинение на външния свят. За тях началото на всяко планиращо действие е завареното състояние на нещата в момента. Степента на свобода при тактическото планиране е сведена до минимум. Волята на ръководителите е ограничена дотолкова, доколкото да мечтаят за подобрение утре на съществуващите днес условия. Пред тях обаче не се изправя картината отвъд подобрението на съществуващите условия, която е картина на радикалната подмяна на ограниченията и избора на друг път на развитие, скъсал с ограниченията, наложени от поредица лоши обстоятелства.

Никакво прогнозиране не е в състояние да роди желан „образ за себе си“ в далечното неограничено бъдеще от такъв ранг. Никакво прогнозиране, естествено, не осигурява максимална степен на свобода на вземащия съдбоносно решение. Никакво прогнозиране, независимо дали е наречено „стратегическо“, даже и да е многовариантно, не може да извая „образ на себе си“ – образ, който да служи за ориентир през цялото съществуване, т.е. ориентир за самореализация. С други думи образът на далечното бъдеще като крайна инстанция (last resort) при реверсивното стратегическо планиране е дело не на обективно прогнозиране, а на *субективно предписание*, или *пророчество*, ако щете.

Предписаният образ-цел, образ-себе си, или още образ-път на развитие, образ-смисъл на съществуването е въпрос на субективен избор, а не на подчинение на обективни

[61] Поход с победа, носеща завоевание от съществена полза – бел. авт.

условия. Изборът е съзнателен, направен между различни възможни коренно различни алтернативни смисли, а не рационален, направен между различни варианти на поведение при зададени условия с оглед намиране на най-ефективното.

Самоизпълняващото се пророчество е предсказание, което се сбъдва поне отчасти в резултат на вярата или очакването на субекта, че това предсказание ще се сбъдне. Самоизпълняващите се пророчества са пример за по-общия феномен на т.нар. положителни обратни връзки[62].

Социологията в крайна сметка е родина на политическите и управленските теории. Няма чудно, че теоретичната платформа на казаното е заложена от големия американски социолог Уилям Айзък Томас още през 1923 година. *Кръговратът при стратегическото целеполагане* от начална към крайна и обратно – към начална инстанция (the first resort→last resort→first resort roundabout), която дефинирах по-горе, е загатнат лаконично от У. Томас така: „Ако хората определят ситуациите като реални, те са реални в своите последствия“[63].

Това е основата на т.нар. Теорема на Томас, макар и не теорема в математическия смисъл на термина. Изразена по-пространно, скицираната теорема гласи, че една ситуация може да бъде дефинирана субективно и нейната интерпретация, която не е обективна, да предизвиква действието по нейното реализиране. Така че дори да съществува тълкуване на ситуацията, което е обективно, такова обективно тълкувание се оказва, че не е важно за определяне на целите и насочването чрез тях на поведението на индивидите. С други думи У. Томас заявява изрично, че всяка субективна дефиниция на ситуация непременно повлиява настоящето. Според него „поредицата от такива дефиниции, в които е включен същият индивид … постепенно влияе върху цялостната житейска политика и личността на самия индивид“.

Дефиницията на ситуацията е свързана с идеята за „рамкиране“ на ситуация. Добре известно е, че хората изграждат поредица от умствени „филтри“ чрез ценностните си избори и културните влияния. Ървинг Гофман подчертава ролята на културния контекст като оформител на рамки, когато постулира, че значението на рамката има имплицитни културни корени[64]. Едва с поставянето на рамка хората използват създадените от нея филтри, за да осмислят себе си в света наоколо. Така че избора, който правят впоследствие се влияе от създаването на рамка.

Основавайки се на принципа на У. Томас, друг голям социолог, Робърт Мъртън, достига до идеята за „*самоизпълняващо се пророчество*“: след като бъде направено субективно „предсказание“ или „пророчество“, актьорите приспособяват към него своето поведение и действия. Т.нар. пророчество има конститутивно въздействие върху изхода или резултата, променяйки резултата от това, което иначе би се случило.

В крайна сметка описаният по-горе механизъм е основа на технологията, с която се произвежда чувството на егото за самоидентичност. Оттук нататък следва единствено

[62] Keesing, R.M. (1981). Cultural anthropology: A contemporary perspective (2nd ed.)

[63] W.I. Thomas and D.S. Thomas. The child in America: Behavior problems and programs. New York: Knopf, 1928: 571–572

[64] Goffman, E. (1974). Frame analysis: An essay on the organization of experience. Cambridge, MA: Harvard University Press.)

борба за утвърждаването на тази самоидентичност, която след Маслоу е прието да се нарича „самоактуализация“.

Нека повторя собственото си твърдение, изказано по-преди: всеки социален субект спокойно може да съществува, следвайки обективно наложените цели за справяне с житейски проблеми посредством класическото правопосочно планиране. Но крайният резултат от гледна точка на смисъла на неговото съществуване би бил „типов проект“, който не може да се надскочи по този начин. Добавянето обаче на ограничен брой системно обвързани крайни цели, предназначени да осъществят генералните цели-посока, избрани свободно чрез образа на далечното бъдеще, следователно изработени, за да постигнат самоактуализацията на субекта, които също попадат в „кошницата“ от конкретни цели – това води до нещо много повече отвъд „типовия проект“.

Дали последното е ценно или не – въпросът е културен. Така или иначе, става дума за стратегическият избор да бъдеш себе си (да бъдеш себе си ти – човекът, ти – градът, ти – училището или университетът, ти – държавата, важното е да се *ти*). Това се постига чрез реверсивно планиране, различно и обратно на логиката на (1) стандартното правопосочно тактическо планиране или (2) идеологическото предпоставяне на неизпълними блянове.

Стратегирането е интелигентен, макиавелиански занаят, който плановиците не познават.

БИБЛИОГРАФИЯ

Adam, B. (1988) Social versus natural time, a traditional distinction reexamined, Young, and Schuller, London.

Camillus, J., Strategy as a Wicked Problem. Harvard business review. https://hbr.org/2008/05/strategy-as-a-wicked-problem

Goffman, E. (1974) Frame analysis: An essay on the organization of experience. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Golsorkhi, D., Rouleau, L., Seidl, D., Vaara, E. (2015) Introduction: what is strategy as practice? Published online by Cambridge University Press: 05 October 2015. https://www.cambridge.org/core/books/abs/cambridge-handbook-of-strategy-as-practice/introduction-what-is-strategy-as-practice/81608CB91F778F74692E80260D980C82

Grewatsch, S., Kennedy, S., Bansal, P. (2021) Tackling wicked problems in strategic management with systems thinking. First Published August 21, 2021 Research Article. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/14761270211038635

Gurvitch, G. (1964) The Spectrum of Social Time, Dordrecht.

Hart, L. B. H. (1967) Strategy London:Faber, 1967 (2nd rev ed.) p. 321

Head, B. (2022) Wicked Problems in Public Policy Understanding and Responding to Complex Challenges.

Keesing, R.M. (1981) Cultural anthropology: A contemporary perspective (2nd ed.) Holt, Rinehart, Winston.

Kok, J., Hui Chan, Wei-Ning Xiang (2022) Fifty years after the wicked-problems conception: its practical and theoretical impacts on planning and design. Socio-Ecological Practice Research volume 4, pages1–6 (2022)

Mead, G. (1980) The Philosophy of the Present, Ed. by A. Murphy, Chicago, 1980;

Rittel, H., Webber, M. (1973) Dilemmas in a General Theory of Planning. Policy Sciences, Vol. 4, No. 2 (Jun., 1973), pp. 155-169

Tanev, T. (2020) Depreciation Of Goals In Public Governance (A Scholarly Invention). In: ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg, Vol 11, No 1 (2020)".

Thomas, W., Thomas, D. (1928) The child in America: Behavior problems and programs. New York: Knopf, 1928: 571–572.

Wragg, D. W. (1973) A Dictionary of Aviation (first ed.). Osprey. p. 251.

Zmigrod, L. (2022) A psychology of ideology: Unpacking the psychological structure of ideological thinking. Perspectives on Psychological Science, 17(4), 1072–1092. https://psycnet.apa.org/record/2022-81304-009

Милков, Л. (2011) Феноменът „време" и неговите измерения (Опит за психологически анализ) В: Научни трудове на УНСС, с. 205-242 [Milkov, L. (2011) Fenomenat „vreme" i negovite izmerenia (Opit za psihologicheski analiz) V: Nauchni trudove na UNSS, s. 205-242]

Попов, З., Ц. Бояджиев (1985) (съставители), Идеята за времето. Антология. Наука и изкуство, София, 1985 [Popov, Z., Ts. Boyadzhiev (1985) (sastaviteli), Ideyata za vremeto. Antologia. Nauka i izkustvo, Sofia, 1985].

Стефанов, А. (2004) Философия на времето, Парадигма, С., 2004. [Stefanov, A. (2004) Filosofia na vremeto, Paradigma, S., 2004.]

Танев, Т. (2021) Към ново разбиране за стратегиите. УИ „Св. Климент Охридски". 2021. ISBN 9789540751078 [Tanev, T. (2021) Kam novo razbirane za strategiite. UI „Sv. Kliment Ohridski". 2021. ISBN 9789540751078]

Фол, А. (1998) Човекът във видовете време. Университетско издателство „Св. Климент Охридски". София [Fol, A. (1998) Chovekat vav vidovete vreme. Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski". Sofia].

Хокинг, С. (1988) Кратка история на времето, Наука и изкуство, София [Hoking, S. (1988) Kratka istoria na vremeto, Nauka i izkustvo, Sofia].

ТРАКАЙКИ ПО АДМИНИСТРАТИВНАТА КЛАВИАТУРА НА СЪДЕБНАТА СИСТЕМА[1]

Стилиян Йотов[2], Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Как да преценим прецизно позициите на съдиите в областта на административното право и на съдебната администрация? Дали е нужен по-специализиран подход, предвид администрирането на една от разделените една от друга власти, или от по-общ поглед, присъщ на социалните теории и на комплексния им характер. Изправен пред тази дилема, решавам да се доверя на опити да се изхожда от модели на организационната социология изобщо, преди да се насочим към сферите на правораздаването. А уроците на големия и съвременен социолог Никлас Луман (1927-1998), по образование юрист, а първоначално специалист по публична администрация, ме карат да изпитам известно колебание относно обосновките на българските съдии за функционирането на органите на властта.

BANGING ON THE JUDICIARY ADMINISTRATIVE KEYBOARD

Stiliyan Yotov[3], Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

How accurately do we assess the positions of judges in the field of administrative law and judicial administration? Given the administration of one of the separated powers, is a more specialized approach needed, or from a more general view inherent in social theories and

[1] Б.А. Под това заглавие излезе лятна версия на размишленията ми, а Тодор Танев ме провокира с идеята да ги преразгледам още веднъж, като наблегна и на детайли. Не за първи път Тодор ме е стимулирал да подредя мислите си, а после сме имали повод за ползотворни дискусии. Така че откликнах, а в последствие осъзнах, че трябва и да съм благодарен за подтика, който ме върна назад във времето и ми даде възможност да разсъждавам върху теоретични идеи от позицията на човек, понатрупал практически опит, при това в ситуация на обществено преустройство, https://kultura.bg/web/%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BA%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%B8-%D0%BF%D0%BE-%D0%B0%D0%B4%D0%BC%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B8%D0%B2%D0%BD%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%B8/

[2] Стилиян Йотов е доктор на философските науки, професор по философия на новото време и философия на правото в СУ „Св. Климент Охридски“. Автор на „Справедливост и респект“ (2000), „Етика и мултикултурализъм“ (2003), „Равенство и егалитаризъм“ (2004), „Хабермас и претенциите на автономията“ (2006), „Човешко достойнство и права“ (2016), "Благородство или благотворителност" (2019). Преводач от немски на трудове на З. Кракауер, Т.В. Адорно и Ю. Хабермас.

[3] Stiliyan Yotov is a professor of modern philosophy and philosophy of law at “St. Kliment Ohridski” Sofia University. He is the author of numerous monographs and other publications, incl. Justice and Respect (2000), Ethics and Multiculturalism (2003), Equality and Egalitarianism (2004), Habermas and the Claims of Autonomy (2006), Human Dignity and Rights (2016), Nobility or Charity. Reflections on the White Lie (2018). Translator of works by T. V. Adorno, S. Krakauer, J. Habermas, M. Horkheimer, and others.

their complex nature? Faced with this dilemma, I am deciding to rely on attempts to start from models of organizational sociology in general before turning to justice. Moreover, the lessons of the great and modern sociologist Niklas Luhmann (1927-1998), a lawyer by education, and initially a specialist in public administration, make me feel a certain hesitation regarding the justifications of the Bulgarian judges for the functioning of the authorities.

На 24.07.2023 г. Атанас Семов, съдия в КС, докладчик по к. дело №9/ 2023 г., повдигна наново въпроса за „постоянно действащ и функциониращ висш орган“ и „орган с мандатен статут“[4]. Тема, която година по-рано бе разисквана и по к. дело №7/ 2022 г.[5], а в последствие отекна в коментар от 23.06.2022 г. на Васил Петров, съдия в СГС, който осъвремени дефиниции на Петко Стайнов за да обсъди правомощията на Главния съдебен инспекторат и на инспекторите с изтекъл мандат.[6] Други публикации от последните две години актуализираха и мобилизираха още аргументи.[7] Темата изобщо не е заглъхнала, предвид преюдициалното запитване на съдията от СРС Андрей Георгиев към Съда на Европейския съюз (СЕС) в Люксембург, дали е съвместимо с правото на Европейския съюз продължаването на функционирането на Инспектората към Висшия съдебен съвет (ИВСС), въпреки изтичането на мандата му, дали е гарантирана независимостта на съдебния контрол при действия без ясно определен срок след края на конституционно определен мандат.[8]

Как да преценим прецизно позициите на съдиите в областта на административното право и на съдебната администрация? Дали е нужен по-специализиран подход, предвид администрирането на една от разделените една от друга власти, или от по-общ поглед, присъщ на социалните теории и на комплексния им характер. Изправен пред тази дилема, решавам да се доверя на опити да се изхожда от модели на организационната социология изобщо, преди да се насочим към сферите на правораздаването. А уроците на големия и съвременен социолог Никлас Луман (1927-1998), по образование юрист, а първоначално специалист по публична администрация, ме карат да изпитам известно

[4] https://www.constcourt.bg/bg/act-9534
[5] https://www.constcourt.bg/bg/act-9382
[6] Петров, В. „Прекратяват ли се по право правомощията на главния съдебен инспектор и инспекторите с изтичане на срока, за който са назначени?“ https://defakto.bg/2022/06/23/%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%82%D1%8F%D0%B2%D0%B0%D1%82-%D0%BB%D0%B8-%D1%81%D0%B5-%D0%BF%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE-%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D0%BC%D0%BE%D1%89%D0%B8%D1%8F/
[7] Николова, А. [Nikolova, A.] „Относно Решение 12 от 27.09.2022 г. по К.Д. 7/ 2022 г.“, в: *Съвременно* право, 2022, № 4, 33-46; както и превода на Решение на КС на ФРГ BVerfGE 82, 286 (10.07.1990): https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/62d1bd9f7910d532b74cac96/1657912736995/%D0%A0%D0%B5%D1%88%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%2C+%D0%A4%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D1%80%D0%B0%D0%BB%D0%B5%D0%BD+%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B5%D0%BD+%D1%81%D1%8A%D0%B4%2C+10.07.1990.pdf
[8] https://defakto.bg/2023/08/14/%D1%88%D0%B5%D1%81%D1%82-%D0%B2%D1%8A%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D0%B0-%D0%B4%D0%BE-%D1%81%D0%B5%D1%81-%D0%B3%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD-%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B0%D1%82-%D0%BB%D0%B8-%D0%B1%D0%B8%D0%B5/

колебание относно обосновките на българските съдии за функционирането на органите на властта, споменати в началото.

От една страна, „орган“ очевидно е заемка от биологията. И от нея можем да научим, че в човешкото тяло функционират около 80 органа. Само че можем да сме живи и без някои от тях. Живи ще сме дори без детеродните си органи. Затова и за съществуването на една държава са нужни конституционни постоянни органи. А щом има постоянни, би следвало да има и непостоянни. Поглеждам действащата Конституция и що да видя – сякаш единственият признат от нея орган е Народното събрание (чл. 74). А историята ми помага да предположа, че Великото народно събрание е висш, но непостоянен орган. Щекотливият проблем е, че решенията на КС от 2022 и 2023 г. се занимават с органи на администрацията на съдебната власт, на които се признава постоянно действие, без те самите да са толкова важни колкото съдебната власт. Донякъде като постоянните комисии на НС (чл. 79, КР). Близко до ума е, че съдилищата могат да функционират без ВСС и Инспекторат, но едва ли ВСС и Инспекторатът биха имали някакъв смисъл, ако не функционираха съдилища. В крайна сметка се улавям, че си тананикам: „ВСС без който не можем, никак не можем“. Докато паралелно с това ме спохожда идеята, че като органи Инспекторатът и ВСС са нещо като жлъчка, чиито сокове държат съдиите нащрек.

От друга страна, дефиницията на Петко Стайнов от 1915 или 1942 г[9]. за „обществената служба“ и нейните четири елемента, за привеждащите я в действие органи и служители, ми изглеждат донякъде остарели в контекста на социологията от втората половина на XX в. От тук и желанието ми да обърна внимание на една друга възможност за отношението „непрекъснатост“ и „мандатност“.

След 10 годишна служба в администрацията Луман се оказва в Харвард (1960/61), среща Толкът Парсънс и започва да гледа на света по друг начин, но първоначално фокусът му пада върху бюрокрацията. Съвременната държава е бюрократична, а бюрокрацията е система от служби (Ämter), с които се регулира публичният живот. Служби е имало и преди, но наученото в САЩ кара Луман да се замисли дали техният смисъл и тяхното действие не са се променили в съвремието ни. При това не само защото службите са се разроили, а държавата се е разтворила в тях. Променила се е същността им. В по-ранните епохи определяща за една служба е била нейната стабилна цел, изискваща подходящи добродетели и поведение от изпълнителите на свързаните с тази цел задачи. Но в Новото време истината в науката и в етиката започват да се релативират – целите се разклащат. Затова на преден план излиза правото, което стабилизира службите чрез фиксиране на техните задачи; в не малка степен безотносително спрямо етиката. Службата се превръща в единен комплекс от задачи и от правомощия, които се предоставят на някакво лице. А системата от локални служби пребивава в равновесие в обхвата на държавата. Ако се доближим до възлите в тази система, ще видим, че всяка служба представлява комплекс от задачи (функции) и

[9] Стайнов, П. [Staynov, P.] **“**Идеята за обществената служба в административното право“. В: *Юридически преглед*, 1915, № 3, същият, *Административно право*. Обща част. 2 прераб. и доп. изд., Стопанско развитие, София 1942.

заедно с това комплекс от права и задължения спрямо някакъв служебен началник (статус). Ключовото понятие „функция“ е за Луман постижение (Leistung), допринасящо за съхраняването на една социална система, ако щете – капацитет.

Още в първата си книга от 1964 г. – *Функции и последици от формалните организации*[10] – Луман изтъква трите най-важни белега на една организация – нейната цел, нейната йерархия и членството в нея. Сред тях членството изглежда най-неестествено, защото ние не сме членове в някоя организация по рождение, а в следствие на избор. Тази особеност изпъква още повече, като се вземе предвид, че в съвременните общества няма традиционна йерархия и форми на радикално изключване. Затова влизането в една организация променя изначалната равнопоставеност и универсалност на гражданството. Трите белега на организацията са били признати и от класическите теории. Но в тях на целта се е падало водещото начало. Междувременно критични гласове са посели основателно съмнение в стабилността на тези цели. Но сякаш само Луман се решава да предложи алтернативата, в която особеностите на членството измества на заден план целите на организацията. Семейството и обществото не са организации, които могат да прекратят членството в тях на непокорни деца или на престъпни елементи, а само да ограничат формите на общуване с тях. За организациите са характерни формални и еднозначни правила на поведение и на членство, в които липсват смесени или междинни състояния, двойствени нагласи в поведенческите очаквания. Съвременните организации се ръководят от принципа на членство в тях, който обвързва включването и изключването с конформизъм спрямо еднозначни поведенчески регулации. Тези формални регулации кристализират в роли, обвързани една с друга в система. Затова всяка форма на взаимопомощ в една организация, макар и възможна, не може да е за сметка на възложените задачи в обхвата на заеманата роля. Което налага неминуемо йерархия и контрол, формализирани на свой ред. Така в крайна сметка и йерархията, и целите на една формална организация се оказват подчинени на членството в нея така, че не бива да го застрашават с нееднозначно тълкуване на правилата за включване и изключване, за смяна на ролите.

Всеки прочит на такава теория стига рано или късно до въпроса: Има ли съдържания, неподвластни на формализиране? Луман, донякъде в разрез със заложените намерения на изследването си, посочва приносни действия към организацията и очаквания спрямо нейните членове, на които можем да се осланяме, но които не могат да се трансформират в задължения, още по-малко да се формализират. Формалните очаквания са само елемент от ролята, които й придават смисъла на членство, а неформалните очаквания изискват връзка с други роли, които не са членски. Напрежението между формалната сърцевина и неформалния остатък налага изграждането на много по-комплексна социална теория, с която Луман ще е занимава занапред, а в хода на работата си някои от ранните формулировки ще претърпят промяна[11]. Но много от идеите и ключовите понятия се запазват. Така например идеята,

[10] Niklas Luhmann, *Funktionen und Folgen formaler Organisationen*, Duncker & Humblot, Berlin 1964.

[11] Вж. Niklas Luhmann, *Organisation und Entschaidung.* Westdeutscher Verlag, Opladen/ Wiesbaden 2000.

че границите на една организация са там, където решенията й стават ирелевантни. А понятие с решаващо значение за това, което ме интересува тук, е членството; в посмъртно публикуваната книга *Организация и решение* (2000), която започва с темата за аутопойезиса, следва главата „Членство и мотиви“. Затова ще се опитам да се фокусирам върху този аспект от теорията на Луман, без да засягам нейната същина – решението и комуникацията: „каквото и да е едно „решение“, в рамките на организационните системи то се осъществява единствено като комуникация“.

Нека пак се върнем към началото. При специализацията си в САЩ Луман се сблъсква с научен жаргон, в който формалната правна рационалност изглежда наситнена с ценности като „справедливост“, „обективност“, „гражданско обслужване“; поради тази причина организацията на системата от служби изисква нещо повече от правна регулация. Това обаче ражда своеобразно напрежение между вътрешната, съдържателна специализация на отделните служби и външната им еластичност помежду ум. Именно на тази криза става свидетел Луман. Затова, занимавайки се основано с публичната администрация, търси опора в понятията на социологията. Повлиян от една миниатюрна статия „Позиция, роля и статус“ (1956) той обръща внимание на дефицита в разбирането ни на „позицията“[12]. „Ролята“ представлява комплекс от поведенчески очаквания, свързани с дадена „позиция“, а „статусът“ отличава „позицията“ по ранг в някаква скала на обществения престиж. Юристите лесно биха превели една „позиция“ на езика на правата и задълженията. Но в „позицията“ е заложена и пространствена метафора. От която тръгва Луман.

Само че ние мислим пространствеността или с помощта на присъстващи на някакво място вещи, или – благодарение на съвременната математика – като абстрактна област, в която се сменят неща по силата на оперативни правила. За социолога, ако в традиционните общества е водеща идеята за някакво материално присъствие, то в модерното си проправя път нова идея – заменимостта. Тя обаче не е произволна, а ограничена благодарение на крайния брой възможности за промяна, определени от системата в цялост. „Позициите“ започват да изглеждат като пространства на движение и на достъп. Тази функционалност задава нова социална онтология, в която „общата нужда“, която изглежда на Петко Стайнов толкова важна, губи значение и престава да е определяща.

Разбира се, пространствената метафора е само иницииращо средство, от което можем постепенно да се абстрахираме и да опишем социалната интеракция на езика на поведенческите очаквания и на стабилизирането им чрез контрафактически норми; норми, които запазват своята валидност въпреки нарушаването им. Няма нужда тази тема да бъде продължена тук. *Важна е ръководната мисъл на Луман – заменимостта, върху която се изгражда траен функционален капацитет*. Позициите в социологията се оказват функционално генерализирани роли в рамките на една социална система. Еластичността и непрекъснатостта – свойства не толкова на позициите, колкото на системата, в които те си взаимодействат.

[12] Frederick L. Bates, „Position, Role, and Status: A Reformulation of Concepts”. В: *Social Forces*, vol. 34, No. 4 (May 1956), 313-321.

„Позициите“ са абстрактно понятие, „службите“ не толкова. Има позиции, които са изпълнителски (Луман ги нарича „трудови“, бихме казали изпълнителски), за разлика от тях *службите са позиции, в които се вземат решения*; съответно решенията се организират в действия, които се споделят в процес на комуникация. „Органите“ (Behörden, ведомства, учреждения) на свой ред са институции, които разполагат с множество длъжностни позиции (Dienststellen). Това е в най-общи линии началото на гигантския опит на Луман за пренаписване на социологията. Но още докато се занимава предимно с администрация той стига до формулировки като: „службите са съотносими с една позиция роли в една система за вземане на решения“, те са „институциализации на рисковано, експериментално, гъвкаво, способно да се нагажда, противоречиво, незаинтересовано, изменчиво поведение“.[13]

От гледната точка на съвременната социална наука непрекъснатостта е следствие от стабилизирана изменчивост и заменимост. Поради което ми се струва, че в проникновените си анализи двамата български съдии, с чиито становища започнах, са заложили на обратната зависимост. Ще си позволя една аналогия с думите „космогония“ и „космология“. В разказите на космогонията има непрекъснатост по веригата на произхода. В космологията непрекъснатостта е заради стабилни правила. А както знаем от Чарлс С. Пърс, нищо не ни пречи да мислим дори природните закони като стабилизирани с времето природни навици.

През 1965 г. Луман пише няколко статии за *Брокхаус*, тогава лексикон, сега енциклопедия[14]. Една от тях е за „службата“ и в нея се съдържа следната квинтесенция: „Службата е постоянна сфера от активности (Geschäftskreis), които са възложени на орган, способен да действа в интерес на публично сдружение (преди всичко: държава, общинска корпорация, религиозно общество). Съществени характеристики на понятието за "служба" са: обвързването на действието с конкретни задачи; предоставянето на ресурси (персонал, парични средства, материални ресурси, правомощия за вземане на решения), които не принадлежат на действащия служител; подреждане в йерархия, чийто най-висш орган представлява сдружението и ръководи, контролира и отговаря за управлението на бюрокрацията в службата. Тази организация води до *разделение на ролите*, така че официалната работа е отделена от личните интереси, семейството, приятелството или други връзки на длъжностното лице, с което се осигурява еднообразно, съдържателно управление, основано на универсално приложими критерии. Поради това носителите на службата могат да бъдат заменяни без увреждане за континуитета на службата“.

Тези общи мисли могат да бъдат продължени с оглед правно-политическата ситуация в администрацията на съдебната система у нас – органи с изтекъл срок прекратяват

[13] В архива на Луман се пазят ръкописи, сред които „The Office as a Role Concept of the Polity“ (реферат от Харвард, пролетта на 1961 г.), „Begriff und Funktion des Amtes“ (1961), „Systematische Theorie der Verwaltung: Forschungsstand und Aussichten“. Тези и други текстове са в основата на първия опит на Луман да създаде обща теория на администрирането (Verwaltung). Тук се позовавам на текста му на немски от 1961 г.

[14] Става дума за четирите миниатюрни статии “Amt”, “Beamter”, „Behörden”, “Funktion”, публикувани в XVII издание на *Брокхаус* без името на техния автор.

правомощия на най-висш служител, а органели назначават друг да заеме овакантената от него длъжност. На този фон някакъв „Мечо Пух“ се опитва да обясни радикалната и универсална функция на някакъв „Enter”[15]. Но като се замисля, едва ли това е най-важният бутон.

За да сме наясно със службите би трябвало да очертаем на първо място *демаркационните* линии на техните сфери от активности. На следващото да разкрием *обратимите* размени на роли в границите на техните функционални зависимости. Накрая – *преходните* състояния на (необратимо) терминиране и на (позволително) въвеждане в роля.

(А) БУТОНЪТ *REPLACE*

Не е ли редно наистина да започнем със заместването. То е обратимо действие в рамките на една служба. Но нима няма различни форми на заместване? Вътрешната организация на една служба предвижда заместници, от което съвсем не следва, че те могат да поемат в пълен обем функциите на своя началник без настъпването на определени условия. Затова пък началникът има право да им делегира свои правомощия за определено време. Заместването е разписано в длъжността, за което е взел решение по-висш орган, упълномощаването е оперативно решение, учредяващо компетентност. Титулярят запазва правомощията си, дори когато ги делегира, но ги прекъсва и не може да ги упражнява, когато и докато го заместват.

Покрай скандалите в прокуратурата се изостри проблемът за взаимодействието й със следствието, което е едновременно включено към нея и ползващо е с оперативна самостоятелност. Това определено изисква внимателно дефиниране и диференциране на двете служби, ръководени от съответните магистратски началници. Видно е, че както главният прокурор, така и началникът на следствието си имат свои заместници, във връзка с функционалните особености на техните служби. Но тъй като организацията на съдебната власт в България предвижда и някаква „съобщност“ помежду им, се налага изграждането и на функционален шарнир. В тази връзка заместването на главния прокурор от страна на неговите заместници-прокурори и от страна на началника на следствието не са тъждествени в своя обем форми на разписано прехвърляне на правомощия. Немислимо е главният прокурор да има власт и компетенции, които да обезличава компетенциите на началника на следствието, както е недопустимо главният следовател да узурпира чуждите на неговата служба компетенции на прокуратурата.

Същевременно главният прокурор разполага и с правна власт да упълномощава началника на следствието като свой заместник за определен отрязък от време. Абсурдно е от това да следва, че с това упълномощаване той превръща следователя в прокурор. Става дума за обръщане на посоката на шарнирната връзка между двете служби. Ярка илюстрация на това специфично взаимоотношение е случката с т. нар.

[15] Става дума за анонимно писмо до главния прокурор Иван Гешев, което той направи публично известно по време на брифинг на 22 май 2023 г. В това писмо пише „Иди си мир до десет часът сутринта в понеделник, за да не натисна „Enter“, а неизвестният му автор беше наречен “Мечо Пух“.

„атентат“ срещу главния прокурор по време на негова отпуска, в която е определил за свой заместник началника на следствието[16]. Повикан на мястото на инцидента, началникът на следствието не извършва действия като прокурор, защото нито има правомощия за това по силата на своята длъжност, нито може да бъде упълномощен за такива действия от самия главен прокурор. В настъпилата институционална суматоха той запазва не само самообладание на духа но и функционалната идентичност на следователската служба, без да я смесва с друга. Съпричастността му към неволите на главния прокурор, който му се е доверил служебно, и за миг не го въвежда в изкушение да се прави на прокурор.

Друг пример на упълномощаване с неочаквани поледици ни разкри случка от Варна. На 19 април 2023 г. Кметът на община Варна поиска от главния архитект да депозира оставката си до края на деня, а в последствие го уволни[17]. Покрай шумотевицата стана ясно, че кметът нерядко е прехвърлял на главния си архитект свое управленско правомощие по ЗУТ да одобрява подробни устройствени планове. Не че министър или областен управител не може да предостави другиму свои функции по градоустройството. Погледне ли човек закона, ще види, че за наместници стават „и други длъжностни лица“ (ЗУТ §1) в съответната администрация (министерска, областна, общинска, районна). Сякаш може дори хигиенистка да поеме временно висши управленски функции, стига само да е длъжностно лице в администрацията. Макар и сходна с останалите, една от ситуациите с упълномощаването се отличава. Сред началниците в тях единствено кметът е народен избраник. И над него няма никой, който да контролира онзи, комуто този кмет се е доверил да го направи свой пълномощник и да го подписва. Опасявам се, че много скоро можем да научим, че главен архитект не само се е поддавал на натиск за да издава строителни разрешения или индулгенции за търпимост, но е одобрил някой и друг злополучен подробен устройствен план от името на Варненския кмет. В този случай обаче компетенцията му ще е била разширена от самия градоначалник. Защото до 2007 г. кметът е можел да делегира такива правомощия само с решение на общинския съвет (ДВ, бр. 61/ 2007 г.). После за него е останала привилегията да се разтоварва от отговорност в моменти за вземане на ключови решения. Нерядко краткотрайни кметски отпуски са сигнатури за абдикация, пред които суверенът немее с пръст в уста, но после забравя или тайно се надява, че може да се окажат от полза за някой близък.

Казусът с Варненския главен архитект е донякъде отклонение от темата за съдебната администрация. Но той хвърля допълнителна светлина върху упълномощаването при заместване за отрязък от време поради отсъствие на титуляря и прехвърлянето на централни функции на лице, изпълняващо друга роля в администрацията на титуляря на компетентността. Защото *Законът за нормативните актове* и *Административно-*

[16] Взривът пред кортежа на главния прокурор се случва на 1 май 2023 г.

[17] С решение №1167 от 09.08.2023 г. по адм. д. №895/ 2023 г. АдС-Варна отмени заповедта за уволнение.

процесуалният кодексът забраняват да се делегира само нормотворческа компетентност[18].

Върнем ли се към Луман, ще стане ясно, че заместването и делегирането не засягат директно въпроса за членството, присъщ на ролята в организацията. Прехвърлянето на правомощия се отнася най-вече до „кохерентността" на ролята и донякъде до връзката и до комбинацията й с други роли. Но *само членството предполага процес на селективност и еднократен акт със структуроопределящо значение*. В него има гранични моменти, когато организацията изпъква в нейната цялост като тема на решение, след което се превръща в (обичайния) хоризонт на поведение. В ситуация на такъв избор индивидът на всекидневието се сдобива с капацитета на теоретик, който може да погледне към формалната организация като към система, и да я преживее като такава. Погледът отвън е свойствен и за неформални организации. Но само при формалните субективните мотиви и индивидуалните основания губят своето значение, неутрализират се от готовността да поемеш служебно, а не персонално членство, както впрочем е забелязал още Макс Вебер. „С приемането на членска роля едно лице заявява своята готовност да изпълнява в определени граници системни очаквания".[19] Ето защо е толкова важно еднозначното дефиниране на границите на самото членство. От него зависи всичко друго, включително отговорността, присъща на всяка роля.

(Б) БУТОНЪТ *EXIT*

Всеки е чувал изразите „по време на служба", „в извън служебно време", „след освобождаване от служба". Но дали краят на службата е един и същ? Има голяма разлика между „освобождаване от длъжност" и „предсрочно прекратяване на мандат". Ако се върнем към казуса с двамата висши магистрати начело на двете служби в системата на съдебната власт, ще видим че ВСС прекрати предсрочно мандата на главния прокурор. Но какво стана с изпълнението, с изпълнителя на длъжността главен следовател? По този въпрос сякаш е легнало мълчание. И понеже началникът на следствието разполага с възможност да упълномощава свой заместник, той сякаш се е освободил за неопределено време от функциите на длъжността си в службата. Но пък е запазил шарнирната си връзка с прокуратурата. Само че, откъде следва, че е бил освободен от следователската длъжност, че е бил прекратен мандатът му като следовател? Нима той не е все още титуляр? Вярно, титуляр, разтоварил се от ролеви функции, суспендирал капацитета си. Но ако е така, както всеки титуляр, така и този може да си върне функциите. Излиза, че титулярят на ролята главен следовател е предпочел да бъде гастрольор, който е излязъл от службата с един крак, но винаги може да се върне в нея, стига да пожелае. Минал е в режим *tracking* и дебне за промени.

[18] Отделна тема е делегирането на правомощия от страна на главния архитект. Този сложен комплекс от проблеми е разгледан от Стефан Тихолов във „Въпроси за делегирането и заметването в контекста на §1, ал. 4 от ДР на ЗУТ". Вж. разширената версия: https://www.challengingthelaw.com/administrativno-pravo/delegirane-zamestvane-par-1-4-dr-zut/

[19] Luhmann, N. (1964), 42. В по-късната си книга (Luhmann, 2000) Луман говори, от една страна, за „индиферентност" на мотивите, от друга, разглежда ролята на мотивите много по-детайлно

Като герой на Иван Хаджийски участва в манифестация, ходейки по бордюра на тротоара.

Луман, през 1964 г., подмята, че излизането от една организация може да стане както с пререгистрация, така и с електрически стол. В диапазона между тях много конкретни форми подлежат на формализиране, при всяка от които имаме различна форма и степен на прекъсване на комуникацията (при смъртно наказание изключването прави всяка комуникация невъзможна). Освен това са налице и мотиви, които да стимулират влизане в друга организация, водещо до напускане на предишната. Възможно е и самата организация да се децентрализира, с което да открие нови възможности за членство, както и за гъвкаво преминаване от една организация в друга. Тази принципна и разраснала се заменимост поставя кандидатите за роли в нещо като пазарна ситуация. А там, където има пазар, може да се появи и капитал, в случая под формата на власт, а не на пари. Сравнението с пазара е особено удачно, тъй като свързва принципите за свободна конкуренция, за регулация зад гърба на участниците, за монопол и скрито влияние, всеки от който е неформален.

В казуса с „изхвърлянето“ на главния прокурор от системата през 2023 г. се фокусират не една от възможностите, споменати от Луман – нещо като атентат (на 1 май), нещо като заплашително писмо (21-22 май). Между двете събития, свидетелстващи за натиск, главният прокурор направи по време на пресконференция на 15 май изказване, уронващо престижа на народните представители, наричайки ги „политически боклук“, което стана повод, четирима от прокурорите във ВСС да поискат оставката му.[20] Всеки, който е гледал и слушал дебатите във ВСС, може да си направи изводи за формалните и неформални очаквания, свързани с ролята на главния прокурор. Така или иначе напускането се случи. И това събитие свидетелства, че в осъществяването му участваше и власт, а не само спазване не процедури. В крайна сметка титулярят на длъжността загуби доверие, защото си позволи да демонстрира не само безконтролност по отношение на собствената си роля, но и да отправя заплахи отвъд компетентността си, при това не във формàта на институтите на наказателното право. Отделно от това, казусът с решението от 12 юни 2023 г. на ВСС потвърди нуждата от легална роля, длъжност с правомощие да може да разследва главния прокурор.

(В) БУТОНЪТ *ENTER*

Как обаче се влиза в овакантената служба на прокуратурата от друга служба, каквато е следствието? От колегата ми Георги Каприев знам, че преди да стане патриарх Фотий (810-893) бил философ, преподавал на св. Константин-Кирил Философ (827-869), на бъдещия византийски василевс Лъв VI Философ (866-912), а според някой и на бъдещия цар „на българи и ромеи“ Симеон I Велики, нефилософ (864-927). Та един ден василевсът му казал: Що не вземеш да станеш патриарх. Фотий отвърнал: Ама аз дори не съм се замонашил. А после чул височайшите думи: Ти само почни. В крайна сметка

[20] Процедурата по предсрочното освобождаване на главния прокурор е приведена в ход на 25 май, обсъдена е на 8 и 12 юни и приключва с решение за освобождаване; 3 дни по-късно е издаден и президентски указ в потвърждение.

за шепа дни Фотий минал през всичките нива на църковната йерархия – анагност (четец), йеродякон, дякон, презвитер, архиерей – и на 25.12.856г. се озовал на патриаршеския трон.

Част от органа ВСС – органелата на прокурорската колегия – отвори широко вратата на прокурорската служба и пусна да се качи по асансьор на нейния връх и да я управлява лице без нужната квалификация, със смачкан в джоба лиценз за локален прокурор. Първата работа на което лице беше да освободи от длъжност заварените заместници на главния прокурор с прекратен мандат. После изчезна. А и ВСС май не му признава правото, което главният прокурор има да присъства на заседанията му.[21] Пази го да не се изложи, да не изложи и тези, които го избраха. Още повече, че като се обади – макар и по друг повод – каза „нулева толерантност“. Но за кого?

За него условията за заемане на длъжността „главен прокурор“ се оказаха ненужни, а някои от тях са свойствени за всеки държавен служител поради издигнатия му социален статус изобщо – служебен етос, съблюдаване и удовлетворяване на определени поведенчески очаквания. Нима съхранението на функционалното единство на службата може да се постигне с присаждането в нея на чуждо тяло?

Един адвокат[22] се опита да опори процедурата и не успя – нямал правен интерес. Министърът на правосъдието се опита да опори процедурата и не успя – и той нямал правен интерес[23]. Тези, които могат да заявят правен интерес, при това обществен – прокурорите – не го правят, защото зависят от онзи – гастрольора, който е облагодетелстван максимално от резултата. За тях „нулева толерантност“ значи, че няма да търпят своеволията им. Първата жертва на нулевата толерантност действително се оказа... прокурор. И сякаш защото не може да го санкционира, изпълняващият само функции, не и длъжност главен прокурор, му отправи предложение в стил Дон Корлеоне, на което отказване няма.

Междувременно стана ясно, че изборът на временен главен прокурор е неопределен и неограничен във времето. Както и че няма функция на длъжността, която временно заема, която да не може да изпълни. Овен да не присъства *in corpore* по време на заседанията на ВСС. Но докато отсъства, изпълнява всичко, каквото може да върши всеки главен прокурор. От философията знаем максимата „Цялото е повече от сумата на своите части“; дължим я на Аристотел – *Метафизика*, VII, 17, 1041b. Цялото не е купчина, а система. Затова може да функционира дори когато някои негови части откажат. Повечето от нас продължават да управляват автомобилите си, дори когато някоя от системите за комфорт е престанала да работи. Но какъв е смисълът от работещи системи на един автомобил с блокирал двигател, освен да бъдат използвани като части за друг? Когато прокурорската колегия на ВСС предостави на главния следовател временно „някои“ от функциите на главния прокурор, очевидно не ставаше дума за второстепенни функции. Само че тези някои функции нямаше как да не са

[21] Казват, че пребивавал в съседната стая и гледал на екран, какво разисква ВСС.

[22] Става дума за Юлиан Дацев, вж. Определение на ВАС № 7708 от 11.07.2023 г. по адм. д. № 6374/ 2023 г. и Определение на ВАС от 28.09.2023 г. по адм. д. № 9106/ 2023 г.

[23] Вж. Определение на ВАС № 8013 от 19.07.2023 г. по адм. д. № 6486/ 2023 г., Определение на ВАС № 9485 от 11.10.2023 г. по адм. д. № 8197 / 2023 г.

достатъчни като „части“, за да функционира „цялото“ на длъжността. И тъкмо от превъзходството на цялото над сумата от неговите части се озовахме в ситуация, в която никой не е в състояние да каже, има ли функции, които лицето, „временно изпълзяващо функциите на главен прокурор“, да не изпълнява и да не може да изпълнява, т.е. кой от компонентите в „изпълняването на самата длъжност главен прокурор“ това лице няма право да прави, освен да не ходи на заседания на ВСС.

През 1964 г. Луман цитира наблюдение на Мейсън Хеър[24]. На фокус-групи били предложени едни и същи фотографии, но с различна съпътстваща информация, че ставало дума съответно за мениджър или за профсъюзен ръководител. Реакциите се оказали различни и в двата случая на изображението на едно и също лице били приписани различни предполагаеми качества, от изброените в списък. Този експеримент би могъл да намери приложение и по отношение на главния следовател, поел временно функциите на главен прокурор. Изборът на видимото е тест, доколко този избор отразява достойнството на една служба. Наблюдението на заседанията на ВСС върху монтира в съседната стая подсказва, колко непредвидени са се оказали последиците от едно решение, което позволи на лице с „неподновен“ лиценз да заеме овакантеното място на главен прокурор – уж за малко и уж частично. Проблемът е, че временният титуляр не е пълномощник, а пълноценен титуляр. И да не забравяме, че в случая става дума за гастрольор, който паралелно е запазил и друга титулярна роля. Ще оставим на поколенията да се чудят, що за административен джендър е това.

(Г) БУТОНЪТ *DELETE*

Докато тече спорът за непрекъснатостта и мандатността в границите на една служба заменимостта премина всякакви граници на хибридизация между службите. Време е някой да удари по административната клавиатура на съдебната власт, че от много тракане съвсем се е разтракала.

БИБЛИОГРАФИЯ

Николова, А. (2022) Относно Решение 12 от 27.09.2022 г. по К.Д. 7/ 2022 г., в: Съвременно право, 2022, № 4, 33-46 [Nikolova, A. (2022) Otnosno Reshenie 12 ot 27.09.2022 g. po K.D. 7/ 2022 g., v: Savremenno pravo, 2022, № 4, 33-46].

Стайнов, П. (1915, 1942) Идеята за обществената служба в административното право“. В: Юридически преглед, 1915, № 3, Административно право. Обща част. 2 прераб. и доп. изд., Стопанско развитие, София 1942 [Staynov, P. (1915, 1942) Ideyata za obshtestvenata sluzhba v administrativnoto pravo“. V: Yuridicheski pregled, 1915, № 3, Administrativno pravo. Obshta chast. 2 prerab. i dop. izd., Stopansko razvitie, Sofia 1942].

[24] Mason Haire, “Role-Perceptions in Labor-Management Relations: An Experimental Approach”. В: *ILR Review* , Jan., 1955, Vol. 8, No. 2 (Jan. 1955), pp. 204-216.

Bates, F. L. (1956) Position, Role, and Status: A Reformulation of Concepts, Social Forces, vol. 34, No. 4 (May 1956), 313-321.

Haire, M. (1955) Role-Perceptions in Labor-Management Relations: An Experimental Approach, ILR Review , Jan., 1955, Vol. 8, No. 2, pp. 204-216.

Luhmann, N. (1964) Funktionen und Folgen formaler Organisationen, Duncker & Humblot, Berlin.

Luhmann, N. (2000) Organisation und Entschaidung. Westdeutscher Verlag, Opladen/ Wiesbaden.