

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 11/Number4/ December 2020



Content

ECONOMY, POLITICS, POLICY

COMPARATIVE ANALYSIS OF APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF PUBLIC SERVICES IN DEVELOPED COUNTRIES AND IN THE POST-SOVIET SPACE

Elena Petrenko, Sergey Pizikov

THE DEVELOPMENT OF BOUND GOVERNANCE IN BULGARIA: ACHIEVEMENTS AND LIMITATIONS

Kalin Boyanov

ARCHITECTONICS OF HEALTHCARE MARKETING

Alexander Valkov, Lilyana Stancheva

THEORY AND PRACTICE

МИЗЕС И ХАЙЕК В МК „КРЕМИКОВЦИ“ / MISES AND HAYEK IN MR “KREMIKOVITZI”

Пенчо Д. Пенчев / Pencho D. Penchev

Е-УСЛУГИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ПАНДЕМИЯТА COVID-19 / E-SERVICES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND CORONA VIRUS PANDEMIC

Десислава Калчева / Desislava Kalcheva

СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В КРАЯ НА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД И В УСЛОВИЯТА НА КРИЗАТА „COVID-19“ / STRATEGIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION AT THE END OF THE PROGRAMMING PERIOD AND IN THE CONTEXT OF THE CRISIS “COVID-19”

Искра Милева / Iskra Mileva

СЪТРУДНИЧЕСТВО ЛИ Е МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО БЕЗ „WIN-WIN“ ВЪВ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА? / IS INTER-COMMUNITY COOPERATION WITHOUT "WIN-WIN" IN RELATIONSHIPS?

Тихомира Костова / Tihomira Kostova

TRANSLATION

ДЕЙВИД ХЮМ (1711 – 1776) – „ЗА ЛИХВАТА“ / DAVID HUME (1711 – 1776) - ESSAYS MORAL, POLITICAL AND LITERARY

Коста Бенчев / Kosta Benchev

ECONOMY, POLITICS, POLICY

COMPARATIVE ANALYSIS OF APPROACHES TO THE ORGANIZATION OF PUBLIC SERVICES IN DEVELOPED COUNTRIES AND IN THE POST-SOVIET SPACE

Elena Petrenko¹, Sergey Pizikov², South Ural University, Russia

Abstract

This article attempts to review and comparatively analyze approaches to organizing a public service system in Western countries and the CIS. From the authors point of view, the greatest practical interest is the comparison of approaches to organizing a public service system (and the very concept of “public service”) in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan.

Keywords: *public service, quality of public service, re-engineering, Russian Federation, Kazakhstan.*

INTRODUCTION

The issues of improving the quality of public services occupy an important place in the practice of governments of many modern states. The CIS countries, where the very concept of “State (public) Service” is relatively new, did not go around this. The process of building a regulatory framework for building a system of public services, as a rule, involves the unification of the processes of interaction between citizens and government bodies. Although the approaches to the work of government bodies in the CIS countries (and especially the EAEU) are similar, there are still differences in understanding both the concept itself and (therefore) the scope of public services.

At the same time, in the developed countries of the world community, the concept of public services Public services is well-established and well-known, although its content is significantly different from that which exists in post-Soviet countries.

This article attempts to review and comparatively analyze approaches to organizing a public service system in Western countries and the CIS.

From the authors point of view, the greatest practical interest is the comparison of approaches to organizing a public service system (and the very concept of “public service”) in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan.

¹ Elena Petrenko, South Ural University, Lenina str. 76, Chelyabinsk, 454080, Russia. Research interests: modern management problems, entrepreneurship development, post-industrial economy manager, creative industries. E-mail: petrenko_yelena@bk.ru

² Sergey Pizikov, South Ural University, Lenina str. 76, Chelyabinsk, 454080, Russia. Research interests: Development and management of civil society, interaction with the state, monitoring of public services. E-mail: pizikov.s@gmail.com

THE LEGAL FRAMEWORK OF THE CONCEPT OF PUBLIC SERVICES IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF KAZAKHSTAN.

The main regulatory document governing the scope of public services in the Russian Federation is the Federal Law “On the Organization of the Provision of State and Municipal Services”. According to this Law:

1) the state service provided by the federal executive body, the body of the state extra-budgetary fund, the executive body of state power of the subject of the Russian Federation, as well as the local government body in the exercise of certain state powers transferred by federal laws and laws of the constituent entities of the Russian Federation (hereinafter referred to as the state service), - activities related to the implementation of the functions of the federal executive body, the state extra-budgetary fund, the executive government body of a constituent entity of the Russian Federation, and also the local government body in the exercise of certain state powers delegated by federal laws and laws of constituent entities of the Russian Federation (hereinafter referred to as bodies providing state services), which is carried out at the request of the applicants within the limits established by regulatory legal acts of the Russian Federation and regulatory legal acts of the constituent entities of the Russian Federation the powers of bodies providing public services;

2) a municipal service provided by a local government body (hereinafter referred to as a municipal service) - activities related to the implementation of the functions of a local government body (hereinafter referred to as a body providing municipal services), which is carried out at the request of applicants within the powers of a body providing municipal services, by decision local issues established in accordance with the Federal Law of October 6, 2003 N 131-ФЗ “On General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation” and the charters of municipalities; [Federal Law of July 27, 2010 N 210-ФЗ “On the Organization of the Provision of State and Municipal Services”].

The Law also establishes the following:

1. The provision of state and municipal services is carried out in accordance with administrative regulations.

2. The structure of administrative regulations should contain sections establishing:

1. General Provisions;

2. the standard for the provision of state or municipal services;

3. the composition, sequence and timing of the implementation of administrative procedures, requirements for the procedure for their implementation, including the specifics of performing administrative procedures in electronic form, as well as the specifics of performing administrative procedures in multifunctional centers;

4. forms of control over the implementation of administrative regulations;

5. pre-trial (out-of-court) procedure for appealing against decisions and actions (inaction) of a body providing a state service, a body providing municipal services, a multifunctional center, as well as their officials, state or municipal employees, workers. [Federal Law of July 27, 2010 N 210-ФЗ “On the Organization of the Provision of State and Municipal Services”]

In the Republic of Kazakhstan currently, the provision of public services is carried out in accordance with the Law of the Republic of Kazakhstan "On Public Services" No. 88 dated April 15, 2013. According to this law, public service is one of the forms of implementation of certain state functions carried out individually by the appeal of service recipients and aimed at exercising their rights, freedoms and legitimate interests, providing them with relevant tangible or intangible benefits [Law of the Republic of Kazakhstan “On Public Services”]. The service recipients are

individuals and legal entities, the service providers are the central government bodies, foreign agencies of the Republic of Kazakhstan and local executive bodies. Public services are provided on a one-stop basis through public service centers and electronically through the e-government portal.

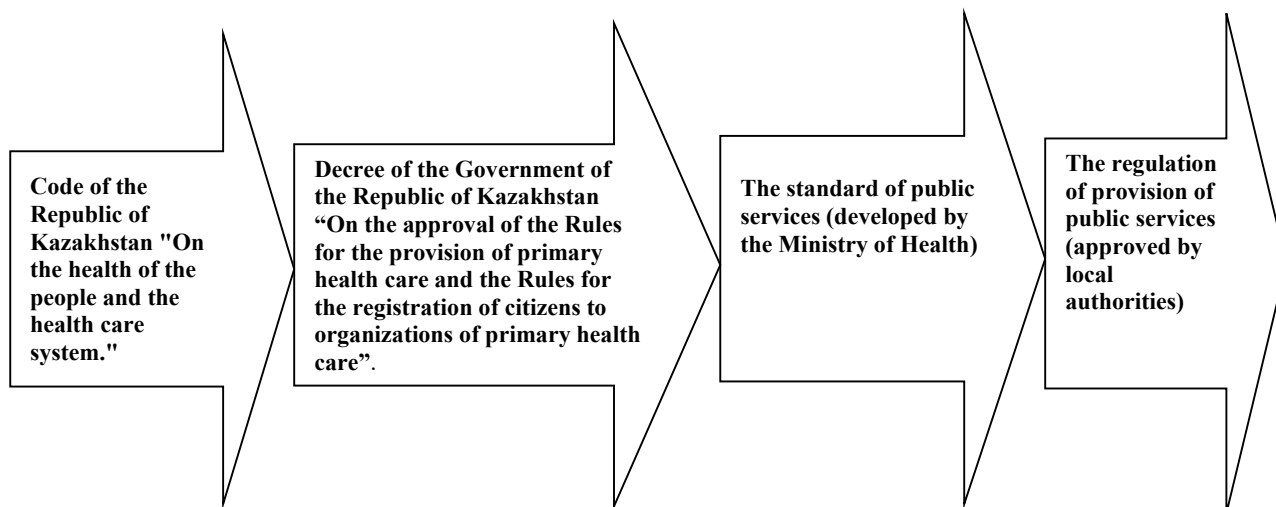
The system of public services, according to the law of the Republic of Kazakhstan “On public services”, provides for a registry of public services provided, a standard for public services and public service regulations.

Under the register of public services in accordance with the Law “On public services”, we mean a classified list of public services. Broadly speaking, such a list helps to avoid creating “redundant” public services.

Currently, this Law regulates the following scheme for the provision of public services. The Branch Law (in the example below is the Health Code) establishes the main provisions, then the Government issues a Decree containing Rules, and then along the chain a state body (most often a ministry) develops a standard of public service. The standard describes the algorithm for the provision of public services: the sequence of procedures, the time of the provision of public services, etc. Local executive bodies, in accordance with the standard, prescribe the regulations for the provision of public services. Thus, a single unified algorithm for the provision of public services is provided, which should ensure relevance at anytime, anywhere in the country. Fig 1 demonstrates the scheme of the process of regulating public services in Kazakhstan.

A similar scheme is implemented in the Russian Federation, but it is even more complicated by the presence of the legislation of the constituent entities of the federation, which creates an additional level of regulation.

Fig.1 Regulation of public health services.



Along with the establishment of a system of state (administrative) services in society and the state, there was a growing understanding of the need to regulate administrative procedures, including the part that began to fall under the definition of public service. Regulation is one of the ways to reduce the corruption field by minimizing the possibility of bureaucratic “local creativity” and by providing the service recipient with a clear picture of the necessary actions and resources for carrying out these actions.

We now turn to the consideration of the concept of “public services”.

In post-Soviet countries, the term “public services” is usually used to translate the phrase “gosudarstvennaya ushuga” into English (that is, the service that the state provides to each

individual citizen) and this gives the impression of the identity of these terms. However, this impression is false. These phrases, outwardly seem to be copies of each other in different languages, in fact, have significantly (if not absolutely) different meanings.

The Cambridge Online Dictionary provides several definitions:

- a service provided by the government, such as hospitals, schools, or the police;
- the government and the work that its departments do;
- something that is done or provided for the public because it is needed, and not in order to make a profit;
- the work that elected officials and government employees do for the benefit of the public.[<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-service>]

It can be understood that in all these definitions the activity is meant to serve public needs and interests, and not the separate processes of interaction of individuals with individual state agencies, as this is understood in the meaning of the concept that is familiar to us (Kazakhstan and Russia).

That is, for example, in accordance with the register of state services of the Republic of Kazakhstan, the state service in the field of healthcare is “Appointment to the doctor”. The visit itself, the diagnosis of diseases, the appointment of treatment and the actual treatment remain outside the scope of this service. The result of the service is an appointment as such, confirmed by an entry in the journal and (in the case of personal treatment) the issuance of a coupon. In Russian practice, one can cite as an example such a service as “Providing information to citizens and organizations on the provision of high-tech medical care to citizens of the Russian Federation at the expense of the federal budget.” Again, medical care itself remains outside the scope of public services.

In both cases, the processes of rendering public services are divorced from the main goal - to ensure public health. Statistics on these services show a high degree of satisfaction of service recipients. This allows medical officials to report on their own successes. However, does a high degree of satisfaction with these public services really mean a high level of satisfaction with the healthcare system?

However, it would be wrong to talk only about the shortcomings of such a process approach.

As always, each of the demonstrated approaches to defining public services has its advantages and disadvantages.

Let's try to demonstrate them in the table:

Table 1: Differences between the concepts of public services in developed and post-Soviet countries

“Public services” (gosudarstvennye uslugi) in post-Soviet countries (according to legislation of RF and RK)	Public services in developed countries (according to Cambridge Dictionary)
Target a specific applicant	Focused on society as a whole or any of its groups
Provided on specific application	Provided in the course of ongoing activities
Provided in accordance with the standards and regulations developed by national and local authorities	Provided in accordance with the regulatory framework, free access to which is provided by relevant legislation.
Services are understood only as the processes of interaction between the applicant and the state.	Public services include processes of interaction between state bodies, state and non-governmental organizations, if the purpose of such interaction is to create socially significant tangible and intangible benefits.

Thus, it can be noted that in the Russian Federation and the Republic of Kazakhstan public services are by definition more focused on meeting the individual needs of the applicant, while public services - on meeting the needs of society. However, in practice, often the opposite happens, and the quality of life as a whole does not correspond to the excellent quality of services provided by the state.

A logical suggestion arises: apparently, now it is necessary to think about how to combine the torn stages into a single process with emphasis on the quality of the final result, in this case, on the quality of medical care in general. And then the service under the hypothetical name "Providing medical care" should include an appointment, examination and diagnosis, treatment, an extract of a temporary disability sheet, etc., as stages (components). - i.e. those public services that currently exist in the registry as separate actions taken out of context.

Such a shift of emphasis from the process to the result requires a general systematic approach, and first of all, changes in the content of the term "public services" itself. Along with a theoretical rethinking, purely practical actions are needed to reform the existing public services, and the authors were fully included in this practical activity, carrying out projects to reform the public services system in the Republic of Kazakhstan, from 2006 to the present. In particular, one of the proven ways to increase not just the quality of the provision of individual services, but the effectiveness of the public services system as a whole is the reengineering of business processes of public services, and the reengineering methods using SIPOC diagrams, mapping and development of graphical process notations, have been successfully used by the authors in practice.

According to the definition of the Russian scientist, Doctor of Economics V. Tikhvinsky, the reengineering of business processes of a state body is a fundamental rethinking and decisive redesign of business processes to achieve sharp, spasmodic improvements in the performance of the state body for the provision of public services, such as labor, price, time providing, availability and quality. [<https://www.itu.int/en>]

The ideas of reengineering began to be developed by US management experts from the mid-1980s as a response to the crisis of the American economy in the 1970s and 80s. American companies began to lose in a competitive battle, mainly to Japanese companies, as well as several European ones. A breakthrough in the study of this problem is associated with the article by M. Hammer "Reengineering of traditional working methods: do not automate them, but reject", where the problem of organizing a unified concept of reengineering was posed. These ideas were further developed in a classic work published in the USA in 1993. [Reengineering Corporation. A Manifesto For Business Revolution. Michael Hammer & James Champy. HarperBusiness]

The peak of reengineering fame came in the 90s of the twentieth century. Many experts pinned their hopes on him as a panacea for resolving all issues of the company. In the United States, two-thirds of the largest companies operating in the most diverse areas of the economy experienced reengineering. In 1994 alone, the business spent seven billion dollars on reengineering consultants. In many European countries (especially the UK and Sweden), 60-70% of large companies, as well as a chain of non-profit organizations, used reengineering to optimize their processes. [Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology]

The following may be grounds for reengineering business processes of government bodies:

- modification of state functions of a government body;
- the emergence of other types of public services or the replacement of previous types to others.

A holistic methodology for reengineering procedures for the provision of public services is not currently fixed in the regulatory and methodological documents in any of the CIS countries.

Reengineering plays the role of activities aimed at decisively transforming the current practice of providing public services.

The economic efficiency of business processes is formed from three indicators, this is the effectiveness of the process at a price, the effectiveness of the process in time and the effectiveness of the process in quality.

Process improvement is carried out in the form of a project. To assess the effectiveness of reengineering, you can use a system of indicators, when calculating which it is possible to determine the effectiveness of business processes before and after reengineering. Such a system may include such traditional indicators of the effectiveness of business processes for the provision of public services as the duration of the process, its cost and quality (as a rule, this indicator is determined through the degree of satisfaction of consumer-service recipients).

The following is a brief description of the reengineering of public services made by the authors in 2018 during the implementation of the project, co-financed by the authorities of Kazakhstan and UNDP.

The methodology used by the authors was based on the Methodological Recommendations for preliminary analysis as part of the reengineering of business processes of public services, prepared in 2016 in Kazakhstan by international expert Eugene Stackpole with the participation of the authors of this article. Briefly highlight the main provisions of this methodology. The categorical apparatus of the methodology contains five basic elements on which the analysis of business processes is based (known as Six Sigma tool):

1. Suppliers are individuals or structural units that provide the basic materials for the process of providing a service.
2. Resources (Input) - these are documents, materials, finance, information that are used to obtain the final result.
3. The steps of the Process are the actions by which we describe the process of providing public services in an enlarged manner: from the moment of submission of the application to the issuance of the final result.
4. The result (Output) is, as a rule, information, a document or a decision that is produced by performing a certain action.
5. A client (Customer) is one who receives the result of a process (or some stage of a process).

The reengineering process itself consisted of two successive steps:

Step 1. Building a SIPOC diagram. Analysis of the process based on the selection of the constituent elements of the process and the construction of a common diagram.

Step 2. Building the current business process map. Based on the constructed diagram, a graphic map of the process is built, which in the future will allow you to identify problem areas (a large number of problems, the complexity of the stages, the number of returns, the absence of a logical sequence, etc.) and will become a tool for reengineering.

Using this method allows you to identify opportunities for simplifying the business process, eliminating unnecessary and duplicate procedures.

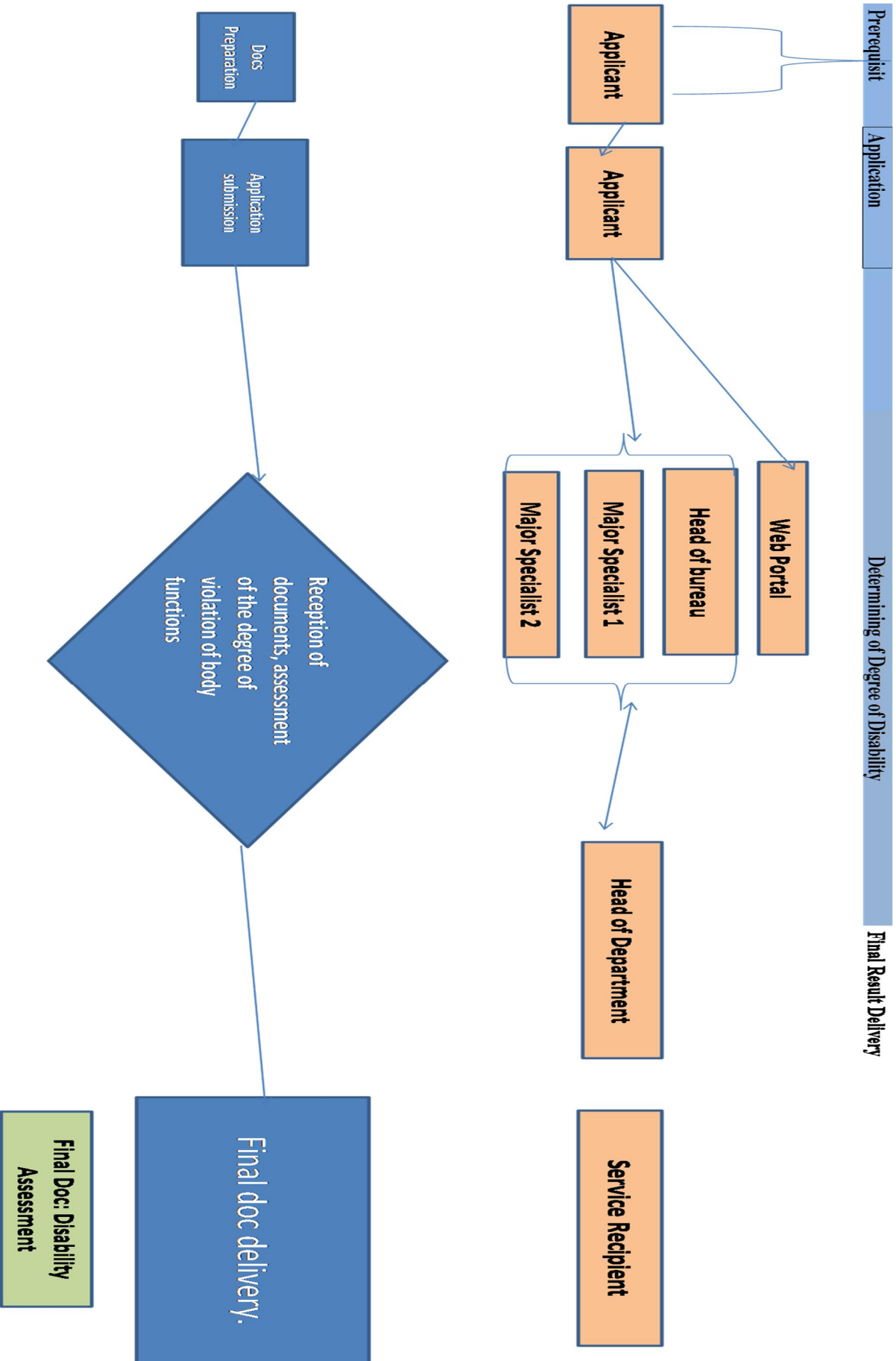
Without going into a detailed description of the aforementioned Business Process Reengineering Methodology, we note the features of the methodology added by the authors to achieve the project objectives:

1. Initial process maps (“As written” maps) are developed on the basis of service standards and regulations. This allows researchers to delve into the process in advance, see “white spots”, contradictions and other shortcomings of service standards and regulations, and in addition, significantly reduce the time spent on meetings of working groups, as participants discuss ready-made material, rather than creating a map “from zero point”.
2. During the working groups, the “As It Is Written” map is transformed into the “As Is” map. The WG participants, considering the proposed business process map, make their adjustments in accordance with established practice. At this stage, thanks to the participation of representatives of local authorities from different areas, regional differences are already becoming visible. Despite the uniformity of standards, the regulations of public services differ from region to region, and the practice of rendering, in turn, can sometimes significantly differ from regulations.
3. After the development of the “As is” process map, the Supplier consults with the recipients of the services, rechecking the information received from state bodies and collecting opinions of users of state services. At the same stage, the analysis of the business process, the identification of problems and the formation of a package of recommendations for the reengineering of each public service takes place – so “As it should be” process maps are created. The time lag between the first session of the WG (when the “As is” maps are created) and the second session (the maps “As it should be”) serves to enable the researchers and participants of the WG to comprehend the results of the discussions, form their position and vision of the proposed version of the business process.
4. The second session of the working groups is held with the same participants. The purpose of this session is to consider suggestions and recommendations on the reengineering of business processes and the development of “How It Should Be” process maps.
5. The final stage of work is the preparation of a textual description of the analysis of each business process with the application “As it is written” and “As it should be”, highlighting problems and offering recommendations. The Table 2 is an example of a SIPOC diagram.

Table 2. SIPOC Diagram

Supplier	Input	Process	Output	Customer
Standard Developer	Draft Standard	Approval of Standard	Standard of Public Service	Service Recipient
Service Recipient	Application with a set of docs	Preparation of docs	Application is submitted	Head of Social Department
Head of Social Department	Application with a set of docs	Reception of documents, assessment of the degree of violation of body functions	Expert Conclusion	Head of the bureau
Head of the bureau and 2 major specialist	Application with a set of docs + Expert Conclusion	Patient examination	Collegiate final expert opinion	Head of Social Department
Head of Social Department	Collegiate final expert opinion	Delivery of final doc	Final doc	Service Recipient

Obviously, the process contains unnecessary actions, the elimination of which allows to speed up the process, unload officials and increase the satisfaction of the applicant. Below at the Fig. 2 “As It Is Proposed” Process Map of the public service “Determining Degree of Disability and/or Necessary Social Protection Measures” is presented:



RESULTS

The organization of composite services (combining life cycle services) will reduce the time and cost of both service providers and service recipients. For example, if this service is the “entry point” to the social security system for people with disabilities, and immediately after the establishment of disability, for example, prosthetic and orthopedic, sign-typhlotechnical or other necessary help will be automatically provided - time costs will be reduced (at least by 1 day) and the funds of both the service recipient and the service provider, which are now required to submit an application and collect documents to receive the next separate service. Such a combination of services will increase the efficiency of government agencies, and ultimately will help to increase the satisfaction of service recipients.

CONCLUSION

A similar approach, having successfully established itself in practice, can lead to radical changes in the system of public services and a reorientation to increasing public satisfaction and improving the quality of life in general.

BIBLIOGRAPHY

Federal Law of July 27, 2010 N 210-ФЗ “On the Organization of the Provision of State and Municipal Services”

Law of the Republic of Kazakhstan “On Public Services”

<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/public-service>

[https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-](https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/CIS/Documents/Events/2014/12_Tashkent/Session_5_Tikhvinsky.pdf)

[Presence/CIS/Documents/Events/2014/12_Tashkent/Session_5_Tikhvinsky.pdf](https://www.itu.int/en/ITU-D/Regional-Presence/CIS/Documents/Events/2014/12_Tashkent/Session_5_Tikhvinsky.pdf)

Reengineering Corporation. A Manifesto For Business Revolution. Michael Hammer & James Champy. HarperBusiness <https://pqm-online.com/assets/files/lib/books/hammer.pdf>

Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology.

[https://books.google.kz/books?hl=en&lr=&id=kLIOMGaKnsC&oi=fnd&pg=PA3&dq=related:FB0](https://books.google.kz/books?hl=en&lr=&id=kLIOMGaKnsC&oi=fnd&pg=PA3&dq=related:FB0lbHvd9YrWJM:scholar.google.com/&ots=_7nPVEgwuf&sig=ciStJiYrqt-qwPTH-8XykjXnh0w&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

[lbHvd9YrWJM:scholar.google.com/&ots=_7nPVEgwuf&sig=ciStJiYrqt-qwPTH-](https://books.google.kz/books?hl=en&lr=&id=kLIOMGaKnsC&oi=fnd&pg=PA3&dq=related:FB0lbHvd9YrWJM:scholar.google.com/&ots=_7nPVEgwuf&sig=ciStJiYrqt-qwPTH-8XykjXnh0w&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

[8XykjXnh0w&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false](https://books.google.kz/books?hl=en&lr=&id=kLIOMGaKnsC&oi=fnd&pg=PA3&dq=related:FB0lbHvd9YrWJM:scholar.google.com/&ots=_7nPVEgwuf&sig=ciStJiYrqt-qwPTH-8XykjXnh0w&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false)

THE DEVELOPMENT OF BOUND GOVERNANCE IN BULGARIA: ACHIEVEMENTS AND LIMITATIONS

Kalin Boyanov¹ – UNWE -Sofia

Abstract

This article analyses the concept of “bound governance” which aims to deepen the citizen participation and to improve it’s contribution to government services. Bound governance transforms the understanding of the relationship between government, business and citizens. It is directly linked to the importance of the monitoring and the effectiveness of public policies implementation. The lack of such an effectiveness became apparent in the post-communist countries during the last decades. Recent trends in the administrative reform in Bulgaria and the development of e-government provide evidence of the existence of bound governance fundamentals in the country. Bound governance focuses on the rule of law and rational bureaucracy, on the economic approach to property management and on the evaluation of administrative results, the importance of the quality and the efficiency of public services.

The objective of the research is, analyzing what has been done so far, to present the difficulties and limitations to the development of bound governance in Bulgaria in the context of the European perspective. Three pillars can be identified here: (1) feedback on the regulation of state performance monitoring; (2) citizen participation in the process of standardization of services; (3) portals for public services and electronic consultations at the central and local levels of e-government. All of the above have some problems and limitations in their development.

Key words: bound governance, public services, citizens, Bulgarian administrative reform

SHORT RETROSPECTION OF THE ADMINISTRATIVE REFORM ACHIEVEMENTS AND DRAWBACKS IN BULGARIA WITHIN THE BOUND GOVERNANCE PHILOSOPHY CONTEXT

The formation of the system of public administration in Bulgaria which started in 1990 has not yet been fully completed. The implementation of the rule of law, privatization and transition to a market economy significantly influenced this process. Problems related to market economy such as democratic consolidation and centralization of power, the rights of private property and justice, stability and development, openness to the world, national identity, etc. needed to find their right solutions. All of the above mentioned belong to the circle of problems without the solution of which the implementation of public policies would be impossible. In the early stages of transition in most of the Eastern European countries public administration reform has not been perceived as a process of paramount importance. The importance of public administration for creating the framework of economic activity in the conditions of market economy is underestimated in Bulgaria. State reforms have lagged behind the market reforms. These weak components are the biggest obstacles to

¹ Kalin Boyanov is an Assistant, PhD in Department of Public Administration at UNWE - Sofia. Leading research interests are: administrative reforms, management of public organizations and entrepreneurship in the public sector. Email: kalin777@abv.bg kalin.boyanov@unwe.bg.

deepening both political and economic reforms. The situation has changed since the 1997 economic crisis. The necessity of political and administrative reforms became apparent. There followed a period of transition from a privatized economy to building of state capacity for effective economic activities. Civil service, administrative and budgetary reforms are aimed in this transition. During the whole transformation process, the performance appraisal system is gradually formed. A new impetus was given by the initiatives in the field of e-government in the Bulgarian public administration which was borrowed from foreign experience and good state practices in other countries.

The transformation of the state budget was characterized by a transition to results-based budget management and civil service reform focused on efficiency and competition. New guidelines related to the provision of public services were adopted in this area.(Вълков, А., 2010 [Valkov, A. 2010]) In the recent years in Bulgaria the processes of improving the provision of public services for businesses and citizens are accelerating. This is linked to the European perspectives for network management and public value creation. These perspectives are guided by the idea of moving from service provision to service value reporting – an idea reforming the understanding of the relationship between government, business and citizens and making public policy extremely important, as well as service monitoring policy and feedback. The latest trends in the Bulgarian administrative reform offer some evidences of acceptance of the related governance perspective.(Вълков, В., 2018 [Valkov, V. 2018])

The main focus of the Bulgarian administrative reform involves: 1) institutional change to improve access to public services; 2) feedback on the regulation of the state monitoring of public policies implementation; 3) the process of standardization of public services and civic participation; 4) state portals for services and electronic consultations at the central and regional levels of e-government. These aspects however have been inevitably accompanied by obstacles and limitations.

In June 2002, Bulgaria adopted a Strategy for Modernization of the State Administration. It is based on five main principles: openness to citizens, participation of social and economic partners and civil society in policy development, accountability of the administration, effectiveness of national policies, coherence of the political process. Specific measures are envisaged, primarily aimed at strengthening the civil service through a number of improvements in administrative capacity and working methods, including measures to improve planning and policy development, mechanisms for consulting the economic and social partners, to prevent and combat corruption, to integrate minorities and vulnerable groups, and to improve the business climate. Specific measures are envisaged, primarily aimed at strengthening the civil service through a number of improvements in administrative capacity and working methods, including measures to improve planning and policy development, mechanisms for consulting the economic and social partners, to prevent and combat corruption, to integrate minorities and vulnerable groups, and to improve the business climate.

Secondly, the Strategy provides for measures to strengthen the administrative capacity to implement the acquis. The strategy also addresses the issue of strengthening Bulgaria's administrative capacity to manage the Structural Funds, a problem that could not be resolved even years after Bulgaria's accession to the EU, although the strategy is set for 2002-2005. Corruption in the administration is a very important problem both in the opinion of the ordinary Bulgarian and in the opinion of a number of international organizations. Some practical measures have been taken. The Council of Ministers adopts the National Anti-Corruption Strategy and the Program for Implementation of the Strategy. An Anti-Corruption Commission has been set up. The Institute of

Public Administration is launching a training course on "Prevention of Corruption - Risks and Challenges for Public Administration".

In response to criticisms that there has been no real change in public sector accountability and the fact that "transparent and competitive recruitment and promotion schemes are not mandatory but are the exception rather than the rule". The government has accepted some measures to link pay and career with the knowledge, skills and individual results obtained by individual employees. An annual certificate for civil servants has been introduced. In 2002, the number of people with the status of civil servants increased to 22,660, which represents about one third of the total number of employees in the central administration. In March 2003, a Council for Modernization of the State Administration was established, which is responsible for the management and control of the action plan of the Strategy for Modernization of the State Administration. The European Commission's 2003 report notes that the amendments to the Civil Servants Act adopted in early October 2003 provide new conditions for entering the civil service (requirements for professional experience and compulsory competition), better merit-based professional development opportunities, the introduction of a performance-based pay system, the right to training (including funding mechanisms), and procedures to prevent conflicts of interest. The general conclusions of the EU are that "continuous efforts will be needed to further reform the public administration and to meet Bulgaria's goal of having a qualified and efficient civil service in the medium term. What are the subsequent changes in the Bulgarian state administration that allow the country's accession and full membership in the EU?"

The government approved the one-stop shop concept in December 2002. The concept introduced standards for administrative services, in particular those for the processing of public service applications, improved access to services and built better cooperation between services. In September 2004, 77% of the structures in the central administration provided one-stop shops. Progress has also been made in implementing the e - Government Strategy. All these measures to improve the administration give grounds for the European Parliament to vote by an absolute majority on 13 April 2005 in support of the signing of the Treaty of Accession of Bulgaria to the EU on 1 January 2007.

In the period May 2013 - June 2014, other important reforms in the field of administration were launched and initiatives were implemented in accordance with the government's program, which aims to create an effective and motivated administration. In the period the central administration was reduced by 5% or 6186 full-time positions and a total of 1811 announced competitions of the state administration were announced. The main results of the activity can be summarized in the following:

- 1) The Council for Administrative Reform is actively working, where the policies, projects and activities for administrative reforms are coordinated.
- 2) A Strategy for the Development of the State Administration for the next programming period has been prepared, which is highly praised by the European Commission. It sets the framework and forthcoming reforms in the administration. In this way, EUR 285 million have been provided for the development of the administration through the Operational Program "Good Governance". A Plan for implementation of the strategy for the period 2014-2015 has been prepared, as in the first seven months 3 of the set 6 measures for 2014 have been implemented. The implementation of a total of 22 measures out of the 71 adopted has started.
- 3) Changes were made in the Administrative Procedure Code (APC), which introduced the general framework of complex administrative services by the end of March 2015. An action plan for the implementation of the requirements of the APC is being implemented.

- 4) Ministers prepare comprehensive functional analyzes of the administrative structures in their systems and propose optimizing the number of 8 administrative structures and closing 6 structures.
- 5) In consultation and dialogue with business organizations, non-governmental organizations, district governors, municipal administrations and citizens, measures are taken to reduce the administrative and regulatory burden. The government is adopting three new packages of measures to reduce the regulatory burden, the financial effect of which amounts to nearly BGN 65 million, which will save citizens and businesses. 19 measures have been adopted to improve the business environment under the World Bank's Doing Business indicator. In the period a total of 126 measures are implemented, and for this purpose amendments and supplements to 23 laws and 74 by-laws are adopted.
- 6) A review of the strategic planning processes and a total of nearly 120 strategic documents is made, recommendations are made for improving the planning system, 70 interdepartmental advisory councils are reviewed and 5 councils are closed in order to optimize the work.

Assessing the administrative reform as a whole, it is necessary to clarify that this is a combination of elements of three administrative ideologies. First, it is undoubtedly based on the idea of rational bureaucracy, creation of subordinate administrative structures, rational functioning based on laws and regulations. This direction is related to the fight against informal norms in the administrative activities, with the desire to achieve greater organization, order, responsibility, control and unity of government. The second direction is stimulated by the new public administration, whose ideology is based on the recognition of the possibility of using business management mechanisms in public administration. Here, the Bulgarian reform uses elements such as performance appraisal, performance budgeting, consumer-oriented public services, elements of competition between public service providers, and a competitive system for recruiting civil servants. The third area includes the ideas of democratic governance, which are generally represented by the principles of managerial transparency and accountability to civil society.

In general, the Bulgarian administrative reform combines different methodological models of public administration - bureaucratic organization, economic neo-institutionalism and theories of network management, thus not differing much from the general direction of administrative reforms in other countries in post-crisis periods which try to establish the universal model of new public administration. [Dunleavy, Margetts, Bastow, Tinkler, 2005]. Johan Olsen, a Norwegian researcher in public administration and one of the pioneers of neo-institutionalism, acknowledged the diversity of national administrative reforms and spoke of the need to modernize the approach to bureaucracy theory through conditions for a combination of bureaucratic organization, effective control and network democratic participation. (Olsen, 2005, p. 16). In fact, the Bulgarian administrative reform in terms of functions and their implementation consists of three reforms (with different levels of development): public administration reform, public property management reform and administrative reform for the provision of public services.

These three reforms clearly emphasize three components: 1) the administrative state with its ideas of the rule of law and rational bureaucracy; 2) for the state owner, which is determined by the economic approach to property management and the principle of evaluation of administrative activities based on results and rational costs; 3) regarding the state providing public services, the approach which is based on the importance of their quality and efficiency.

THE CONCEPTS OF “BOUND GOVERNANCE” AND “PUBLIC VALUE MANAGEMENT”: LITERATURE REVIEW AND MAIN IDEAS

In recent years, the development of a combination of e-government and administrative transformations has led to a new conceptual framework for improving service delivery. Bound

Government is the new name for this concept. Integrated governance aims to improve cooperation between public services, deepen consultation and citizen engagement, which will allow the participation of regional and international stakeholders in the process. On the other hand, the concept of connected governance is related to the idea of public value management. The latter is the result of an intellectual transition from traditional public administration, to the management of interaction with consumers and subsequently to the management of public values (Stoker, 2006; Schedler, Summermatter, 2007;). Traditional public administration disseminates a government-oriented approach to the provision of public services. Citizens are usually seen simply as consumers. The consumer approach has been criticized for the economic inefficiency of public service delivery. The concept of focusing on clients in public administration reached its greatest heights in the literature in the early 1990s. It affects the development of public administration in general and e-government in particular. E-government programs are implemented mainly on the basis of the ideology of the new government with the main goal – the government to be more efficient and cheaper.

At the very least, this meant that e-government needed to make the delivery of public services to citizens and businesses more efficient and cheaper. This is most clearly presented in the research dedicated to the initial stage of development of e-government. Thus Dan Tenpscott, one of the proponents of this idea, wrote in his book *The Digital Economy* (1995):

ICT “not only ... reduces management costs, but also radically transforms the way government programs are implemented and the very nature of governance. E-government can overcome barriers over time and provide people with public information and services where they need it. (Tapscott, 1995, p. 163; Chadwick, May, 2003, p. 276). Regarding the problems of intergovernmental coordination and information processes, they are related to the focus on saving resources in the management process (Kaczorowski, 2004). Even the elements of e-democracy (e-voting, consultations) are mainly assessed using economic indicators (Sheridan, Riley, 2006).

In many countries, the rapid use of government portals to provide the largest number of services is considered a key goal of the introduction of e-government. It turned out that the approach to buying e-government has many shortcomings, as well as the whole ideology of the new government, without specifically challenging e-services. Thus, the problem arose with the inclusion in the process of providing services to citizens and the possible provision of services via the Internet becomes the subject of widespread civil debate. Naturally, this process was fraught with problems and complexities. (Atkinson, Leigh, 2003)

Many authors see government functions as providing services and state relations with citizens through a socio-political prism. Andrew Chadwick and Christopher May point to the limited nature of government-citizen relations when they act as government clients. "ICTs are designed to improve the delivery of services through more targeted communication in response to citizens' requests and a faster response to them, but democratic opportunities for such communication are usually overlooked. At the heart of this model of governance is the assumption that change will come gradually, given that ICT can create challenges for government practice, and opportunities (interaction of the former more with business than with civil society), their main operational logic remains unchanged (Chadwick, May, 2003, p. 277-278). From this perspective, research in public administration needs to move away from focusing on business engagement and exploring what the government intends to do for society. Market and civic thinking are far from the same in many respects. For the purpose of this article, the main thing is to present the transition from services to their value. Within the concept of "public value management", this transition means that "the public value is greater than the sum of the individual preferences of consumers or producers of a social product, which is considered a jointly determined public value, resulting from

a discussion with members and appointed government and key stakeholders. Achieving public value in turn depends on the chosen reflexive mode of action, depending on a set of intervention options based on the creation and maintenance of supply networks. (Stoker, 2006, p. 42).

Accordingly, the joint approach to e-government demonstrates the new nature of the relationship between government and citizens and other users of public services:

"The role of successful e-government includes providing an effective platform for e-participation. Citizen participation in public decision-making requires governments to engage citizens as multilateral stakeholders.

There are some important features of the idea of the value of the service:

- the value of services for citizens;
- effective, responsive and well-developed government;
- citizen participation in public and service policy;
- strategy for cooperation in the interaction of citizens and the government;
- providing services based on effective communication;
- flexibility in the use of services, a combination of traditional and new channels for providing services.

The official ideology of the Bulgarian administrative reform and the special e-government program do not contain the concepts of public value management, related management and the value of services. It should be noted, however, that some of the trends belong to it. Various aspects of civic participation can be found in the system of policy evaluation, standardization of government functions and governance services, in the idea and practice and government portals.

REAL SMALL STEPS IN REGULATING PERFORMANCE MONITORING OF THE PUBLIC SECTOR IN BULGARIA

Bulgaria introduced a Mechanism for feedback and evaluation by citizens and businesses for their relations with regional and municipal administrations. This was implemented practically by the Foundation for Transparent Regulations and FLGS Consult EOOD under the project "The future is in your hands" with the financial support of the Operational Program "Good Governance", co-financed by the European Union through the European Social Fund. The aim of the activity is to develop such a mechanism, which would allow the administration to provide feedback to the citizens. In this way, citizens will have the opportunity to make assessments in the implementation of regional development policies at each stage. The main principle of civic participation is to receive feedback through opinions, suggestions from citizens, NGOs, business for all decisions made by regional authorities and local governments. The aim of this project (and some other similar projects) is to achieve more responsible, transparent and partnership management through the developed feedback mechanism.

The above-mentioned Mechanism is in full compliance with several important and fundamental civic participation in the formation, evaluation and monitoring of the policy document. First of all, reference should be made to the Guidelines on Civic Participation in the Political Decision-Making Process (Adopted by the Committee of Ministers on 27 September 2017 at the 1295th meeting of the Ministers' Deputies (Council of Europe)). The document emphasizes that citizen participation is at the heart of the idea of democracy, that representative democracy, based on the right of citizens to freely elect their representatives at reasonable intervals, is part of the common heritage of the Member States, that participatory democracy, based on the right to respect or influence the exercise of the powers and responsibilities of public authorities, contributes to representative and direct democracy and that the right of citizens to participate in political decision-making must be guaranteed to individuals, non-governmental organizations (NGOs) and civil

society in general. The document emphasizes that the responsibility and accountability for decision-making ultimately rests with the public body, which has the democratic legitimacy to do so.

Consultations with the civil sector provide a real opportunity for stakeholders to take part in public debates and research by proposing innovative solutions and ideas for the development and implementation of specific projects and programs.(Gorchilova, D. 2019) Depending on the importance of public policies, consultations can be in a wider public circle, through which to gather as many opinions and ideas as possible, or to be implemented with a more expert focus on finding specific expertise, in the form of discussion forums, expert groups, working meetings, etc. All consultations usually go through the following steps:

- Periodic publication on the website of the administration of information on the implementation of the strategic document for regional development;
- conducting a periodic survey for evaluation and satisfaction with the regional development policy; acceptance of opinions and suggestions
- collecting and presenting evidence of the results of the feedback received.

The Bulgarian performance appraisal system has several elements of effective communication. The main feedback mechanism of this official system is public opinion polls on citizens' satisfaction with public services, or the activities of executive bodies. However, the documents do not indicate how often the results of such studies should be provided. The main tasks of this interaction should be the requirements and interests of citizens, protection of their rights and freedoms, the rights of civil associations related to the implementation of policy and civil control over the activities of state law enforcement agencies and law enforcement agencies of central and local government. Various executive bodies should set up advisory boards and expert groups to improve decision-making and oversee the activities of different departments. The expert assessment shows the insufficient and heterogeneous implementation of these problems in general and by the individual executive authorities at central and regional level. The reports are often prepared with a limited sample of surveys or not at all.

There are significant shortcomings in the established system for evaluating the effectiveness. First, despite the presence of a large number of criteria for assessing structural and technological characteristics, the system works poorly, does not allow to assess the role of the executive in terms of social and economic efficiency of the industries concerned. For example, what is the impact of the activity of the economic department on the economic efficiency of the regional economy? Assessment of the activity of the executive bodies according to the criteria for social and economic development is indirect and does not speak about the role of the administrative activity in the process. Little research is being done on general policy and governance and on public service structures. As a result, the developed system for evaluation of the work of the executive bodies has no stimulating effect on the activities government employees.

Second, the performance appraisal system is usually internal. There is no "external example of evaluation" in this system. Such external evaluators can be financial structures (eg Central Bank), independent evaluation agencies, centers of expertise and research groups. The potential of civil society is not actively involved in this process.

In this respect, it can be noted that the outcome of the evaluation is influenced by the intention of the enforcement authorities to present their case in a positive light. Engaging evaluation experts within the respective budgets of research units does not solve the problem of objectivity and competence, especially in the case of direct evaluation of the activities of the executive bodies. Instead of efficiency, they assess the general social and economic situation or the general parameters of implementation.

The process of standardization of civic participation in decision making needs to be further improved. The right of citizens to participate in law-making is enshrined in national law and confirmed by international documents. (Toncheva-Zlatkova, V. 2020). Citizens and civil society organizations can state their position, propose alternative solutions and make recommendations to the institutions. The laws in the country are adopted after consulting with the citizens and their organizations as a guarantee that they reflect the public and not the private interest of any group of people. The opportunity to participate in the process of discussion and consultation of the legislation is provided in Art. 26 of the Law on Normative Acts (LNA). Before being submitted for discussion and adoption by the relevant institution, the draft legislation must be published on its website and the Portal for public consultations - www.strategy.bg.

The draft act must be accompanied by reasons justifying the need for its adoption and a preliminary impact assessment. The project must be published in at least 30 days, and citizens and organizations have the opportunity to submit proposals and opinions on the project. The institutions have the obligation to consider the opinions submitted and, if sufficiently substantiated, to reflect them in the draft. There are also obligations to prepare a report to reflect the proposals received and motivate those not accepted. The report is published on the Internet in the above places. The same legal requirements apply to municipal councils when rules and regulations are discussed and adopted. In addition to the legislation, in 2010 the Council for Administrative Reform at the Council of Ministers approved Standards for Public Consultations. Apart from public consultations, citizens and their organizations have the right to participate in the drafting of normative and political acts with direct proposals. Such a possibility is provided for in the Code of Good Practice for Civil Participation of the Council of Europe and is guaranteed as a fundamental right in the Constitution, the Law on Normative Acts (LNA) and the Code of Administrative Procedure (APC). Art. 45 of the Constitution of the Republic of Bulgaria (CRB) provides for the right of citizens to submit proposals and petitions to state bodies. The procedure by which this is done is regulated by law.

However, these opportunities provided by the legislation are insufficient for the system for assessing the performance of civil servants. Despite their positive effect, a number of new problems and limitations arise in the administration and provision of services. There is a problem with redundancies in administrative procedures. Despite the fact that the administrative provisions in general, it makes the control system and the provision of services more streamlined, also caused system clumsiness and slow speed operation. The regulations are aimed at increasing the predictability of civil servants, but they do not provide for the frequency of extraordinary circumstances that arise in the field of administrative activities and the provision of services to specific users.

The degree of optimization of the performance of public functions and the provision of public services needs to be improved. In general, it is possible to control administrative activities and the provision of services. First, however, it is often not clear who is responsible to perform specific actions; secondly, the set of detailed instructions and norms contained in the rules, in the opinion of civil servants, complicates the external control of the respective action. New challenges remain: integrating the actions of different departments and officials in cases where a function or service is interdepartmental or it is necessary to resolve the issue in case of disagreement.

The creation and adoption of administrative provisions is sometimes accompanied by public hearings or public expertise, which is particularly important obviously at the regional or municipal level. This is one of the feedback mechanisms between the authorities and the citizens. But this procedure is still rare. Thus, the issues of the optimization of the activities, the criteria for the efficiency of the provision of services and the legislative design of the administrative provisions

remain unresolved. The state regulates its activities based on how it understands standards and quality. But comparing administrative provisions with actual service delivery practices allows citizens to make demands on the authorities and monitor their activities.

Through the *portal for public consultations*, the Council of Ministers of the Republic of Bulgaria actually made a large-scale transformation of the model of administrative services such as

- transformation of certification services for citizens and businesses into internal administrative services;

- digitalization of new services for citizens and businesses;

- grouping of services on the principle of "Episodes of Life" and "Business Events";

- standardization of the services of the territorial and specialized territorial administrations;

- transition to complex administrative services.

The transformations explained above have been carried out through changes in the Administrative Procedure Code. Thus both improving the legislation and limiting the administrative burden result in improving the administrative services for citizens and businesses. The scale of the changes has an impact on the entire legislation since the transitional and final provisions of the bill provide for changes in a total of 142 laws.

In the period December 4, 2018 - January 3, 2019, the first preliminary public consultation on the changes in the Administrative Procedure Code has been opened. 18 opinions were received through the Public Consultation Portal and 13 by official or e-mail. In view of the scope of the changes in the basic provisions of the Code, a second round of public consultations on the proposed changes has been launched, targeting specific stakeholders - both end users of administrative services and individuals and organizations providing administrative services. The focus is on non-institutional providers of administrative services - persons performing public functions and organizations providing public services.

The system of public portals is considered a productive and effective means of providing public services, from the point of view of the government and citizens. For citizens, this is, first and foremost, a single source of appropriate, complete, systematic and accurate information on public services and the possibility of accepting public services on a "one-stop shop" basis. For the executive body, public portals are a factor for improving the system of control over the implementation of public services, as well as a mechanism for organizing interdepartmental interaction and the fullest use of information resources. As a conclusion, we can summarize that the goals of the public portals are:

- increasing the information openness and transparency of the activities of executive bodies of the Bulgarian government;

- raising the awareness of citizens and organizations about the provision of services and the executive functions of the authorities;

- providing convenience and comfort (reduction of financial and time costs) for citizens and legal entities when receiving state and municipal services in accordance with the requirements specified in the administrative provisions of the relevant service (function);

- increasing the efficiency of the interdepartmental exchange of information and the interaction of government departments in the provision of public services and the performance of public functions by various bodies.

The effectiveness of the electronic provision of public services is determined not only by the electronic equipment, but also by the attitude of the citizens towards this innovation. According to Bulgaria, the majority of the population is informed and knows that most of the services will be available via the Internet. This is more true for larger cities. In smaller towns and villages, people are less informed. Electronic complaints are still used to a very limited extent. In principle, the

traditional personal complaint prevails. The elderly and the rural population remain largely conservative.

CONCLUSION

An important condition for overcoming inefficiency with the least losses is the ability of the state to bear responsibility. It is provided by institutions - economic, political, legal and moral, but no less internal attitude, by responsible behavior. It is essential for public administration. In recent years, a number of economic, political, legal and moral measures have been taken to increase the accountability of public authorities and civil servants. However, today in Bulgaria the difference between the requirements of society for a responsible state and the level of its implementation has not been overcome. This gap is indicated by survey data showing a low level of public confidence in government. During the administrative reform measures such as: standardization of services, monitoring of government performance, information portals, etc., laid the groundwork for change in this area. Increased citizen participation in the evaluation of public services and the implementation of public policies, decision-making, can radically change public confidence in institutions and the ability of the state to be responsible.

BIBLIOGRAPHY

- Atkinson R., Leigh A. 2003. Customer-oriented e-government: Can we ever get there? // *The World of E-Government*/(eds.) G. Gurtin, M. Sommer, V. Vis-Sommer. Binghampton; New York: Haworth Press. 3.
- Chadwick A., May C. 2003. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union // *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*. Vol. 16. № 2. 4.
- Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. 2005. New Public management Is Dead — Long Live Digital-Era Governance // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, № 4.
- Jaeger P. 2005. Deliberative democracy and the conceptual foundations of electronic government // *Government Information Quarterly*. Vol. 22, № 3.
- Kaczorowski W. (ed.). 2004. *Connected Government. Thoughts Leaders. Essays from Innovators*. London: Premium Publishing. 8.
- King St. 2007. Citizens as Customers: Exploring the Future of CRM in UK Local Government // *Government Information Quarterly*. Vol. 24, № 1.
- McFaul M. 1998. Russia's "Privatized" State as an Impediment to Democratic Consolidation // *Security Dialogue*. Vol. 29, № 2. 10.
- Olsen J. 2005. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, № 1.
- Olsen J. 2005. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy // *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, № 1.
- Sheridan W., Riley T. 2006. Comparing e-government vs. e-governance. Commonwealth Center for e-Governance // *eGov monitor*. 3 July.

- Schedler K., Summermatter L. 2007. Customer orientation in electronic government: Motives and effects // *Government Information Quarterly*. Vol. 24.
- Stivers C. 2009. The Ontology of Public Space. Grounding Governance in Social Reality // *American Behavioral Scientist*. Vol. 52, № 7.
- Stoker G. 2006. Public Value Management. A New Narrative for Networked Governance? // *American Review of Public Administration*. Vol. 36, № 1
- Tapscott D. 1995. *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence*. New York: McGraw-Hill.
- Gorchilova, D. 2019 Bulgarian young people, volunteering and social capital: trends in 2019, *KNOWLEDGE International Journal*, vol. 34.5, September 2019, pp. 1209-1213, ISSN 2545-4439 ; ISSN 1857-923X (e-version)
- Toncheva-Zlatkova, Violeta 2020 SECRET CUSTOMER: TEACHING QUALITY IN PUBLIC ADMINISTRATION, Vol 41 No 5 (2020): Knowledge for sustainability, ISSN: 1857-923X , ISSN: 2545-4439 (e-version), p. 891 – 896
- Вълков, А. 2010. Стратегическо управление на лечебните заведения. Клиентската перспектива във фокуса на здравните мениджъри. „Авангард Прима“, С., 249 с. (ISBN 978-954-323-678-7) (Valkov, A.2010 Strategicheskoto upravlenie na lechebnite zavedenia. Klientската перспектива във fokusa na zdravните menijduri. Avangard Prima.2010, 249 s (ISBN 978-954-323-678-7)
- Вълков, Вл. 2018 Ролята на органите на централно и местно ниво за Социална политика, „Научни трудове“ на УНСС, том 4, 2018,(Valkov, Vl.2018 Roliatata na organite na centralno I mestno nivo za Socialna politika, Nauchni trudove na UNWE, tom 4, 2018
- Проект: Наръчник за гражданско участие, София 2019, Европейски социален фонд, програма „Добро управление“ (Proekt: Narychnik za grajdansko uchastue. Sofia 2019, Evropeiski socialen fond, programa „Dobro upravlenie“).
- https://www.ftr-bg.org/wp-content/uploads/2019/09/16_Механизъм_за_обратна_връзка_и_оценка_от_страна_на_гражданите_и_бизнеса_за_взаимоотношенията_им_с_областните_и_общински_администрации (Meschanisym za obratna vryzka I ochenka ot strana na grajdanite I biznesa za vzaimootnoscheniata im s oblastnite I ibshtinski administracii)

ARCHITECTONICS OF HEALTHCARE MARKETING

Alexander Valkov¹, University of National and World Economy, Sofia, Bulgaria
Lilyana Stancheva², University Multiprofile Hospital for Active Treatment and Emergency
Medicine „N. I. Pirogov“, Sofia, Bulgaria

Abstract

In a commercial environment, marketing provides universal knowledge and structures an effective management approach to overcome the contradictions between supply and demand. Differences that could be much more enhanced and sensitive in the healthcare sector. Applied at different levels, healthcare marketing is fraught with over-expectations: to be part of the solution of fundamental problems in the healthcare system, such as the adequacy, accessibility and quality of health care, the resource and activities efficiency, the creation of a service culture focused on the patient's needs, the "emancipation" of the healthcare market from the pursuit of selfish interests, the stimulation of technological progress, the rise of public prestige and the satisfaction of those working in the system. Marketing has a central role in the management of healthcare organizations. In this context, the article theorizes leading marketing concepts in attempt to build a common analytical and organizational management framework of marketing in healthcare. There are different elements in the architectonics of healthcare marketing - the concept of exchange plays the role of the "philosopher's stone", upon which the key elements of marketing are built on - needs, necessities, demand, products, satisfaction, market – which the marketing tools roll into the logic of the marketing process. The article discusses a number of questions, whose theoretical summaries lead to practical answers: how to combine the acquisition value for the client and the added value for the organizations; how to define key marketing concepts and management tools in the specific context of healthcare, etc.

Keywords: marketing, healthcare marketing, marketing exchange, needs, wants, demand, healthcare market, healthcare services, marketing process, demand of healthcare

¹ Alexander Valkov is an associate professor at the University of National and World Economy, Sofia. He is the head of the Department of Public Administration at the University of National and World Economy. For more than 20 years he has been lecturing at Sofia University „St. Kliment Ohridski“ and New Bulgarian University. In 2010-2012 he was CFO of Tokuda Hospital Sofia. His interests are in the field of public sector management, public management and public policies, health policy and healthcare marketing. Corresponding author email: alexander.valkov@unwe.bg

² Lilyana Stancheva has a Bachelor of Science in Nursing (BSN) from the Medical University - Sofia and a master's degree in Public Administration / Healthcare Management (MPA/HM) from the University of National and World Economy, Sofia. She works as a nurse in ICU at the University Hospital „N. I. Pirogov“. Her interests are in the field of human resources management, healthcare management and nursing care management. Corresponding author email: lilly.stancheva@gmail.com

INTRODUCTION

The marketing is everywhere. Healthcare is no exception; the health system is not free of marketing territory. Visible proof of this is the spread of the lexicon of marketing; as well as the professions of health marketers in large hospitals and the growing private health sector. Marketing terminology is easily associated with words such as hospitals, doctors, medical products / services, medicines, health insurance, patients, treatment, medical equipment and order. etc. Only 20 years ago, sharing this lexical environment in our country was part of the professional jargon of a relatively small group of health economists and professional managers. Nowadays, it is considered normal to talk about health management, the health market, the demand for health products / services and competition; patients are defined as clients /users, doctors'/ health institutions as health care providers, treatment as a production process, etc. All this reflects the attempt to seek more adequate explanations for the fact that healthcare is a functionally integrated part of society, embedded in a diverse and increasingly complex system of public exchange.

The questions are always "about the other side" in the field of marketing, and what connects us. As a concept, marketing summarizes the connecting efforts of participants in the most widespread social environment for exchange, such as the market.

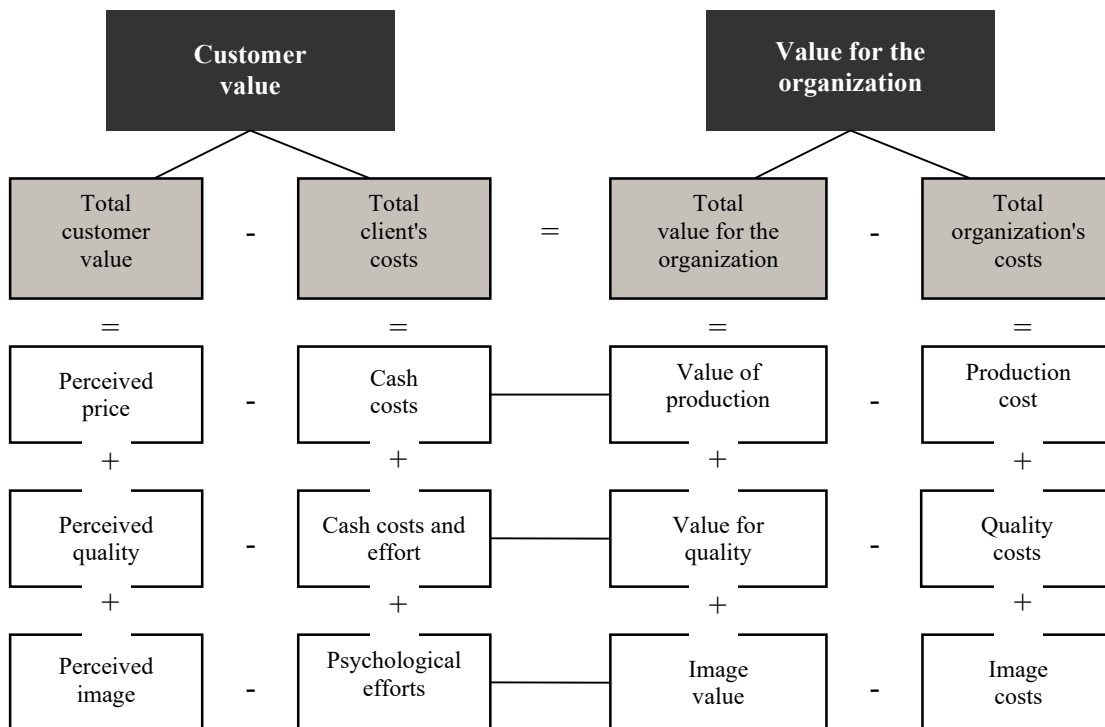
THE BASIS: THE CONCEPT OF EXCHANGE

In a market environment, organizations compete by providing more valuable offers to their customers. They must provide an offer that consumers consider to be of greater benefit, obtained at a lower cost, with less time, with easier access and with less physical and mental effort. When consumers choose the offer that brings them higher value, their choice works as a basic selective principle that constantly stimulates the offer to open opportunities and provide increasing value for their customers. But this is one half of market success, a prerequisite for organizations to find economic meaning in their activities. They must not only provide desired and sought-after offers from consumers, but also do it better than others, their competitors - more rationally, more productively, more efficiently. Their proposals must bring them higher added value. In order for an organization to be successful, it must meet both conditions simultaneously - to bring higher value to its customers and to itself. And in the order indicated, not the other way around. Higher consumer rating is a necessary condition for higher added value; only then do organizations have a market reason to measure themselves against each other on the basis of added value.

The increase in value for both parties in market mechanics is not a zero-sum game. On the contrary, the motivations in the actions of both parties are mutually supportive and stimulating. If the goals of consumers are reduced to maximizing the value they receive (Figure 1), and the goals of organizations are summarized as maximizing their added value, the equilibrium situation between them is one in which the two goals are achieved and generally equal. Philip Kotler describes this pattern of behavior as follows: "Customers judge which proposal brings them the most value. ... They form an expectation of value and act in harmony with it. Satisfaction and the probability of a purchase depend on whether the expectation will be met or not. ... The value acquired for the customer is the difference between the total value for the buyer and his total costs." (Kotler, 2001). More specifically, obtaining higher consumer value means producing new or improved products, better service and expanding consumer access, and the increase in added value for the proposing organization is the result of more economical use. of resources and / or greater productivity. The two value perspectives are shown in Figure 1, and each is presented as the difference between the value received by customers and the organization and their respective costs. Customers are considered to be the only source of value for the proposing organization, which gives grounds to equate the costs of the clients with the value for the proposing organization. Figure 1

emphasizes that value and related costs include different elements; they are summarized in three important countries - production, quality and image. The conversion process is shown for each cost/ value element, outlining the horizontal chains that connect customers and manufacturers.

Figure 1. Customer value and value for the organization



Connecting the two points of view to value in the way shown illustrates the logic of economic interaction. The "holographic" picture of value (Figure 1) shows managers what their decisions should be based on. The increase in added value for organizations is determined in market conditions by consumer preferences, and winning and retaining customers is the result of differentiated efforts in terms of price, quality and image.

Receiving higher added value means that your offer is rated by users as more valuable than the previous one or compared to other ones. This means that the offer should be found more attractive by customers in at least one of these elements and its weight will be decisive for their overall choice. A long-term balance is needed to achieve a mutually beneficial exchange of values that guarantees maximum value for both parties. Organizations that aim to maximize their added value by increasing the added value for their customers can be identified as competitive.

BUILDING ELEMENTS: CONSTRUCTION OF MARKETING

Marketing occurs when people meet their needs through exchange. Understanding the conditions, processes, forms and benefits of exchanges is important for understanding marketing.

Marketing is an activity related to the management of the network of (economic) exchanges in which the organization participates. As shown, exchange processes are central to any organization and this defines marketing as a business function of management (Kotler, Kartajaya, Setiawan, 2017). The task of marketing is to ensure the reproduction of an ever-increasing, mutually beneficial exchange of values. This is achieved by balancing supply (immediate marketing objects)

according to needs and demand. Needs, requirements and the resulting demand are considered as a variable independent of management. The active party in this process falls to the organizations - they must develop and submit an offer that the other party - consumers, to assess as acceptable and competitive with others like it. Exchanges (usually in the form of transactions), provided that customers have the opportunity to choose and the information they need, is the "proof" that in each act of exchange the necessary balance has been achieved and marketing has done its job. The purchase deed is the economic proof that the consumers are satisfied, as they have judged the benefit of the offer themselves, and the organization has received the compensation requested for its efforts.

According to Philip Kotler (Kotler, 2001), the following concepts are global to the marketing: needs, requirements, demand, products, satisfaction, exchange and market. These concepts identify fundamental concepts of marketing. Distinguishing them is also important for marketing practice. Below are definitions for each of them and focus on their most important characteristics in the specific context of their application as marketing concepts in healthcare:

Needs

A person is aware of a deficit of some basic satisfaction. Needs are the deep basis for motivating human behavior. They are basic human requirements arising from human nature - physiological (food, air, water, clothing, heat, safety, etc.); social (closeness, communication, affection, influence, etc.); personal (knowledge, self-expression, self-actualization, etc.). The desire to satisfy a need makes people look for the means to do so.

Health is a basic human need. As a basic human good, it connects three aspects of human well-being: the absence of disease or infirmity (physiological health), mental and social well-being (mental and social health). The physical and mental aspects of health are determined by three groups of factors: endogenous (heredity, biological potential, etc.); exogenous (environmental, social) and etogenic (lifestyle). The demand for health (health improvements) is primary (main goal) compared to the demand for healthcare.

Wants

Need becomes wants if they are pointed to specify objects that can satisfy them. Wants are a specific way of satisfying a need that corresponds to the individual and is inherent in a society. Wants are "unlimited", they develop dynamically with the development of society, under the influence of social factors.

In accordance with this concept, health needs are expressed through the variety of medical products and services offered (research, diagnosis, treatment, consultations, etc.), offered depending on the level of development and organization of the health system (outpatient services, dispensary, hospital and others.). The need for health care (need) most often stems from the need for health. The health need is the way in which the patient solves a health problem: e.g. the control of the blood sugar level can be done either by examination in a medical institution or independently; etc. Health managers do not plan health needs; they plan demand and consumption. Health needs are not created, they are met.

Demand

Demand is the market preference for satisfying a certain need. Demand = need + purchasing power (i.e. opportunity and intention to buy). Demand is expressed in value and is a major object of marketing forecasting and planning. It is important for marketing experts to analyze the demand from

the point of view of the clients: what products and what properties of the products the clients are looking for in relation to the satisfaction of a given need and level of prices / costs.

The demand for health care is intermediate; the main demand is for health. Clients / patients seek and acquire health for consumer purposes (health improvements) and for investment purposes (amount of future working time, for income production and leisure time). The search for health care is not independent, but is dominated by the decisions of doctors and insurance companies and insurers who act as an agent (mediator, trustee) of the patient, in the conditions of the typical health care information asymmetry. The presence of a third party (payer) of the health care consumed by the patient determines the inelasticity of the demand for health services from prices and incomes. The search for health care is characterized by high individuality, insecurity, patient involvement and interest.

Products / Services

A product is any object offered through the market that can satisfy a need in order to attract attention, acquisition, use or consumption. The beneficial effect of an activity or product is a service. The purpose of acquiring material products is the usefulness of their use (services). The products / services are the bearer of any marketing offer (offer), which in addition to them may include individuals, places, organizations, ideas, experiences, assets (property), information.

Health products are considered from the supply side (as a set of services) and from the patient's point of view (as health outcomes). Health services are intangible, heterogeneous, may have different interpretations, are produced with the direct participation of the patient. Physicians acting in the interest of the patient determine who, when and what medical care to receive, seeking to determine the level of care from the patient's point of view, i.e. to determine the necessary treatment for the patient (the type and level of production is determined by the position of needs).

Satisfaction

The satisfaction is an expression of the maximizing consumer's assessment of the value of consumption, which includes the overall ability of the product to meet its needs for each level of costs;

In the search for specific health care, the quality, own experience and status of the disease perceived by the client are especially important factors (Berry, Seltman, 2008).

Exchange / Transactions

Voluntary act of exchange of desired products between two or more parties as a result of which the participating parties may increase the acquired value. The exchange is a process of voluntary agreement between the parties on the terms of the exchange. This requires: at least two participating parties, having something valuable for the other (s), who can communicate freely with each other and free choice. The main way of exchange is transactions, which represent a trade exchange of values, requiring agreed (agreed, guaranteed) terms between the parties for the time and place of the agreement. When the exchange between the parties does not require trade reciprocity and material expression, it is characterized as a transfer. Marketing studies the behavior of all forms of exchange and represents the actions that aim to provoke a behavioral reaction of a specific target audience in relation to the objects of exchange.

The fundamental principle of exchange, according to which the parties involved must have mutual benefit, is maintained as a common ground - doctors seek money and gratitude, patients aim for recovery, but it does not reflect important parameters related to decisions such as those taken. in the operating room and concern life and death. Many medical transactions lack the (simple) exchange

of money and goods typical of other sectors. The general conditions for exchange cannot be met due to special information requirements and difficulties, as well as due to health risks. Nowadays, the majority of exchanges / transactions are made in the presence of a third party, which on the one hand guarantees the exchanges, but on the other hand, makes them more opaque and weakens the influence of resources. Leading are the relationships of trust and professional behavior.

Market

Centralizing social relations. Most often this term describes the set of potential or actual sellers / buyers of similar products / needs. In today's economy, access to products / services is becoming more valuable. For organizations, transactions are not a random and one-time market act, but are the result of building a marketing network that connects it in long-term, stable and mutually beneficial, relationships with its customers, suppliers, intermediaries. Relationship marketing does not aim to increase the value of a deal, but to maximize the relationship.

The health market includes healthcare in the economic system of society. It is a complex network that integrates factor markets (pharmaceutical, medical equipment, labor market), insurance / insurance markets, and health services markets. In many cases, the market is inapplicable to healthcare, and the healthcare model is "a mixture of market and non-market relations". The health system is subject to intervention by: the state (direct provision of healthcare, public health functions, control of infectious diseases, funding of basic research, administrative and economic regulation), professional organizations (self-government of medical professions, clinical activities of medical practices), insurance institutions / insurers (pooling and redistribution of health risks), patient organizations (pooling and stepping up pressure to improve quality and solve problems). Even under pressure, competition is needed. Consumer choice is not based on prices and quantities, but on the quality and uncertainty of health care on health.

The "adjustment" of supply and demand in the considered (economic) context for the exchange makes the required balance fragile, with a very small basis and therefore short-lived.

In the general case - in a market situation - the goal is to turn the needs into active demand (conscious and solvent), which the supply will cover. To achieve this goal, marketing efforts can be influenced through better and more diverse (demand-driven) product and price offerings, providing greater accessibility and achieving better communication with target segments. The distinction between needs and demand is generally a "duty" of consumers themselves, and the role of marketing is limited - it must ensure adequate supply of demand. In the field of healthcare, both the medical system itself and the funding institutions play an active role in transforming the demand needs and its subsequent focus on the "floors" of the healthcare system. The transformation of health needs into concrete demand takes place under the baton of supply (doctors, insurance companies) and this situation of asymmetry is a key feature of the health services market. No less and no less important is the importance of financial mechanisms that aim to direct public resources so as to best cover health needs. Depending on the financial incentives (and under conditions of limited public health resources), there may be a difference between financial flows, health needs and demand. The combinations between health needs, supply and demand, direct the attention of health managers to the search for options for effective marketing balance in the process of providing value. This requires an accurate calculation of the health needs for each of the segments in which the medical institution operates and the determination of such a level of supply that would cover the rational demand. The mismatch between health needs, supply and demand outlines fault zones that draw the map of financial deficits or irrational spending of healthcare funds. Accurate

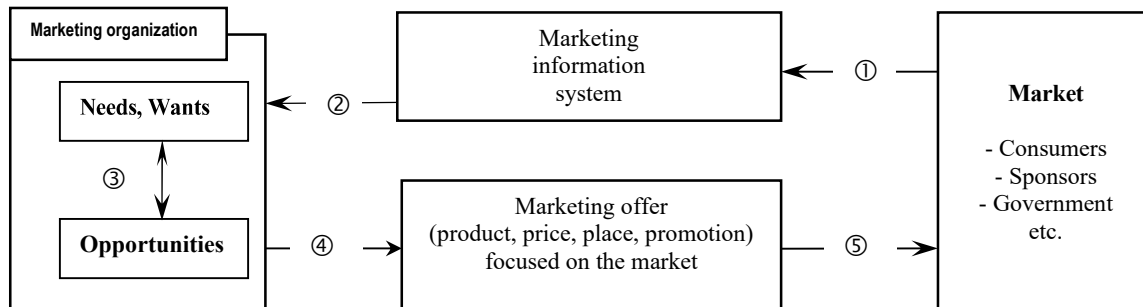
forecasting of demand on the basis of a detailed map of the health needs of the population is the key prerequisite for effective management of the health system.

THE MARKETING PROCESSES

(a). The customer is always right!

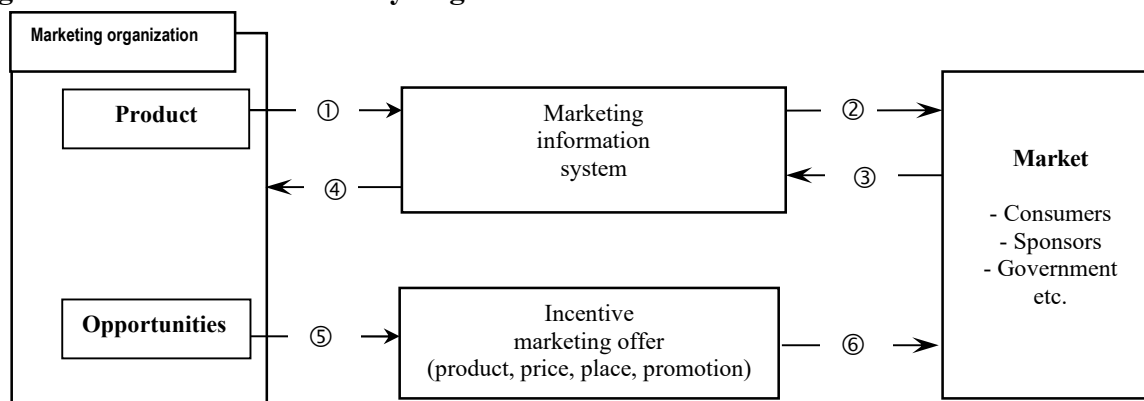
The distinction between the basic concepts - health needs, supply and demand, shows the logic of (management) of the marketing process. The sequence is as follows (Figure 2): using data from 1) the marketing information system, 2) the organization assesses the needs and the ability to meet them, taking into account 3) the resources at its disposal and 4) its mission, then it uses the available and possible in this case 5) tools (marketing complex) to influence consumers. In this logic, accepted as universal, customers are the starting and ending point - the movement is: market → information system → organization → market.

Figure 2. The client is always right



(b). The customer is not always right!

When the object of marketing are products whose benefits consumers cannot appreciate because they do not have enough information and knowledge about it, or which they do not want to receive, as this is associated with discomfort and / or efforts that they do not want to make, the organization can apply another approach - not from the customer to the product (organization), but vice versa - from the organization to the customer. The marketing sequence is modified as follows (Figure 3) - marketing begins within the organization, the aim is to determine what part of the market may be interested in the already created product, and once consumers are identified, through marketing tools is constructed (additional, stimulating consumption) marketing offer. This logic is typical for the products of creative activities, for social marketing, for a number of professional services, whose products cannot be directly derived from the existing needs in health promotion and a number of activities under the auspices of public health.

Figure 3. The client is not always right

Regardless of the starting point, the traditional understanding of the marketing process seems like a closed route - its starting point and end point coincide. Moreover, since the ideal situation in the desires of managers is when supply and demand coincide, it can be said that the aim is for this movement to be on the shortest section of this closed route. Focusing on the customer is the rational core that defines the place of marketing as a function of management, but when in the marketing process it is carried out without taking into account that customers and the organization are part of a larger social system, it can also turn out to be a disadvantage.

TOOLS AND MANAGEMENT

The traditional understanding of marketing is instrumental. It is assumed that marketing summarizes all organizational activities for the management of market demand (Kotler, 2001; Kotler, Clarke, 1987; Hillestad, Berkowitz, 2018). Based on information about the needs and requirements of their customers, managers decide what products to offer them (design, product offering and after sales service); at what price and what is the economic benefit from their production (pricing); how to deliver the products and how to procure the necessary factors for their production (supply management from raw material markets); how to be informed and encouraged customers to look for the products (communications) addressed to them (Kotler, Lee, 2007).

The construction of 4Ps marketing-mix is a leading theoretical framework for the design and management of marketing tools used in healthcare organizations (Kotler, Clarke, 1987; Berkowitz, 2010; Smith, et.al, 2002; Thomas, 2020, Gladilov, et.all, 2015; Kostadinova, T., M. Rohova, 2016). Of course, not all components of this toolkit "feel" comfortable in a highly regulated health environment (Getzen, 2004) - e.g. a number of healthcare providers have limited opportunities to use prices as a tool - this is due to direct price regulations or the presence of a third party in the payment and the resulting low price elasticity of demand. Advertising in healthcare and especially in pharmaceutical products is subject to strict requirements and restrictions. As participants in the national health system, hospitals may be limited in their ability to provide a range of products or change their location according to demand. The products have the strongest influence on the specific combination of the ingredients of the marketing mix.

Product

In healthcare, these are goods, ideas, services offered by the healthcare organization. Unlike other industries, the product in healthcare is not always easy to define as an object of marketing. Most of the healthcare organizations offer intangible products, healthcare / services, the description

of which is not always clear and allows them to use marketing concepts directly (Getzen, 2004). Drastically changing health environments and the development of health care systems are also having an impact. To the traditional products such as medical procedure, orthopaedic joint, consultation with a specialist, nowadays prepaid health insurances and insurances are widespread, which provide different level of access and coverage of healthcare, group sold / purchased products and services. Health insurance is seen as a product that provides security and protection from financial difficulties in the event of illness. Product diversity is also a complicating factor - some hospitals, for example, offer a wide range of products / services. Some of the products promoted by health organizations are ideas: the image / reputation and the organizational brand / brand are transmitted through all activities performed by the health organization (Berry, Seltman, 2008). Healthcare marketing must combine an industrial approach and a service-specific approach, as marketing offers can be both tangible products and services (Wooldridge, Camp, 2018). Unlike the former, which are usually provided in a non-personalized environment as a single episode, health services (e.g. examinations) are a continuous process, variable, non-permanent, more personal, inseparable from the doctor. Product design, perceived product attributes, convenience is becoming increasingly important.

Price

The concept of cost in healthcare is broader than the amount of cash costs that it reflects as costs to the buyer. The asking price for the product / service includes various elements such as - fees, fees, bonus payments, etc. The price must reflect the time, which is an indispensable resource for both patients and the service organization (during the service, access to another is impossible). From this point of view, additional monetary costs (related to access) and non-financial costs (physical and psychological efforts such as pain, discomfort, shame, anxiety, dissatisfaction, etc.) must be added to the consumer's price requested by the supplier.

Place

This tool addresses all factors that facilitate a transaction, service or relationship. The activities of the marketers are various - conditions for booking an appointment for an examination, receiving the results of research on the Internet, or preventive examinations by fund provided on site, etc. Increasingly, patients are dictating delivery terms. In addition to procedural issues, delivery depends on a number of issues related to the main activity / value: site maintenance, parking fees, scheduling systems, access to information and databases, and more. The methods of delivery affect the convenience for the customers, and the access increasingly determines the quality perceived by the customer.

Promotion

Covers all forms of marketing communication, whereby customers learn that the organization has a ready response to their needs.

The concept of the marketing complex is the basis for long-term decisions. In its original versions, the model envisages that marketing decisions take into account four clearly defined "market" forces: consumer behaviour, the behaviour of suppliers and competitors, and the regulatory behaviour of the state (in relation to marketing control) (Borden, 1964). Further, in the model of 4Ps marketing-mix of E. J. McCarthy, marketing is "closed" in a marketing environment that has the following 5 key aspects: socio-cultural environment, competitive environment, economic and technological environment, political and legislative environment, goals and resources of companies. Marketing is the function that has the task of studying and providing up-to-date

information about the development of the environment, after which it gives "instructions" for the development and the efforts that the whole business must take! Without marketing information, forecasts and secured demand, through real business contacts, financiers will draw up budgets and cash flow plans in white, operations managers will not be able to synchronize production and plan the necessary product and technological changes. The environment in which marketing operates directly affects strategic management and strategic planning processes. In fact, any strategic management must be marketing-oriented.

BIBLIOGRAPHY

- Гладилов, С., А. Янакиева, А. Воденичарова. (2015). *Маркетинг в здравеопазването. „Принцес Маринови“* [Gladilov, S., A. Yanakieva, A. Vodenicharova. (2015). *Marketing v zdraveopazvaneto. „Printseps Marinovi“*]
- Котлър, Ф., (2002). *Управление на маркетинга. Структура на управлението на пазарното предлагане. „Класика и стил“*, С. [Kotler, Ph. (2002). *Upravlenie na marketinga. Struktura na upravlenieto na pazarnoto predlagane. „Klasika i stil“*, S.]
- Котлър, Ф., Х. Картаджая, А. Сетиаван. (2019). *Маркетинг 4.0. От традиционното към дигиталното*. Locus, София [Kotler, Ph., H. Kartajaya, I. Setiawan. (2019). *Marketing 4.0. Ot traditsionnoto kam digitalnoto. Locus, Sofia*]
- Костадинова, Т., М. Рохова. (2016). *Маркетинг в здравеопазването. МУ-Варна, Вн.* [Kostadinova, T., M. Rohova. (2016). *Marketing v zdraveopazvaneto. MU-Varna, Vn.*]
- Getzen, T. (2004). *Health Economics. Fundamentals and Flow of Funds*. 2-nd ed. Wiley
- Berkowitz, E. (2010). *Essentials of Health Care Marketing*. 3-rd ed. Aspen Publ., Maryland
- Hillestad, St., E. Berkowitz. (2018). *Health Care Market Strategy* (5-th ed.). Jones & Bartlett Learning;
- Berry, L., K. Seltman. (2008). *Management Lessons from Mayo Clinic: Inside One of the World's Most Admired Service Organizations*. McGraw-Hill
- Borden, N. (1964). *The Concept of the Marketing Mix* // Journal of Advertising Research, June 1964, pp. 2-7
- Kotler, Ph., R. Clarke. (1987). *Marketing of Health Care Organizations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Kotler, Ph., N. Lee. (2007). *Marketing in the Public Sector. A Roadmap for Improved Performance*. Warton School Publ., Pearson Education Inc.
- Smith, M., E. Kolassa, G. Perkins, B. Siecker. (2002). *Pharmaceutical Marketing. Principles, Environment and Practice*. N.Y., The Howorth Press Inc.
- Thomas, R. K. (2020). *Health Care Marketing*. 4-th. ed. Health Administration Press, Chicago, AUPHA
- Wooldridge, B., K. Camp. (2018). *Healthcare Marketing: Strategies for Creating Value in the Patient Experience*. Cognella Academic Publ.

АРХИТЕКТОНИКА НА ЗДРАВНИЯ МАРКЕТИНГ

Александър Вълков³, Университет за национално и световно стопанство, София
Лиляна Станчева⁴, УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“, София

Резюме

В пазарна среда маркетингът предоставя универсално знание и структурира ефективен управленски подход за преодоляване на противоречията между търсене и предлагане. Различия, които в здравеопазването могат да бъдат много по-силни и чувствителни. Прилаган на различни равнища здравният маркетинг е натоварен със свръхочаквания: да е част от решението на фундаментални за здравната система проблеми, каквито са адекватността, достъпността и качеството на здравната помощ, ефективността на ресурсите и на дейностите, създаването на култура на обслужване фокусирана върху нуждите на пациента, „еманципирането“ на здравния пазар от преследването на егоистични интереси, стимулиране на технологичния напредък, издигане на обществения престиж и удовлетвореността на работещите в системата. Ролята на маркетинга става централна в управлението на здравните организации. На този фон статията теоретизира водещи маркетингови концепции, като прави опит да изгради обща аналитична и организационно-управленска рамка на маркетинга в здравеопазването. В архитектурата на здравния маркетинг намират място различни елементи – концепцията за обмен играе ролята на „философския камък“, на чиято основа се надграждат ключовите елементи на маркетинга – нуждите, потребностите, търсенето, продуктите, удовлетворението, пазара – които инструментите на маркетинга задвижват в логиката на маркетинговия процес. Статията дискутира редица въпроси, чиито теоретични обобщения насочват и към практически отговори: как да съчетаем придобитата стойност за клиента и добавената стойност за организациите; как да дефинираме ключови маркетингови понятия и управленски инструменти в специфичния контекст на здравеопазването и др.

Ключови думи: маркетинг, здравен маркетинг, маркетингов обмен, нужди, потребности, търсене, здравен пазар, здравни услуги, маркетингов процес, търсене на здравна помощ.

³ Александър Вълков е доцент в Университет за национално и световно стопанство, София. Ръководител е на катедрата по „Публична администрация“ в УНСС. Повече от 20 години чете лекции в Софийски университет "Св. Климент Охридски" и Нов български университет. През 2010-2012 г. е бил финансов директор на Токуда Болница, София. Неговите интереси са в областта на управлението на публичния сектор, публичния мениджмънт и публичните политики, здравната политика и здравния маркетинг. Електронна поща: alexander.valkov@unwe.bg

⁴ Лиляна Станчева е бакалавър по здравни грижи от Медицински университет – София и магистър по Публична администрация със специализация Здравен мениджмънт от УНСС, София. Работи като медицинска сестра в ОИЛ в УМБАЛСМ „Н. И. Пирогов“. Нейните интереси са в областта на управлението на човешките ресурси, здравния мениджмънт и управлението на здравните грижи. Електронна поща: lilly.stancheva@gmail.com

POLICY: THEORY AND PRACTICE

МИЗЕС И ХАЙЕК В МК „КРЕМИКОВЦИ“

Пенчо Д. Пенчев¹, Университет за национално и световно стопанство

Резюме

Синтезираният преглед на стопанската дейност на Кремиковци през периода на социализма разкрива добре познати, но и, умишлено или не, забравяни характеристики на българската социалистическа икономика. Недостатъците, които се идентифицират в „Кремиковци“ са системни, а не са свързани толкова с личните качества на хората, които са работили в отделните производства. „Кремиковци“ е събирателен образ на стопанската действителност в България през епохата на социализма и показателен за възможностите и резултатите от държавно-осъществената индустриализация на страната.

MISES AND HAYEK IN MP “KREMIKOV TZI”

Pencho D. Penchev², Head of Political Economy Department, Faculty of General Economics at the University of National and World Economy

Abstract

The synthesized review of Kremikovtzi's economic activity during the period of socialism reveals well-known, but also, intentionally or not, forgotten characteristics of the Bulgarian socialist economy. The shortcomings identified in Kremikovtzi are systemic and not so much related to the personal qualities of the people who worked in the individual proceedings. "Kremikovtzi" is a collective image of the economic reality in Bulgaria during the socialism era and indicative of the possibilities and results of the state-implemented industrialization of the country.

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

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

ВЪВЕДЕНИЕ

Дебатът за възможността в условията на социализма да се осъществи рационално икономическо изчисление и на неговата основа да се организира стопанския живот е с десетилетна давност. Основните опоненти на социалистическата организация на икономиката са представителите от Австрийската школа Лудвиг фон Мизес и Фридрих Хайек. След краха на държавите от Източния блок в началото на 90-те години на 20 век и пазарните реформи в Китай (от края на 70-те години) и Индия (от началото на 90-те години) изглеждаше, че историята потвърждава вижданията на Мизес и Хайек.

Социалистическите идеи обаче, със съответните искания за премахване на свободната пазарна икономика, получиха нов тласък с началото навече отминалата икономическата рецесия през 2007/2008 г. В държавите с не особено успешен преход към пазарна икономика като опозиция на действителността тлее носталгия към социалистическото минало. Тя много често се базира на митовете за доброто старо време, а не на реална представа за основните стопански, институционални, социални и политически характеристики на действителността в условията на развития социализъм. Поне що се отнася до България разказът за социалистическото минало все още е част от „битката“ за историята, която историци, икономисти и други „интелектуалци“ обвързани материално и/или морално с бившия режим водят с опитите за обективна и безпристрастна оценка³.

Всичко това предопределя мотивировката за написването на настоящата статия. Основна цел на автора е да се продължат крехките все още опити за академична дискусия по посочените проблеми и в частност по въпросите свързани с функционирането на социалистическия икономически модел в България (виж напр: Иванов, 2008; Аврамов, 2008; Вачков и Иванов, 2008 и др. [Ivanov, 2008; Avramov, 2008; Vachkov i Ivanov, 2008]). Най-важната институционална характеристика на модела е липсата на частна собственост върху средствата за производство. Последица от тази характеристика е възможността за осъществяване на централизирано планиране на икономическото развитие от страна на партията-държава. По този начин българското стопанство се насочва така, както прецени управляващата комунистическа партия, която от своя страна безпрекословно следва примера на Съветския съюз.

В статията е направен опит да се разгледа функционирането на най-голямото металургично предприятие в България – Металургичния комбинат (МК) „Кремиковци“⁴ -

³ Като пример за подобна публикация виж: Иванов (съставител), 2004. Консултанти на труда са двама известни историци – Георги Марков и Александър Фол. Те нямат изследователски интереси и публикации в областта на историята на социалистическия режим, а позанията им за същността на стопанската история и икономическите теории са силно ограничени. Това не им пречи от висотата на академичните си позиции да препоръчват разработката като базирана на фактите „такива, каквито са отразени в официалните документи и статистически справочници от периода 1944-1989 г.“ (Иванов, съст., 2004: с. 5 [Ivanov, 2004]). И двамата консултанти са пределно наясно, че между официалните и архивните документи на социалистическия , а и на всеки друг режим, има разлика. Поради това не е достатъчно да се преразкажат официалните документи да се получи смислен и съдържателен разказ за миналото „без идеологически обременени позиции и защита на пропагандни тези“. Защото официалните документи на социалистическия режим са силно натоварени с пропаганда на определена идеология. Очевидно се получава така, че идеологическата обремененост се представя като обективност.

⁴ От създаването си до 1989 г. предприятието е сменяло името си няколко пъти: до 1979 г. е Металургичен комбинат „Кремиковци“, 1979 – 1982 г. е Стопански металургичен комбинат (СМК) „Кремиковци“, 1982 – 1986 г. става СМК „Леонид Брежнев“, 1986-1987 става МК „Леонид Брежнев“, 1987-1988 г. става Технологичен комбинат „Леонид Брежнев“ и 1988-1989 се връща към първоначалното МК „Кремиковци“. С оглед по-голяма яснота в цялото изложение ще се ползва само МК „Кремиковци“, без да се отразяват промените.

през призмата на аргументите на Мизес и Хайек, касаещи стопанската организация на социалистическото общество. Теоретичните концепции и на двамата икономисти се отнасят за цялостната организация и проблеми на социалистическата икономика. С представеното изследване аргументите им се пренасят от макро на микро ниво. Историческата реконструкция на проблемите и тенденциите в работата на това крупно индустриално предприятие се базира най-вече на архивни документи, които са писани преди 1989 г. по-скоро за вътрешна употреба на партийно-държавното ръководство на страната и на ръководството на комбината⁵.

Хипотезата на автора, която ще се тества чрез анализ на наличната архивна документация е, че при прочита на историята на МК „Кремиковци“ в светлината на вижданията на „австрийците“ за социалистическата икономика ще намерят потвърждение онези техни аргументи, които са с по-малка степен на абстрактност. Това не отхвърля валидността на по-абстрактните, просто те не се виждат при наблюдение под микроскоп, техните контури се очертават много по-ясно при наблюдение и обобщение на тенденции отвъд границите на едно предприятие.

Структурата и хронологичният обхват на статията е подчинена на нейната цел и на основата авторова хипотеза. Статията е посветена на социалистическата история на „Кремиковци“, т.е. тя започва от края на 50-те и началото на 60-те години на 20 век и завършва в края на 1989 г. Първата част е теоретичната рамка на изследването. Там са разгледани синтезирано дебатите за социализма с фокус върху приноса на Мизес и Хайек в тях. Втората част е посветена на това какви проблеми виждат и регистрират съвременниците в работата и стопанските резултати на МК „Кремиковци“. В заключението са обобщени основните изводи и се прави преценка на това доколко е потвърдена хипотезата, заложена в началото на статията.

ТЕОРЕТИЧНИЯТ ДЕБАТ ЗА СОЦИАЛИЗМА

Още със зараждането на социализма през първата половина на XIX век като негова основна характеристика се очертава отхвърлянето на частната собственост върху средствата за производство. Социалистическите теоретици през този период (т.нар. социалисти-утописти) изграждат планове за бъдещото социалистическо общество, които се базира на неудовлетвореност от заобикалящата ги действителност и на самоувереността, че могат да предложат адекватни средства за разрешаване на всички проблеми. Тези опити обаче не са изградени върху познаването и разбирането на основните икономически закономерности. Затова и класическата политическа икономия относително лесно и без да прибегва до солидни теоретични доводи отхвърля идеите на социалистите-утописти. В общи линии тези доводи се състоят в това, че институционалното устройство, което се гради на липсата на частна собственост върху средствата за производство ще премахне личният интерес и съответно стимулите за ефективна стопанска дейност (Пенчев, 2014 [Penchev, 2014]). Така представените аргументи се фокусират върху конкретиката на социалистическата действителност и могат да се определят като аргументи с ниско ниво на абстрактност.

⁵ В литературата до този момент на историческото развитие на МК „Кремиковци“ има посветени относително малко и кратки публикации. Сред заглавията, които заслужават да се отбележат са спомените на Ж. Живков, писани след падането на комунистическия режим (Живков, 1991: 58-65 [Jivkov, 1991]) и публикацията на разследващия журналист Хр. Христов, посветена на икономическата катастрофа на социализма (Христов, 2007: 131-133 [Hristov, 2007]). Публикацията на Хр. Христов е базирана на непубликувани документи, свързани с разследването след 1989 г. за икономическата катастрофа на социалистическия режим. Тези документи имат своята стойност, но трябва да се отбележи, че те не датират от времето на социализма и в известен смисъл отразяват мнения, които целят оправдаване или прехвърляне на вината за грешки на други лица.

С появата на многобройните теоретични разработки на Карл Маркс и Фридрих Енгелс през втората половина на XIX век опитите за описване на бъдещото социалистическо общество по същество са прекратени. Основната съдържателна характеристика на социализма (отхвърляне на частната собственост върху средствата за производство) се запазва, но вниманието на социалистическите автори се концентрира почти изцяло върху критика на капиталистическия строй. Това прави теоретичният спор относно възможността за реализиране на социалистическо общество доста по-труден, защото Маркс и Енгелс пренасят дебата към най-ясно разграничимите недостатъци на капитализма. Т.е. вместо да се обсъжда социализмът като идея, неговите привърженици прибегват до твърдението „капитализмът е лош“. Неслучайно именно в този период се появява и самият термин капитализъм, с който се описва определен исторически етап от развитието на човечеството, базиран на частната собственост, пазара и личните свободи. Идването на социализма се обосновава с действието на „неизбежни“ исторически закони и в този смисъл марксистките доктрини се самоопределят като „научни“. Точно тази версия на социализма в нейното ленинско-сталинско изпълнение се налага в България след 9.09.1944 г. В известно противоречие с Маркс, че социализмът ще се установи в най-развитите капиталистически икономики, българският социалистически модел си поставя ясни девелопменталистски цели. Той обслужва десетилетните опити на различни прослойки от елита на страната за наваксване на изоставането от развитите западно и централно-европейски страни. С концепциите си за приоритетно инвестиране в тежката индустрия, като път за преодоляване на скритата безработица и ускорено модернизирание на икономиката ленинско-сталинският модел не е съвсем чужд за българското общество (Марчева, 1993: 112-113 [Marcheva, 1993]).

По време на Първата световна война обществеността допълнително се убеждава, че държавата може да ръководи икономиката, като налага ограничения или изцяло премахва частната собственост. В края на войната през 1917 г. болшевиките завземат властта в Русия, а след нейния край е направен опит за установяване на социалистическа власт в Унгария, социалисти управляват за известно време Германия и Австрия.

При тази ситуация теоретичният дебат за социализма придобива актуалност към началото на 20-те години на XX век. Това се дължи на факта, че социализмът на власт става реалност и че политическите аргументи срещу него (демокрация, либерализъм, всеобщо изборително право и т.н.) не са в състояние да му попречат. В края на Първата световна война се появява тезата, че военновременната икономика е доказала възможността централното планиране от страна на държавата да измести пазарния механизъм и свързаните с него периодични икономически кризи (Caldwell, 1997). Като отговор се появяват първите сериозни икономически аргументи, подкрепящи тезата, че социалистическото общество не е в състояние да организира рационално икономиката си. Те са дело на трима икономисти, които работят и публикуват изследванията си почти едновременно и независимо един от друг. Това са Лудвиг фон Мизес (Mises, 2012 [1920]), Борис Бруцкус (Бруцкус, 1921, 1935 [Bruckus, 1921, 1935]) и Макс Вебер (Weber, 1978[1920]). В обобщен вид аргументите на тримата автори в подкрепа на тезата, че в условията на социализъм не може да се организира рационална икономика се свеждат до това, че при липсата на частна собственост върху средствата за производство не могат да се установят цените на тези средства. А при липсата на такива цени е невъзможно да се прецени как да се използват ефективно наличните ограничени ресурси, което от своя страна довежда до хаос. И тримата автори достигат до изводите си не на базата на емпирични изследвания, а въз основа на теоретични разсъждения. Според преобладаващото в литературата мнение в публикацията на Мизес могат да се открият в зрял вид на повечето от възраженията срещу възможността за

рационално организиране на икономиката при социализма (Steele, 1981; Salerno, 1990; Rothbard, 1991). Това е и аргументът с най-висока степен на абстрактност в дебата за икономическото изчисление в условията на социализма. Те се базират изцяло на логически конструкции и се основават на хипотезата за глобалното налагане на социализма, при което социалистическата общност няма да има възможност да ползва в икономическите си изчисления цени „заети“ от общества с пазарна икономика.

През 30-те години на ХХ век в дебата за социализма се включва и Фр. Хайек. По собствените му думи в ранните си години той проявява интерес към доктрините на марксизма, но не е впечатлен от тях. Определя ги като ненаучни, защото марксизмът така дефинира основните си постановки, че те „по необходимост са истинни и необорими и не казват нищо за света“ (Hayek, 1994: 49). Хайек започва критиката си към социализма през 1935 г. (Hayek, 1935) като отговор на няколко „предизвикателства“. Сред тях трябва да се посочат: засилващият се интерес сред западните интелектуалци към социалистическото икономическо планиране в СССР, отхвърлянето на твърденията на Мизес въз основа на неокласически математически модели, базирани на идеите на Л. Валрас, че всяка икономика може да бъде формално представена чрез система от уравнения от страна на Х. Дикинсън и зараждащите се идеи за възможността да се изгради пазарен социализъм. В своя анализ Хайек отхвърля възможностите за централно планиране на социалистическата икономика. По отношение на възможностите за разрешаване на проблемите на социалистическата икономика чрез система от уравнения Хайек сочи, че това е невъзможно поради огромното количество информация, която трябва да се събере и обработи и поради невъзможността (при липса на пазарни цени и въз основа на събраната и обработена информация) ценовият механизъм автоматично да се настройва към промените в търсенето и предлагането. Аргументите на Хайек доразвиват тези на Мизес, но те се отличават с това, че в частта си за информацията тяхното ниво на абстрактност, в сравнение с тези на Мизес е малко по-ниско. За сметка на това то е по-високо от аргументите на класическата политическа икономия.

Публикациите на Хайек дават начало на един период от около пет години, когато теоретичните спорове за социализма придобиват най-голяма интензивност. Главни опоненти на тезата за невъзможността за изграждане на рационален социалистически икономически модел стават т.нар. пазарни социалисти Оскар Ланге и Аба Лернер. Освен привърженици на социалистическата идея двамата са добре запознати с теоретичните постановки на неокласическия икономикс и най-вече с набиращите все по-голяма популярност в икономическата наука математически методи. Според тях монополизацията в съвременния капитализъм на практика е премахнала свободната конкуренция и пазарните цени. В социалистическата пазарна икономика, според тезата на Ланге-Лернер, е възможно Централният планов комитет да фиксира цените на средствата за производство, след което мениджърите на предприятията на базата на тези цени ще се ориентират при избора на това какво, колко и с какви средства ще произведат. Ако се окаже, че цените фиксирани от Централния планов комитет водят до някакви недостатъци (нерационално използване на ресурси, дефицити и др. подобни) по метода „опит-грешка“ те могат и ще се коригират. Така проблемът със собствеността върху средствата за производство се очертава като незначителен детайл от институционалната уредба на икономиката, а пазарът като ненужен с оглед на формирането на цените (Caldwell, 1997).

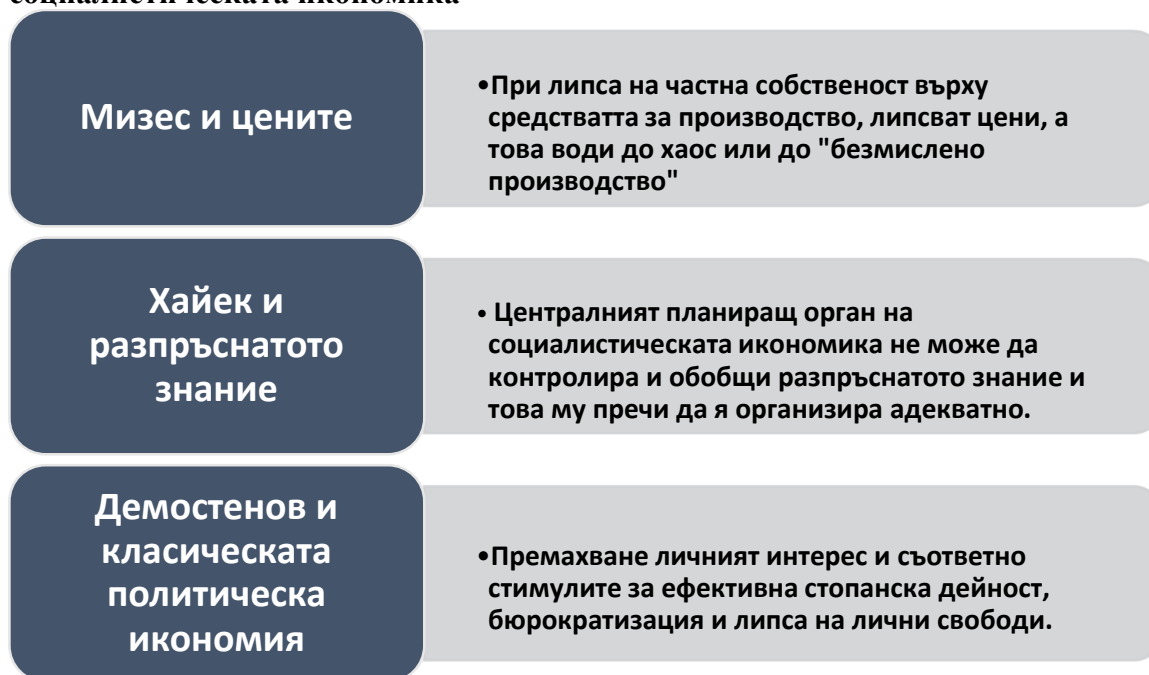
Хайек и Мизес отговарят по различен начин на опонентите си, но и двамата продължават през следващите десетилетия да утвърждават отстояват виждането си за невъзможността да се организира рационална икономика без частна собственост и пазарни цени. Хайек обръща внимание на ролята на пазара като средство, което помага за

преодоляване на проблема с разпръснатото знание. Пазарът отговаря на потребностите на хората, насочва ползването на различните ресурси с оглед на тяхната алтернативна употреба (Науек, 1937). След това сочи обстоятелството, че премахването на икономическата свобода и преминаването към икономическо планиране от страна на някаква ръководна държавна институция ще доведе до това, че тя „ще контролира разпределението на ограничените средства за всичките ни цели” (Науек, 1994 [1944]). Мизес, без директно да се ангажира в спора с Ланге-Лернер, изтъква на преден план ролята на предприемачите, които могат да действат само в условията на капиталистическо общество, мотивирани от перспективата за печалба и от желанието да избегнат загубите (Мизес, 2011 [Mises, 2011]). Мизес и Хайек продължават да защитават вижданията си и през втората половина на ХХ век. Така през 1976 г. в т. 2 от произведението си „Право, законодателство и свобода” Хайек отбелязва, че от самото начало на социалистическото движение изразът „социална справедливост” е изразявал неговата същност. Според него обаче той може да придобие смисъл само в дирижирана или командна икономика. При това самото искане за социална справедливост, макар и звучащо привлекателно, носи опасни последици за свободата на индивидите. Това се дължи на факта, че искането за социална справедливост увеличава зависимостта на индивидите от държавната власт, която от своя страна, за да изпълни нарастващите желания на различните групи за повече социална справедливост, все повече подчинява личностите под свой контрол (Хайек, 1998 [Науек, 1998]).

През 40-те години на ХХ век теоретичният дебат за социализма не остава незабелязан и от икономистите в България. В своята „Теоретическа политическа икономия” проф. Симеон Демостенов прави синтезирано изложение на основните аргументи в подкрепа на тезата, че е невъзможно рационално организиране на икономиката в условията на социализма. На първо място той сочи, че държавният бюрократичен апарат не може да работи с бързината и ефективността на заинтересования от резултатите на стопанската си дейност самостоятелен стопански субект. Посочено е, че при премахването на частната собственост се губят стимулите за активна стопанска дейност, че при липсата на пари и парично пресмятане няма възможност за рационално уреждане на икономиката. С. Демостенов е убеден, че прилагането на икономическото планиране неизбежно ще доведе до премахването на свободата на хората, които ще се превърнат в роби на властта – „Обществената власт, ако пожелае, може да смачка, да унищожи всеки, когото тя смята за нежелателен елемент” (Демостенов, 1946: 140 [Demostenov, 1946]).

От гледна точка на теоретичната рамка за анализ на работата на МК „Кремиковци“ аргументите против възможността за организиране на социалистическата икономика са представени във Фиг. 1. Тези с най-висока степен на абстрактност са представени най-отгоре. Подобен тип представяне е схемтично в известна степен и не означава, че между отделните икономисти и техните аргументи няма припокриване или взаимно допълване.

Фиг. 1 Обобщение на аргументите за възможността да се организира рационално социалистическата икономика



МК „КРЕМИКОВЦИ“ В СВЕТЛИНАТА НА ТЕОРЕТИЧНИТЕ ПОСТАНОВКИ НА АВСТРИЙСКАТА ШКОЛА

Металургичният комбинат „Кремиковци“ е сложна верига от взаимно свързани рудодобивни, производствени, транспортни, административни и други звена. Те се изграждат и модернизират постепенно, но в края на разглеждания период (1989 г.) комбинатът се стои от общо 15 подразделения. По-важните от тях са: Минно-обогатителен комплекс, Коксохимически завод, Металургичен комплекс, Ремонтен комплекс, Транспортно-снабдителен комплекс, Енергиен комплекс, Електронно-изчислителен център, Предприятие за външнотърговска дейност и т.н. Историята на комбината започва с Постановление на Министерския съвет от септември 1956 г. за развитие на черната металургия и за проектиране на МК „Кремиковци“. Две години по-късно е постигнато споразумение между България и СССР за помощ от съветска страна в строителството на комината с проектна производствена мощност от 300 000 т. прокат годишно. През 1959 г. проектната мощност е увеличена на 1 000 000 т. прокат⁶.

Увеличаването на проектната мощност на бъдещия металургичен комбинат поставя първата сериозна въпросителна около него. В по-късните си спомени Живко Живков, който по време на проектирането заема важни административни длъжности – заместник-председател на Министерския съвет, председател на Държавната планова комисия и др. – твърди, че срещу строителството на голям за мащабите на страната завод е имало опозиция и в средите на самите управляващи в България. Тя е свързана с опасения, че местните ресурси не са достатъчни и не са с подходящи характеристики, че евентуалното транспортиране на вносна желязна руда от пристанище Бургас до Кремиковци би оскъпило прекалено много

⁶ Държавен архив (ДА) – София, Опис на фонд 1459.

готовото производство. Отделно от това Живко Живков споменава, че представителите на висшата партийна номенклатура са приемали противопоставянето на проекта Кремиковци, като анти-съветска позиция, защото цялото оборудване и технологии е предвидено да се доставят от СССР. Поради личното настояване на държавния глава Тодор Живков обаче се пристъпило към строителството (Живков, 1991: 58-65 [Jivkov, 1991]). В показанията си по дело N 4/1990 г. бившият вече държавен глава твърди, че увеличаването на мощностите е станало под прекия натиск на тогавашния съветски лидер Никита Хрущов. Когато Т. Живков му изяснява първоначалните планове за комбината Хрущов в характерния си циничен стил заявява „Вие какво искате да правите чайник или металургичен завод!?“ (Цитирано по: Христов, 2007: 133 [Hristov, 2007]). По този начин са били „преодолени“ българските опасения, че за продукцията на един голям МК няма да има достатъчно пазари в рамките на Съвета за икономическа взаимопомощ, че мощностите на едно огромно за българските мащаби няма да бъдат напълно натоварени и това ще се отрази негативно на рентабилността му и т.н.

Известната до сега архивна документация от края на 50-те и началото на 60-те години на 20 век не дава възможност за пълно осветляване на въпроса относно решението за строителство на голямо за българските мащаби индустриално предприятие. На базата на цитираните спомени обаче могат да се направят определени изводи. Никой от авторите на мемоари не се занимава с възможностите за осигуряване на достатъчно и квалифицирана работна ръка, с възможностите да се организират по подходящ начин ритмичните доставки на суровини и т.н. Притесненията идват най-вече от съмненията по въпроса дали комбината ще бъде рентабилен. Сами по себе си съмненията по този въпрос в държавното ръководство са напълно основателни. Те са преодолени по силата на административен натиск, който според двата източника идва от различни места: от държавния глава и неговото про-съветско обкръжение или от Съветския съюз. Тези твърдения може и да не си противоречат, а да се допълват взаимно. От гледна точка на анализа на функционирането на социалистическата икономика тук може да се допълни вече изградената теоретична конструкция. Очевидно, че дори и когато лидерите на отделни социалистически държави знаят или се съмняват в рентабилността на определена инвестиция, то техните опасения могат да се преодолеят чрез натиск от страна на „големия брат“.

Строителството на МК „Кремиковци“ започва официално на 14 март 1960 г. с първата копка на цеха за метални конструкции. Идейният проект за комбината е разработен в СССР, съветски специалисти участват и в самото строителство. В следващите години започва откриването на отделни обекти от комбината, но тържественото официално откриване на първите мощности на комбината става на 5 ноември 1963 г. Тогава са пуснати в експлоатация доменна пещ, първата коксова батерия, Ремонтно-механичен завод и Топло-електрическа централа. Всъщност в следващото десетилетие се откриват непрекъснато нови мощности и звена към комбината за производство на електростомана, конверторна стомана, безшевни тръби, бетонно желязо, студеновалцувана ламарина, ламарина с пласмасово покритие и т.н. С тяхното пускане се предполага, че ще се достигнат пълните производствени мощности на наличното оборудване и съответно ще се достигне до по-голяма рентабилност на комбината⁷.

Още преди официалното откриване на комбината висшето партийно и държавно ръководство е информирано за наличието на сериозни проблеми в индустриалното предприятие. На 28 септември 1963 г. Председателя на Комитета по химия и металургия изпраща Доклад лично до Тодор Живков, който тогава е пръв секретар на ЦК на БКП и

⁷ Пак там.

председател на Министерския съвет. В него Живков е информиран, че е необходимо да се внесат промени в плана за Кремиковци защото са регистрирани закъснения в доставките от СССР, а също и закъснения в строителните работи. Констатирана е и липсата на достатъчно работници за строителството на стоманодобивния цех, която също води до забавяния⁸.

Почти месец по-късно Т. Живков получава значително по-подробен доклад подписан от председателя на Държавния комитет за наука и технически прогрес проф. Иван Попов. Авторите на доклада всъщност са няколко души, които са натоварени със задачата да проучат основните проблеми и да дадат предложения за преодоляването им. Още в началото на доклада държавният глава е информиран, че „съществува разрыв между сроковете за въвеждане на отделните мощности на комбината, който ще се отрази неблагоприятно не само върху изпълнението на четвъртата петилетка, но и през първите години на следващата петилетка“⁹. Основната последица от различните несъгласувани срокове за доставка и пускане в експлоатация на отделните звена в комбината, според авторите на доклада ще доведе до производство на „полупродукти“ по тяхното определение. Тези полупродукти от своя страна имат нужда от допълнителна обработка, за да се превърнат в материали, които могат да обслужват нуждите на българското стопанство. Конкретните изчисления на представителите на комисията сочат, че дори и да се приемат съкратени срокове за доставка на производствени мощности от СССР през 1964, 1965 и 1969, 1970 ще се появят излишъци от произведен чугун, през 1965 и 1966 г. е предвидено да се появят излишъци от произведена стомана, която има нужда от допълнително преработване, до 1970 г. е предвидено да има излишъци и „полупродукти“ и от други производства на комбината¹⁰.

Поради липса на търсене на подобни стоки в социалистическите страни произведените „полупродукти“ би трябвало да се продават на „капиталистическия пазар“. Изчисленията на комисията показват, че само за 1964 г. от износа на чугун МК „Кремиковци“ ще загуби валко над 14, 8 милиона лева и ок. 500 000 долара. Приведени са и данни за 1965 и 1966 г., които водят до извода, че този износ е икономически неизгоден, защото води до загуби. Това именно налага: А) от една страна забавяне на въвеждането в експлоатация на втора доменна пещ, защото тя ще увеличи неизгодното производство на чугун, чиито цени на външните пазари са ниски и неизгодни за българското стопанство и Б) от друга страна ускоряване на строителството на останалите предвидени мощности, за да не се налага готовата „полупродукция“ в частност чугун, но и някои видове стомана и други стоки да се изнасят до по-развити индустриални държави, където да се подложат на необходимата по-нататъшна преработка¹¹.

Комисията предвижда, че с постепенното влизане в действие на всички предвидени мощности до към 1970 г. себестойността на продукцията на Кремиковци (чугун, различни видове стомана и др.) ще намалява, но няма да се достигне до предварително планираната. Като една от най-важните причини за високата себестойност на чугуна се сочи „трудната обогатимост на рудата [става въпрос за местната руда – б.м. П.П.], която изисква сложна схема на обогатяване; непредвидените разходи на материали по проекта в резултат на изменения в първоначалната проектна схема, високата цена на горивата, повишения им разход и др.“ Оскъпяването на чугуна от своя страна води до оскъпяване и на произведената стомана, която също надхвърля първоначалната си проектна себестойност.¹² Впрочем,

⁸ ЦДА, ф. 1Б, оп. 19, а.е. 525, л. 1-3.

⁹ ЦДА, ф. 1Б; оп. 6; а.е. 5304, л. 20-21.

¹⁰ Пак там, л. 22.

¹¹ Пак там, л. 23-25.

¹² Пак там, л. 27.

цялостния преглед на предвидената себестойност и на изчислената от комисията вероятна себестойност на Кремиковската продукция за 1970 г. води комисията до нерадостни изводи: „И проектната себестойност и изчислената от комисията себестойност за 1970 г. са значително по-високи както от международната цена на капиталистическия пазар в долари, така и от контрактните цени между НРБ и СССР в рубли“¹³. Това ще се отрази негативно върху себестойността на продукцията на останалите отрасли, които зависят от Кремиковската стомана – машините, които ще се произвеждат от нея ще бъдат по-скъпи, което ще намали възможностите за евентуална валутна възвръщаемост при техния износ и т.н.

Свои бележки във връзка с разгледания доклад на комисията дават завеждащия отдел „Планово-финансов“ на ЦК на БКП – Сава Дълбоков и завеждащия отдел „Промислен“ на ЦК на БКП – П. Статев. В тях те оценяват високо работата, свършена от комисията изготвила доклада до Т. Живков. Отправят се и някои важни препоръки, като например това, че изчисленията за евентуалните загуби са направени при вариант на съкращаване на сроковете на доставки от СССР, но не са направени такива разчети при евентуално спазване на сроковете. Липсва също така разчет за необходимите държавни дотации, за покриване на загубите. Допълнително проучване изисква и въпросът дали строително-монтажните предприятия в България ще са в състояние да завършат необходимите строежи в случай, че сроковете за доставка се променят. Друга забележка към доклада е липсата на проучване за отражението на проблемите в Кремиковци върху останалите отрасли на българската икономика. Очевидната липса на достатъчно суровини и проучвания води представителите на ЦК на БКП до логичен, съобразно времето и настройката на партийните ръководители извод: „... ще бъде правилно да се изучи възможността за по-тясно коопериране със Съветския съюз, особено в отраслите на черната и цветна металургия, енергетиката, където имаме бедни суровини и трудно ще преодолеем произтичащите от това последици“¹⁴.

Явно плановете за индустриализиране на България се осъществяват при ясното съзнание за изключително силната зависимост на изгражданата промишлена база от СССР и без да се предвижда възможността за евентуалното влошаване на отошенията или пък за прекъсване на суровинните доставки от страна на Съветския съюз. Този елемент от изграждането на социалистическата индустрия в България на практика допълва аргументите на „австрийците“ в полза на това, че функционирането на социалистическата икономика ще се изправи пред непреодолими трудности в дългосрочен план. Допълнението идва не от сферата на икономическата теория, а от природните дадености и геополитиката. Държави, които са бедни на природни ресурси, за да се индустриализират по съветски модел имат нужда от голям брат, който да доставя суровини, да осигурява реализация на продукцията и да осигурява изолация от международните пазари. Геополитическите интереси и ориентации на отделните държави в дългосрочен план обаче търпят промени, които могат фактически да унищожат вече създадената индустрия на малките социалистически държави. Индустриализацията на България по същество е базирана на целенасочено избрано и последователно провеждано фактическо изолиране от международните (най-вече капиталистически) пазари и обвързване със СССР. Това предопределя и нейните сериозни проблеми в условията на преход към пазарно стопанство в края на 20 век.

От гледна точка на теоретичната рамка и хипотезата на изследването също могат да се направят някои изводи. На първо място пред българските стопански ръководители не стои с такава острота проблема с липсата на реални пазарни цени. Те достатъчно ясно знаят

¹³ Пак там, л. 30.

¹⁴ Пак там, л. 14-19.

състоянието на международните пазари в областта на черната металургия и това им дава основа за предвижданата висока себестойност и загуби от страна на МК „Кремиковци“. В този смисъл концепцията на Мизес все още не може да се приложи цялостно при анализа на работата на едно голямо социалистическо предприятие. Очевидно е все пак, че позоваването на международните пазарни цени потвърждава виждането на Мизес за това, че социалистическите икономики неизбежно ще се нуждаят от пазарни цени. Констатираните разлики в сроковете на пускане на отделните производствени единици и планираното недостигане на проектната себестойност на продукцията на Кремиковци показват, че при неговото планиране е било невъзможно да се събере цялото необходимо знание и за де превърне то в смислен и стойностен проект за Металургичния комбинат. Тук дори не се стига до ролята на информацията, носена от пазарните цени, а става въпрос за разпръснатото знание относно това как последователно да се построят и открият отделните производствени звена, че да не се трупат производства, които носят основно загуби. То очевидно липсва при планирането на Кремиковския металургичен комбинат.

Докладът на комисията не остава без последствия. В съответствие с направените препоръки от страна на специалистите и на съответните завеждащи отделив ЦК на БКП, на свое заседание проведено на 31. 10 – 1. 11 1963 година Политбюро на ЦК на БКП взема няколко решения, които се отнасят до МК „Кремиковци“. За да се избегне неефективното използване на наличните в комбината мощности българската делегация, която води преговори със СССР е натоварена да подготви предложение за ускоряване на проектирането и доставката на предвидените машини и съоръжения. Ускорено е и проучването за възможно най-ефективното ползване на наличните суровини и т.н. На същото това заседание е взето и решението официалното откриване на комбината да стане на 5 ноември същата година¹⁵. Пускането в експлоатация на нови мощности се превръща в един от постоянните дефекти при работата на МК „Кремиковци“. Те са констатирани за 1984 г. и 1985 г. Наред с това е отбелязано и отлагането на ремонтни и възстановителни работи, недостатъчна обезпеченост с резервни части, транспортни затруднения, недостиг на транзитни и фериботни вагони и т.н.¹⁶

През 60-те години на 20 век документите, които обобщават работата на Кремиковци разкриват някои системни проблеми, които очевидно не се влияят по никакъв начин от опитите на партийното и държавно ръководство и на ръководителите на предприятието да ги разрешат. Още в началото на 1960 година в Докладна записка до секретаря на ЦК на БКП Начо Папазов е отбелязано, че за навременното въвеждане в експлоатация на пусковите обекти на комбината са необходими 1625 работника, но назначените са едва 925 души. Непривлекателността на работата по строящия се металургичен гигант се дължи на тежките условия на работа, липсата на жилища, неуредения транспорт и др. При това наличната работна ръка има един съществен недостатък - „Ниската квалификация на работниците заети в механо и електрооборудването не може да гарантира нормален пуск и експлоатация на оборудването в конверторния цех“¹⁷. Тези проблеми се повтарят почти дословно в друга Докладна записка до Начо Папазов от март 1966 г. Тя се е направена като резултат от проведена проверка на състоянието на строителните работи в комбината. На първо място се констатира, че на „повечето от пусковите обекти е допуснато сериозно изоставане в сравнение с утвърдените графици“. Причините за това положение са оценени като „постоянно действащи“, а сред тях на първо място се сочи липсата на работна ръка и

¹⁵ Пак там, л. 1-4.

¹⁶ ДА – София, ф. 1459, оп- 6, а.е. 102, л. 10; а.е. 103, л. 80-81, 121.

¹⁷ ЦДА, ф. 1Б, оп. 44, а.е. 50, л. 12.

непълноценното използване на наличната. Проверката констатира, че трудовата дисциплина не е на необходимото равнище¹⁸. От края на 60-те години са запазени и няколко Отчета за качеството на продукцията и за нарушенията на технологията и брака в Кремиковци. В тях системно се констатира няколко повтарящи се проблема. Те включват: слаба организация на работата в отделните звена, чести престои, непостоянно качество на чугуна, некачествени суровини, неритмично снабдяване със суровини, като последните се товарят в замърсени вагони, което от своя страна се отразява неговитно на качеството и т.н.¹⁹ В доклада за 1968 г. се отбелязва „Майсторите и валцърите практически не се интересуват от качеството на метала, който валцуват“²⁰. Явно предвидените още от класическата политическа икономия проблеми на социалистическия икономически модел, които се дължат на липсата на заинтересованост от страна на работниците намират своята реализация и в ежедневната работа на МК „Кремиковци“.

Липсата на заинтересованост частично е свързана и със системния недостиг на квалифицирана работна ръка. Той не се отнася само до 60-те години на 20 век, т.е. не се дължи на факта, че металургията е ново за страната производство и в нейното начало е трудно да се намерят квалифицирани работници. Проблемът си остава и през 70-те години, когато броят на заетите в комбината надхвърля 20 000 души. През 1972 г. в Анализ на резултатите от дейността на МК „Кремиковци“ е отбелязано наличието на множество аварии и престои на техниката, които се дължат на занижена дисциплина и лична отговорност, а също и на „недостатъчна и несъответстваща квалификация на много работници за работните места, на които са назначени“²¹. Неправилната експлоатация и лошото поддържане на оборудването, липсата на кадри и произтичащата от това висока аварийност и загуби са констатирани и през 1975 г. Това налага ползването на труда на войници от строителни и железопътни войски, а също и на затворници²². Техният документално установен брой за 1975 и 1976 г. – съответно 735 и 521 човека – не голям на фона на огромния брой заети в предприятието. Въпреки всичко използването на войници и затворници, което по същество е принудителен труд, е показателно за невъзможността да се осигури работна ръка и за склонността на организаторите на социалистическата икономика да прибегват до насилие. Загубите не са само икономически за период от няколко години са известни и смъртните случаи, предизвикани от аварии в предприятието. Те са обобщени в **Таблица 1**.

Таблица 1. Брой на производствените инциденти и на смъртните случаи в МК „Кремиковци“ за периода 1972-1976 г.

Година	1972 г.	1973 г.	1974 г.	1975 г.	1976г.
Брой на инцидентите	422	430	489	504	497
в това число смъртни	1	5	8	4	5

Източник: ДА – София, ф. 1459, а.е. 530, л. 86; а.е.532, л. 107.

¹⁸ Пак там, л. 1-7.

¹⁹ ДА – София, ф. 1459, оп. 3, а.е. 773, л. 1-22; а.е. 774, л. 1-22; а.е. 775, л. 1-40; а.е. 776, л. 1-11.

²⁰ ДА – София, ф. 1459, оп. 3, а.е. 774, л. 15.

²¹ ДА – София, ф. 1459, оп. 3, а.е. 528, л. 56-57.

²² Пак там, а.е. 532, л. 24, 32, 40, 48 и др.

Допълнителна илюстрация на проблемите са набирането на работна ръка е високата степен на текучество, т.е. краткото задържане на работниците в предприятието. Така за 1972 г. процентът на текучество е 18,1. Той търпи известни промени през следващите години, но така и не се разрешава до 1989 г. Например в Доклад-анализ за стопанската дейност и икономическото състояние на комбината за 1983 г. се сочи, че през годината са напуснали общо 3194 души, от които 2735 работника. Като най-голям е делът на напусналите със стаж от 1 година²³. Същото се отнася и до квалификацията на работниците, която през 1989 г. отново се оценява като незадоволителна, като причините за това си остават: високото текучество, тежките условия на труд, високия производствен травматизъм, неуредени социално-битови условия и т.н.²⁴

Как се съотнасят този хроничен недостатък в Кремиковци към предвижданите от Мизес, Хайек и Демостенов проблеми пред социалистическия стопански модел? Очевидно, че при липсата на съответната мотивация за съвестна работа в няма достатъчно желаещи да работят. Липсата на мотивация от също така води и до липса на желание за усвояване и прилагане в практиката на нови знания, които да подпомогнат неговото функциониране. В този смисъл тук може да видим на много ниско ниво предвидения от Хайек проблем с невъзможността да се обобщи или използва от ръководителите в социалистическата икономика наличното разпръснато знание и информация. Действителността в социалистическата икономика се оказва такава, че много често знанието не е просто разпръснато, а несъществуващо.

Показателни за състоянието на МК „Кремиковци“ са финансовите резултати от неговата работа. Обобщени сведения за това на базата на наличните архиви съществуват за периодите 1972-1976 и 1981-1988 г. Още в доклада от 1963 г. беше отбелязано, че поради несинхронизираното пускане и непълното натоварване на мощностите МК трупва различни загуби. През 1972 г. в обобщаващия анализ за резултатите от дейността на комбината е отбелязано, че има известно подобрене на финансовото му положение, без обаче да са ликвидирани напълно финансовите затруднения²⁵. На следващата година отново се отбелязва, тежкото финансово състояние на комбината. Посочени са и основните източници на затрудненията. Сред тях трябва да се отбележи твърдението, че ръстът на работната заплата изпреварва производителността на труда. Не е изпълнен планът за постъпления от реализация на готова продукция и планът за печалбите. Като сериозен проблем, който предизвиква финансови проблеми се сочи и свръхнормативното натрупване на материали и ценности, които се ползват за поддръжка и ремонт на съоръженията. По този начин се затварят средства, които са необходими за текущи плащания на комбината. Любопитно е обаче обяснението за натрупването на подобни ценности: „**непознаване напълно** [курсивът мой – П.П.] действителните нужди на комбината и доставка на отделни видове количества по-големи от необходимите“²⁶. Явно дори между хората, които са отговорни за снабдяването и за попълването на запасите с материали и суровини липсва координация и познаване на пълните нужди на комбината. За пореден път виждаме реализирано в практиката предвиждането на Хайек за невъзможността в условията дори на едно социалистическо предприятие да се концентрира и да се управлява правилно цялата необходима информация.

През 1974 г. финансовото състояние на Кремиковци достига до критична точка. Очакваното снижаване на себестойността на продукцията не се случва. Натрупват се

²³ Пак там, оп. 6, а.е. 101р л. 124.

²⁴ Пак там, оп. 6, а.е. 104, л. 11.

²⁵ ДА – София, ф. 1459, оп. 3, а.е. 528, л. 91.

²⁶ Пак там, а.е. 529, л. 92.

перезходи на материални ресурси (влагане в отделните производства на повече суровини), непланирани загуби, в които влизат глоби за просрочени плащания, неустойки по договори и т.н. Само от регистрираните през годината 1410 аварии комбинатът губи ок. 5,3 милиона лева. Самите аварии намаляват възможността за провеждане на планови ремонти, защото персоналът, който трябва да ги извършва е зает с отстраняването на аварирани агрегати и машини. Непровеждането на планови ремонти от своя страна води до увеличаване на аварията и така се влиза в своеобразен омагьосан кръг. Най-забележителното за 1974 г. обаче е изявлението, че през първото и последното тримесечие на годината комбинатът е в състояние на неплатежоспособност²⁷. Финансовите проблеми на комбината остават и през 1975 г. когато общата стойност на произведената продукция за комбината е ок. 550 млн лева, но от продажбата ѝ са получени 528 млн. лева. За наличието на нереализирана продукция имат своя принос „повишените изисквания към качеството на металите на международния пазар“, към които българският производител очевидно не може да се приспособи. Отделно от това продължават старите проблеми с аварии, несвоевременно провеждане на ремонти, слаба организационно-техническа дисциплина и др.²⁸ През 1976 г. към финансовите проблеми на комбината се прибавят и „неотзивчивостта“ на БНБ към исканията на комбината за кредити, надвнесените суми към държавния бюджет, ползването на оборотни средства за погасяване на дългове към клиенти на предприятието и т.н. Това налага пряката намеса на финансовия министър Б. Белчев и на генералния директор на ДСО „Черна металургия“. В наличните документи не е спомената конкретната насока на тяхната намеса, но се отбелязва, че благодарение на нея комбинатът устоява да излезе от „финансовите затруднения и многомесечната неплатежоспособност“²⁹. Явно за периода от 1974 до края на 1976 г. комбинатът се намира в състояние, което е близко да фалита, а държавната помощ за избягване на финансовите проблеми може да се отнесе към т. нар. меки бюджетни ограничения (Корнай, 1996: 143-147). При тях държавата намира средства – през облекчено данъчно облагане, субсидии, кредити при по-изгодни от стандартните условия и т.н. - чрез които спасява закъсали държавни фирми.

Държавната помощ не се оказва особено ефективна. Свидетелство за това е фактът, че през 80-те години на 20 век МК „Кремиковци“ отново изпада в тежко финансово състояние. Първите данни за това са от 1981 и 1982 г. В годишния Доклад за стопанската дейност и икономическото състояние на комбината за 1981 г. е отбелязано, че той „бе целогодишно във финансово затруднение и влошена платежоспособност“³⁰. Същото е състоянието и за 1982 г.³¹ В същите документи са посоеени и източниците на финансовите затруднения. Принципно те не се отличават особено от причините, които доведоха до проблеми през предходното десетилетие, макар че могат да се открият и някои нови елементи. Сред традиционните вече проблеми на комбината може да се отбележат високата аварийност и несвоевременното въвеждане в експлоатация на нови мощности, забавянето на мероприятия по реконструкция и модернизация, недостатъчна обезпеченост с резервни части и работна сила. Това прави производството на комбината твърде скъпо и през 1981 г. загубите от износ на продукция надхвърлят 140 млн. лева. Особено големи са загубите от износ по т. нар. 2-ро направление, т.е. към страните с пазарна икономика, където цените са ниски спрямо тези на „Кремиковци“. Загубите частично са покрити със субсидия от държавния бюджет на

²⁷ Пак там, а.е. 530, л. 54.

²⁸ Пак там, а.е. 531, л. 4, 12, 76, 83.

²⁹ Пак там, а.е. 532, л. 91.

³⁰ Пак там, оп. 5, а.е. 120, л. 3.

³¹ Пак там, оп. 6, а.е. 102, л. 6.

стойност ок. 115 млн. лева. Видимо е, че държавната субсидия не успява да компенсира всички загуби и ок. 25 милиона лева остават за сметка на предприятието³².

Трайното влошаване на финансовото състояние на комбината отново вкарва в действие меките бюджетни ограничения от страна на държавата. На 8 октомври 1982 г. влиза в сила 158-мо постановление на Министерския съвет, по силата на което са отложени плащания към БНБ по погашения на лихви и заеми за капитални вложения, предвидено е бюджетно финансиране (а не от средствата на предприятието) на някои от новите капитални вложения, предвидени са кредити за внос на суровини и т.н.³³. Посочените мерки на постановлението са временни и частично стабилизируют финансовото положение на „Кремиковци“ за 1983 и 1984 г. Стабилизацията обаче не е пълна, защото през 1983 г. финансовите доходи на комбината за фонд „Работна заплата“ не достигат и това налага държавата да ги субсидира с 9 329 000 лева³⁴.

От 1985 г. 158-мо постановление вече не е в сила и това веднага се отразява отрицателно на финансовото състояние на „Кремиковци“. Комбинатът отново получава субсидии за фонд „Работна заплата“. Освен това държавата субсидира износа и други дейности определени като ниско рентабилни. За същата година се отбелязва, че централно въведените нови по-високи цени на електроенергията, горивата, питейната вода и услугите водят до това, че МК „Кремиковци“ от печеливш се превръща в губещ³⁵. Сведенията за лошото финансово състояние на предприятието прозължават през целия период до 1989 г. Те очевидно са системни и не могат да се преодолеят с различните форми на държавна подкрепа и една ли би трябвало да се отдават единствено на персоналните качества на ръководителите на предприятието³⁶.

В края на 80-те години документите, които се отнасят за дейността на предприятието вече сочат, че неговата материално-техническа база е морално остаряла и силно амортизирана³⁷. Дълговете продължават да се натрупват и те не позволяват както обновяване на наличната техника, така и желаното от партийното и държавно ръководство на страната самофинансиране.

Финансовите проблеми на МК „Кремиковци“ от 70-те и 80-те години на 20 век фокусират в себе си много от принципните недостатъци на работата му. Те могат да се обобщят като производство на скъпа и некачествена продукция, липса на възможност за реформиране на дейността на предприятието, постепенно остаряване и амортизиране на производствените мощности, организационни и технически недостатъци.

³² Пак там, оп. 5, а.е. 120, л. 12-14, 54.

³³ Пак там, оп. 6, а.е. 101, л. 134-135.

³⁴ Пак там, л. 137; а.е. 103, л. 12.

³⁵ Пак там, л. 137; а.е. 103, л. 82-83, 97, 125, 130. Това е първото споменаване в наличните архивни документи за превръщането на комбината от печеливш в губещ. Доколко може да се оцени кѐто печелевш в предните години, при наличието на държавни субсидии и други държавни помощи е спорно, но очевидно в случая дори държавните помощи не са в състояние да помогнат за стабилизирането и за генериране на някаква (дори и фиктивна) печалба. През 1987 г. в Доклад от главния директор на комбината Г. Харизанов и секретаря на КК на БКП в предприятието М. Дойков до Народното събрание също се отбелязва, превръщането на комбината от печеливш в губещ (ДА – София, ф. 1459, оп. 6, а.е. 43, л. 1-6).

³⁶ Както е направено в резултатите от проверката на Комитета за държавен и народен контрол за дейността на предприятието за 1934-1987 г. Том вината за непълното използване на мощностите, за ниското качество на продукцията и свързаната с това лошо финансово положение на комбината е хвърлена най-вече върху бившия главен директор Лазар Минтов и върху съответните заместник директори (ДА-София, ф. 1459, оп. 6, а.е. 52, л. 46).

³⁷ ДА-София, ф. 1459, оп. 6, а.е. 43, л.1-6.

Анализирани през призмата на австрийската икономическа школа и нейните принципни постановки за невъзможността да се организира рационално икономическо производство в условията на социализма финасовата история на „Кремиковци“ отново показва, че информация за реалните пазарни цени на производството не липсва. Това, което прави впечатление обаче е, че организацията в предприятието и в държавата не може да се промени адекватно на пазарните цени, такива каквито се срещат в капиталистическите пазари и дори към административно определените цени на вътрешния пазар в страната. Сякаш липсва знанието, умението и импулсът да се осъществи болезнено, но неизбежно реформиране на социалистическия металургичен мастодонт. В край на сметка набраната инерция, непрекъснатата държавна помощ в условията на меки бюджетни ограничения, липсата на отговорни собственици, които да се стремят към печалба още по времето на социалистическия режим поставят „Кремиковци“ в положение, което по същество гарантира неговия фалит. Който всъщност е въпрос на време и желание на държавата да удължи агонията му.

ЗАКЛЮЧИТЕЛНИ БЕЛЕЖКИ

Една въображаема разходка на Лудвиг фон Мизес и Фридрих Хайек в МК „Кремиковци“ вероятно би била интересна на двамата видни икономисти, но видяното в никакъв случай не би ги учудило. Аргументите с висока степен на абстрактност - най-вече тези на Мизес – остават невидими на нивото на едно конкретно предприятие. За сметка на това вижданията на Хайек, на представителите на класическата политическа икономия и на Симеон Демостенов намират своето потвърждение в ежедневието стопански живот на металургичния комбинат още преди неговото официално откриване през 1963 г. и до последния ден на социалистическия режим през 1989 г.

Синтезиращият преглед на стопанската дейност на Кремиковци през периода на социализма разкрива добре познати, но и, умишлено или не, забравяни характеристики на българската социалистическа икономика. Не всички заети в нея са мошеници или опортюнисти, които се стремят да уредят живота си, съобразно характеристиките на страната и времето, в което живеят. Недостатъците, които се идентифицираха в „Кремиковци“ са системни, а не са свързани толкова с личните качества на хората, които са работили в отделните производства. „Кремиковци“ е събирателен образ на стопанската действителност в България през епохата на социализма и показателен за възможностите и резултатите от държавно-осъществената индустриализация на страната. Да, България се превръща в индустриална страна, но въпросът дали си заслужаваше цената, която се плати за социалистическата индустриализация продължава да стои с пълна сила.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Аврамов, Р. 2008. *Пари и де/стабилизация в България 1948-1989*. София: Ciela. [Avramov, R. 2008. *Pari i de/stabilizatsia v Bulgaria 1948-1989*. Sofia: Ciela.]
- Бруцкус, Б., 1921. Проблемы народного хозяйства при социалистическом строе, *Экономист*, 1-3. [Brutskus, B., 1921. *Problemy narodnogo hozaystvo pri sotsialisticheskom stroe*, *Экономист*, 1-3.]
- Вачков Д. и М. Иванов, 2008. *Българският външен дълг 1944-1989. Банкрутът на комунистическата икономика*. София: Ciela. [Vachkov D. i M. Ivanov, 2008. *Balgarskiyat vanshen dalg 1944-1989. Bankrutat na komunisticheskata ikonomika*. Sofia: Ciela.]
- Демостенов, С., 1946. *Теоретическа политическа икономия*. Част Първа: Увод в Теоретическата политическа икономия; Част Втора: Учение за производството. 3 издание, София. [Demostenov, S., 1946. *Teoreticheska politicheska ikonomia*. Chast Parva: Uvod v Teoreticheskata politicheska ikonomia; Chast Vtora: Uchenie za proizvodstvoto. 3 izdanie, Sofia.]
- Живков, Ж. 1991. *Кръглата маса на Политбюро*. София: InterPress 67. [Zhivkov, Zh. 1991. *Kraglata masa na Politbyuro*. Sofia: InterPress 67.]
- Иванов, Д. (съставител), 2004. *От Девети до Десети*. София: Фондация „Арете“, Университетско издателство „Св. Климент Охридски, Издателство „Захарий Стоянов“. [Ivanov, D. (sastavitel), 2004. *Ot Deveti do Deseti*. Sofia: Fondatsia „Arete“, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski, Izdatelstvo „Zahariy Stoyanov“.]
- Иванов, М. 2008. *Реформаторство без реформи. Политическа икономия на българския комунизъм 1963-1989*. София: Ciela. [Ivanov, M. 2008. *Reformatorstvo bez reformi. Politicheska ikonomia na balgarskia komunizam 1963-1989*. Sofia: Ciela.]
- Корнай, Я. 1996. *Социалистическата система. Политическа икономия на комунизма*. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“. [Kornay, Ya. 1996. *Sotsialisticheskata sistema. Politicheska ikonomia na komunizma*. Sofia: Akademichno izdatelstvo „Prof. Marin Drinov“.]
- Марчева, Ил. 1993. *Индустриалната политика в България. В: Страници от българската история (събития, размисли, личности)*, т. 2. София: Просвета. [Marcheva, Il. 1993. *Industrialnata politika v Bulgaria. V: Stranitsi ot balgarskata istoria (sabitia, razmisli, lichnosti)*, t. 2. Sofia: Prosveta.]
- Мизес, Л., 2011 [1949]. *Човешкото действие. Трактат по икономика*. София, издателска къща “МаК”. [Mizes, L., 2011 [1949]. *Choveshkoto deystvie. Traktat po ikonomika*. Sofia, izdatelska kashta “MaK”.]
- Пенчев, П. 2014. Борис Бруцкус и теоретичният дебат за социализма. сп. *Икономически и социални алтернативи*. 2014, 2: 111-128. [Penchev, P. 2014. *Boris Brutskus i teoretichniyat debet za sotsializma*. sp. *Ikonomicheski i sotsialni alternativni*. 2014, 2: 111-128.]
- Хайек, Ф., 1998 [1976]. *Право, законодателство и свобода. Илюзията за социалната справедливост*. т. 2, София, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“. [Hayek, F., 1998 [1976]. *Pravo, zakonodatelstvo i svoboda. Ilyuziyata za sotsialnata spravedlivost*. t. 2, Sofia, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“.]

- F., 1998 [1976]. *Pravo, zakonodatelstvo i svoboda. Ilyuziyata za sotsialnata spravedlivost. t. 2*, Sofia, Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski“.]
- Христов, Хр. 2007. *Тайните фалити на комунизма. Истината за краха на българския социализъм в секретните архива на дело N 4/1990 за икономическата катастрофа*. София: Ciela. [Hristov, Hr. 2007. *Taynite faliti na komunizma. Istinata za kraha na balgarskia sotsializam v sekretnite arhiva na delo N 4/1990 za ikonomiceskata katastrofa*. Sofia: Ciela.]
- Brutzkus, B., 1935. *Economic Planning in Soviet Russia*. With a Foreword by F. A. Hayek. London, George Routledge & Sons LTD.
- Caldwell, B., 1997. Hayek and Socialis. *Journal of Economic Literature*, 35, 4, pp. 1856-1890.
- Hayek, F., 1935 ed. *Collectivist Economic Planning: Critical Studies on the Possibilities of Socialism*. London, George Routledge & Sons LTD.
- Hayek, F., 1937. Economics and Knowledge. *Economica*, New Series, vol. 4, 13 (February 1937).
- Hayek, F., 1994 [1944]. *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press.
- Hayek, F., 1994. *An Autobiographical Dialogue*. Liberty Fund, Indianapolis.
- Mises, L., 2012 [1920]. *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. Auburn: Alabama, Ludwig von Mises Institute.
- Rothbard, M., 1991. The end of Socialism and the Calculation Debate Revisited. *The Review of Austrian Economics*, vol. 5, 2
- Salerno, J., 1990. Why a Socialist Economy is “Impossible”, Postscript in: Mises, L. (2012 [1920]), *Economic Calculation in the Socialist Commonwealth*. Auburn, Alabama, Ludwig von Mises Institute.
- Steele, D., 1981. Posing the Problem: The Impossibility of Economic Calculation under Socialism. *The Journal of Libertarian Studies*, V, 1.
- Weber, M. 1978 [1920]. *Economy and Society. An Outline of Interpretative Sociology*. University of California Press.

Е-УСЛУГИТЕ В ПУБЛИЧНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ И ПАНДЕМИЯТА COVID-19

Десислава Калчева¹, Софийски университет „Св. Климент Охридски“

Резюме

Кризата, свързана с разпространението на COVID-19 поставя на изпитание прякото доставяне на административни услуги от страна на централната и местната власт. Струпването на големи групи хора и необходимостта на социална дистанция изисква прилагането на по-различен подход при предоставянето на публичните блага и услуги. Настоящият доклад има за цел да представи развитието на е-услугите, които се предоставят от публичната администрация в България и тяхното развитие в резултат на кризата, свързана с разпространението на вируса. В настоящия доклад е представена степената на изпълнение на реформата към електронно управление, новите възможности за отдалечен достъп до публични услуги, които се предлагат на местното население в България. Представени са възможностите за финансиране на реформата и основните проблеми, свързани с въвеждането на е-услугите и е-управлението.

Ключови думи: е-услуги, COVID-19, публична администрация, реформа, е-управление.

E-SERVICES IN PUBLIC ADMINISTRATION AND CORONA VIRUS PANDEMIC

Desislava Kalcheva², Sofia University "St. Kliment Ohridski"

Abstract

The crisis surrounding the proliferation of Covid-19 is putting to a test the direct delivery of administrative services by central and local government. The need for social distance requires a different approach to the provision of public goods and services. This report aims to present the development of e-services provided by the public administration in Bulgaria and their development as a result of the crisis related to the spread of the virus. The report presents the degree of implementation of the reform of e-government, the new opportunities for remote access to public services that are offered to the local population in Bulgaria. The possibilities for financing the

¹ Десислава Калчева – доктор по Финанси, парично обръщение, кредит и застраховка, хон. асистент в катедра Софтуерни технологии, Софийски университет Св. Климент Охридски. Научно-изследователски интереси в сферата на регионалното развитие, фискалната децентрализация, местните финанси и дълговото финансиране на местните власти и държавата. Участие в национални и международни проекти, посветени на административно-териториалните реформи, финансовата дисциплина на общините и електоралния цикъл.

² Desislava Kalcheva – PhD in Finance, Parttime lecturer in Department of Software Technologies, Sofia University St. Kliment Ohridski. Research interests in the field of regional development, fiscal decentralization, local finances and debt financing of local authorities and the state. Participation in national and international projects dedicated to the administrative-territorial reforms, the financial discipline of the municipalities and the electoral cycle.

reform and the main problems related to the introduction of e-services and e-government are presented.

Key words: *e-services, COVID-19, public administration, reform, e-government*

Пандемията COVID-19 оказва силно въздействие върху социалната, здравната и финансовата сфера, както и налага спешни и адекватни решения за борба с вируса от страна на местната, регионалната и централната власт. Наблюдава се въвеждане на разнообразни мерки, свързани с покрепа на най-уязвимите групи, в т.ч. за осигуряване на патронажна грижа, социално подпомагане, дистанция и дезинфекция, подкрепят се публичните инвестиции и се осигурява допълнително финансиране на здравната система.

В условията на социална дистанция, предоставянето на услуги от централната и местната власт не трябва да се прекъсва. Дигитализацията на публичните услуги се явява успешен инструмент за смекчаване на въздействията на пандемията, както и за осигуряването на социална дистанция и непрекъснатост по отношение на предоставянето на част от услугите от общини, региони и други публични институции.

В свой доклад от юни 2020 г. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие посочва, че „...кризата с COVID-19 ускорява дигитализацията на публичната администрация и предоставянето на обществени услуги в регионалните центрове, градовете и селските райони. В същото време дигитализацията поставя значителни предизвикателства пред регионалните и местните правителства, а способността да се справят с предизвикателствата на дигитализацията варира значително при отделните държави.“

Независимо, че дигитализацията е една от основните тенденции при европейските политики и все повече правителства възприемат инструменти за е-управление, може да се каже, че пандемията значително ускорява този процес. Регионалните и местните власти, които отлагаха дигитализацията и въвеждането на е-управлението, са принудени от обстоятелствата, да променят политиките си, за да осигурят приемствеността на своята работа в дигитална среда. Доказателство за това е и че много регионални и местни съвети прехвърлят работата си от реална към дигитална среда, в т.ч. онлайн дебати и гласуване (de Mello and Ter-Minassian, 2020).

Една от препоръките за смекчаване на последиците от пандемията, която дават и Мрежата от асоциации на местните власти в Югоизточна Европа също се свързва с осигуряване на е-услуги от местните и регионалните власти (NALAS, 2020). Според проучване на мрежата „...за успешно възстановяване, местните власти от Югоизточна Европа очакват промени в законодателството, призоваващи за повишена финансова децентрализация, по-силни местни данъчни правомощия, по-високи междуправителствени трансфери и по-гъвкави правила за местни заеми, както и по-високо ниво на ангажираност на националното правителство за подобряване на цифровите инфраструктура и дигитализация на услугите“.

Целта на настоящия доклад е от една страна да представи развитието на е-услугите в публичната администрация в България, а от друга да анализира дали пандемията COVID-19 има влияние върху по-бързото имплементиране на някои от е-услугите в страна. За изпълнението на целта се поставят следните задачи: оценка на степента на изпълнение на реформата към е-управление в България; анализ на е-услугите, които стават достъпни за гражданите в резултат на пандемията от COVID-19; анализ на възможностите за финансиране на реформата; изследване на основните проблеми, свързани с въвеждането на е-услугите.

Изследователските обекти са съответно предоставяни е-услуги от общините в България, както и предоставяни е-услуги от други публични субекти, като Национална агенция по приходите (НАП), Национален осигурителен институт (НОИ), Търговски регистър, Агенция по заетостта (АЗ) и др.

Условно, докладът е структуриран в три части, въведение и заключение. Първа част разглежда въздействието на пандемията COVID-19 върху е-услугите. Втора част от доклада разглежда реформата към електронно управление в България и новите е-услуги, които се предоставят на гражданите в резултат на разразилата се пандемия. В трета част са представени възможностите за финансиране и основните проблеми за успешно осъществяване на реформата. В заключението са представени основни препоръки и обобщения за успешно приключване на реформата в България.

В изследването е приложен дескриптивен анализ и кабинетно проучване.

Е-УСЛУГИТЕ И ПАНДЕМИЯТА COVID-19

Ефективното електронно управление осигурява голямо разнообразие от предимства, включително по-голяма ефективност и спестявания за правителствата и бизнеса, повишена прозрачност и по-голямо участие на гражданите в политическия живот. Електронното правителство дава възможност на гражданите, предприятията и организацията да осъществяват бизнеса си с правителството по-лесно, по-бързо и на по-ниска цена.

Като част от стратегията си, Европейската комисия (ЕК) предприема конкретни действия за развитието на трансгранични цифрови обществени услуги. Те включват, но не се ограничават до създаването на европейски оперативно съвместими платформи, като обща рамка за управление на електронната идентичност на гражданите (eID), и насърчване на иновациите чрез Програмата за конкурентоспособност и иновации (финансиране на пилотни проекти и проекти за eParticipation).³

Планът за действие за електронно правителство на ЕК за 2016-2020 г. предвижда цифрова, безгранична и отворена публична администрация, в т.ч. намаляване на административната тежест за гражданите, трансгранично предоставяне на е-услуги, отваряне на държавни данни и др.

В продължение на повече от десетилетие, бенчмаркът за електронно управление е годишен инструмент за наблюдение на Европейската комисия. Чрез него се предоставя информация за използването на информационните и комуникационни технологии (ИКТ) в публичния сектор. Бенчмарк рамката на електронното правителство съответства на ключовите политически приоритети в Плана за действие за електронно управление и Талинската декларация и дава представа за състоянието на електронното управление в 36 европейски държави. Резултати за държави по относителни показатели в сравнение със средното за Европа са представят като ниски средни и високи. Според това проучване, за 2019 г., основните характеристики на оценката са България са както следва: *характеристика на потребителите* – дигитални умения: ниски; използване на ИКТ – ниски; *правителствени характеристики*: качество – ниско, прозрачност – средно; *контекстни характеристики*: свързаност – ниска, дигитализация на частния сектор – ниска. Със сходни ниски оценки са Гърция и Румъния. С високи оценки се определят държави като Нидерландия, Естония, Финландия и Швеция (E-Government Benchmark 2019, 2020, p 83).

Дигитализацията и въвеждането на е-управление се определя като една от приоритетните политики на Европейския съюз. Във връзка с това, държавите-членки на Европейския съюз имат достъп до програми и фондове и определен финансов ресурс за изпълнение на реформи, свързани с предоставянето на е-услуги и успешното изграждане на електронно правителство. Дигитализацията предлага ред предимства сред които: подобряване количеството и качеството на държавните приходи, подобряване на данъчната администрация; позволява на правителствата да проследяват бизнес дейността по-ефективно и на по-ниски разходи. Достъпът до по-подробна информация за състава и разпределението на основите на базовите национални данъци може да спомогне за подобряване на дизайна на данъчната система по

³ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/public-services-egovernment>

отношение на справедливостта и ефективността, както и възможност за увеличаване на собствените приходи на местните власти по ред начини. (de Mello, Ter-Minassian, 2020).

Разразилата се пандемия COVID-19 в началото на 2020 г. поставя предизвикателства пред всички нива на управление, налага предприемането на спешни и адекватни мерки, които да смекчат негативните финансови, здравни и социални последици. На дневен ред се поставя въпроса за непрекъснатост при осигуряването на основни публични услуги за бизнеса и домакинствата, като същевременно трябва да се спазят изискванията за социално дистанциране. Според съобщение на Европейската комисия, „пандемията COVID-19, както никога досега, показва колко важни са цифровите технологии в днешния свят. Благодарение на цифровите решения, европейците могат да се свързват помежду си, да работят и да се лекуват“.⁴

Както вече посочихме, като основни приноси на е-услугите се включват прозрачно и по-ефективно управление, спестяване на време и средства. Към настоящият момент обаче, може да се каже, че преминаването към е-услугите е и предпоставка за запазване на живота и здравето на хората и за ограничаване разпространяването на заразата, съобразно спазване на мерките за дистанция. Наложената изолация на милиони хора увеличава стойността на публичните електронни услуги, в т.ч. получаване на информация, подаване на заявления и взаимодействие и работа с публичната администрация. Визуализират се ползите от създадените електронни портали на сайтовете на общините, създадените възможности за онлайн възлагане на обществени поръчки, възможността за дистанционно подаване на годишни данъчни декларации и др.

Според проучване за електронното управление на Департаментът по икономически и социални въпроси на ООН (UN DESA)⁵ цифровото правителство заема централна роля за справяне с кризата, превръщайки се в основен елемент за комуникация, лидерство и сътрудничество между политиките и обществото по време на пандемията COVID-19. Пандемията показва колко важни могат да бъдат информационно-комуникационните технологии (ИКТ), когато се използват подходящо за добро управление, особено в трудни моменти. Правителствата трябва да ускорят усилията за възприемане на технологиите, дори когато кризата отmine.

Дигитализацията се определя като потенциално мощен инструмент за повишаване на отвореността и участието на правителството. Така наречената „електронна демокрация“ става по-актуална в контекста на COVID-19, когато много страни установяват онлайн работа за парламентите, както и за общинските и регионални съвети при обсъждане и гласуване на различни въпроси от оперативната им дейност. В контекста на избухването на пандемията потенциалът на онлайн гласуването, както и потенциалните предизвикателства пред сигурността, стават още по-актуални (de Mello and Ter-Minassian, 2020, 12).

РЕФОРМАТА КЪМ Е-УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ

Според българското законодателство административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи обществени услуги, са длъжни да предоставят всички услуги в рамките на своята компетентност и по електронен път, освен ако законът предвижда особена форма за извършване на отделни действия или издаване на съответни актове. Когато предписаната от закона особена форма има правно значение, но част от услугата може да се заяви или предостави по електронен път, административните органи, лицата, осъществяващи публични функции, и организациите, предоставящи

⁴ https://www.consilium.europa.eu/en/topics/digital-europe/?SubscriptionOptions=&utm_source=DSMS&utm_medium=email&utm_campaign=2020-11-digital-europe-subscription-EN

⁵ [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf)

обществени услуги, трябва да осигурят възможност за това (Закон за електронното управление).

Реформата към е-управление и въвеждането на електронните публични услуги в България стартира в началото на 2000 г. В този период започва създаването на законовата рамка и се приемат основните нормативни документи като Стратегия за е-правителство, Програма за изпълнение на стратегията, Стратегия за модернизирание на държавната администрация и др. Въпреки че към днешна дата са разработени основополагащи документи и са създадени съответните структури, България все още изостава от световните тенденции по отношение на е-управлението.

Условно, реформата към е-правителство може да бъде разделена на три фази (Петрова, 2019, с. 42 [Petrova, 2019, s. 42]). Те са представени в таблица 1.

Таблица 1. Фази на реформата към електронно управление

Фаза	Срок	Задачи
Първата фаза „Подготвителна фаза“	2000-2002 г.	Създаване на законова рамка, приемане на основни нормативни документи, разработване на базисни модели
Втората фаза „Експериментална фаза“	2002–2005 г.	Разработване и внедряване на отделни технологични и организационни решения; актуализира се плана и стратегията: приема се Законът за електронния документ и електронния подпис; стартират се пилотни проекти.
Третата фаза „Същинска фаза“	2005 -	Извършва се реструктуриране на бизнес процесите в администрацията и посъвместно въвеждане на е-услуги; обособяват се отделни портали за предоставяне на електронни услуги; създава се Единния модел.

Източник: Стратегия за развитие на електронното управление в Република България

Ежегодно, Министерски съвет приема доклад за състоянието на администрацията, а част от анализите в доклада са посветени на имплементирането на е-услугите и напредъка по въвеждане на е-управлението. В докладът, приет през месец май 2020 г. се обобщава, че се наблюдава висок процент на администрациите, заявили участие в процеса по развитие на електронното управление. Според данните от доклада, към 31.12.2019 г. реалните участници в електронния обмен на документи са 1 027, от тях: 579 административни структури в т.ч. 257 общински администрации и 448 отделни специализирани териториални звена, които разполагат със собствени деловодства и генерират голям обмен на документи.

Следва да се отчете, че през 2019 г. са предприети мерки за ревизиране и оптимизиране на процесите по предоставяне на административни услуги, както и за облекчаване на гражданите и бизнеса при заявяване на административни услуги. Стартирани са дейности за интеграция на хоризонталните системи на електронното управление, свързани със създаване и популяризиране на Единния модел за заявяване, плащане и предоставяне на ЕАУ. Чрез единния модел се осигурява възможност за обмен на информация между администрациите, намаляване на административната тежест за гражданите и бизнеса и се създават условия за предоставяне на достъпни комплексни административни услуги.⁶ Реализацията на модела допринася за постигане на устойчивост на съществуващите системи на електронното

⁶ „Единен модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги“ предоставя възможност на гражданите и бизнеса за централизирано заявяване, заплащане и предоставяне на електронни административни услуги и информация, свързана с тях.

управление и подобряване на достъпа на гражданите и бизнеса до електронни административни услуги, включително чрез съвременни технологични средства.

Проучване на наличната информация показва, че общо 345 електронни административни услуги са разработени и са публикувани на Единния портал за достъп до електронни административни услуги (ЕПДЕАУ). От тях: 181 ЕАУ на централна администрация, 21 ЕАУ на областна администрация и 143 ЕАУ на общинска администрация. Разработени са 451 електронни форми за заявяване на административните услуги и съпътстващите документи. През 2019 г. е въведена информация, разработени електронни форми за заявяване и публикувани на портала 169 нови електронни административни услуги, от които 143 са на 43 общински администрации, 23 са на 27 областни администрации и 3 услуги се предоставят от всички администрации.

Интерес в изследването представлява предоставянето на е-услуги от общините и от другите публични институции (НАП, НОИ, Търговски регистър, Агенция по заетостта и др.). Поставя се въпросът дали пандемията COVID-19 стимулира разширяването на предоставяните от публичните институции е-услуги.

Общините и е-услугите

През последните години, общините полагат усилия да преминат да работят и в дистанционна среда. За това свидетелстват и създадените онлайн портали за е-услуги при по-голямата част от местните власти. Услугите, които общините могат да предоставят чрез този тип портал са разнообразни, като например издаване на разрешителни, удостоверения за сключен брак, за настоящ адрес, издаване на удостоверения за декларирани данни, плащане на местни данъци и такси и др. За да има достъп до предлаганите услуги обаче физическото или юридическото лице трябва да има активен електронен подпис.

Анализ на интернет сайтовете на общините в България показва, че при голяма част от тях има обособена секция „Електронни услуги“. Често тази секция води до индивидуални портали, като най-много идентифицирани портали бяха онези, водещи до Единния модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни услуги. Наблюдават се и портали разработени и поддържани от Акстър и от други самостоятелни софтуерни разработчици.

На база достъпна информация и отправено запитване до Единния модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни услуги се констатира, че в резултат на пандемията от COVID-19 са изпратени писма до всички местни власти, които не са присъединени към модела с покана за присъединяване. В резултат на поканата, в периода март-октомври са присъединени нови 70 общини.

Анализът показва, че към 15 октомври 2020 г. 110 общини (или около 41% от всички общини) предлагат електронни административни услуги чрез Единен модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни услуги.

Е-услугите и публичните институции

В резултат на реформата към е-управление, институции като НАП, НОИ, Търговски регистър и АЗ също разшириха достъпа си до електронни услуги. В условията на пандемия особено важно беше да се осигури подаване на годишната данъчна декларация по електронен път. Възможността за проследяване и подаване на документи за временна неработоспособност и безработица също се оказва много полезна в условията на спазване на социална дистанция. Тъй като възможностите на електронната система на НАП, НОИ, АЗ и търговски регистър за широко известни, ще се спрем само на допълнителните услуги, които подобен тип институции откриват в резултат на пандемията COVID-19.

Националната агенция за приходите започва електронен обмен на информация с банки, застрахователи, общини и други ведомства във връзка с извършвани ревизии и проверки на техни клиенти. За целта се внедряват две нови електронни услуги, достъпни с квалифициран електронен подпис /КЕП/, с което общият брой на е-услуги на НАП надхвърля 140. Следва

да се отчете, че в резултат на пандемията, през 2020 г. над 80% от физическите лица са декларирали дохода си онлайн.

До средата на 2021 г. НАП ще стартира изцяло нов портал за е-услуги. Цели се допълнително улесняване на потребителите при деклариране и заплащане на данъчни и осигурителни вноски.

Агенцията по заетостта също въвежда нови електронни и дистанционни процедури, съобразени с мерките за ограничаване на масовите събирания и преки групови контакти и за по-бързо и по-лесно предоставяне посреднически услуги за работодатели. Разработени са нови процеси за подбор, насочване на подходящи търсещи работа и получаване на обратна връзка за резултата. Подаването на заявка-спецификация за свободните позиции може да се извърши чрез новата електронна услуга за работодатели на Единния портал за електронни услуги на Държавна агенция "Електронно управление" или по електронен път чрез "Е-трудова борса" на сайта на Агенцията. Работодателите могат да подадат заявката си и по дистанционен път чрез телефон или лицензиран пощенски оператор.

От 20 март регистрацията на безработните в бюрата по труда вече може да става електронно. Дотогава това ставаше единствено с физическо посещения в бюрото по труда по постоянен или настоящ адрес.

Националният осигурителен институт прилага нов подход при включване на нови потребители към електронната си система. Преди пандемията, достъп до електронните услуги имаше само чрез получаване на персонален идентификационен код лично в офис на НОИ. С цел спазване на социална дистанция, кодът вече може да бъде получен дистанционно, чрез Системата за сигурно електронно връчване (ССЕВ) на Държавна агенция "Електронно управление" (ДАЕУ). Чрез системата, искането за издаване на ПИК се подава към съответното териториално поделение на НОИ, а издаденото удостоверение се връчва на лицето отново чрез нея. Използването на ССЕВ обаче изисква регистрация и валиден квалифициран електронен подпис (КЕП). Осигурена е възможност за издаване на едномесечен безплатен електронен подпис.

Търговският регистър също предоставя облекчен режим при подаване на годишните финансови отчети, а в **Имотния регистър** се разкриват нови е-услуги, свързани с проверка на статус на заявления, калкулатор на държавни такси, услуга предоставяща информация в обхвата на коя служба по вписвания се намира имота.

В резултат на представения анализ може да се обобщи, че пандемията COVID-19 създава предпоставки за по-активното използване на електронните услуги и е вид катализатор за разширяване на вида електронни услуги, които предоставят различните публични институции в страната.

ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ФИНАНСИРАНЕ НА РЕФОРМАТА И ОСНОВНИ ПРОБЛЕМИ ЗА ПОСТИГАНЕ НА УСПЕШНИ РЕЗУЛТАТИ

Финансирането на реформата към е-управление се характеризира с дългосрочното финансово планиране и многогодишно програмно бюджетиране. Важно е да отчетем, че освен с национални средства, важен финансов ресурс за изпълнение на реформата постъпва по линия на структурните европейски фондове и програми. В рамките на настоящия програмен период 2014-2020 г. основният финансов ресурс за обезпечаване на мерките и дейностите, свързани с развитие на електронното управление и по-конкретно с изграждане на неговите общи ресурси и системи, разработване и предоставяне на електронни административни услуги, както и повишаване познанието и уменията на населението, бизнеса и администрацията в ИКТ са предвидени в Оперативна програма „Добро управление“ (Стратегия за развитие на електронното управление 2014 – 2020, стр. 25). Програмата е съфинансирана от Европейския социален фонд.

Размерът на финансирането, което осигурява програмата за периода е в размер на 335 919 605 евро. Програмата е основният инструмент на Република България за реализиране на административната и съдебната реформа, включително въвеждането на електронното управление. Към 12/11/2020 г. договорените средства по програмата съставляват 79% от одобрения бюджет, а реално изплатените суми възлизат на около 43%. Следва да отчетем, че значителна част от дейностите, включително и заключителната фаза на проектите ще бъдат завършени в следващите 3 години, съобразно правилото N+3.

Към настоящият момент крайгълен камък пред реформата и успешното имплементиране на повече услуги се явява интеграцията на всички електронни услуги в един портал. Така например част от общините предоставят своите е-услуги чрез портали, различни от единния модел и като основна причина за присъединяване към модела посочват по-трудната интеграция и миграция на данни. На следващо място може да поставим отлагането на издаване на лични карти с биометрични данни, които трябва да бъдат своеобразен „ключ“ към различните е-услуги, включително и към електронното гласуване. Следва да отчетем, че в Естония, достъпа до разнообразни е-услуги става именно чрез подобен тип лични документи. Очакванията са да се организира обществена поръчка и да се избере изпълнител за изработване на документите.

В настоящата ситуация на пандемия, като сериозен проблем се явява и липсата на Национален здравен портал, който да бъде използван като единна точка за достъп до електронни здравни услуги и предоставяне на важна информация за здравна профилактика и здравно образование.

Като други пречки пред реформата може да поставим и:

- Липса на доверие от страна на гражданите в сигурността на предоставяне на е-услугите и запазването на личните данни;
- Висока цена на електронния подпис и липса на мотивация сред населението за покупка на електронен подпис;
- Застаряващо население, което няма достъп до интернет и не може да се справи с ползването на е-услугите.

Като пример за успешна реформа към е-управление може да посочим Естония, при която над 86% от гражданите притежават електронна лична карта с която потребяват над 5000 е-услуги. Реформата се изпълнява в рамките на последните 20 години, прилагат се различни полиси инструменти и няма обобщена информация за общия размер на разходваните средства до момента. В началото на реформата (1999 г.) голяма част от населението няма достъп до интернет. През 2001 г. е представена естонската национална лична карта с вградена електронна идентификация. Картата предоставя достъп на гражданина до всички електронни услуги, вкл. до тези на банките и компаниите за комунални услуги. С личните си карти естонците могат да плащат дори билети за паркинг или за градски транспорт. Към днешна дата, естонците могат да гласуват електронно, да заплащат своите данъци онлайн, имат достъп до е-полиция, е-здравеопазване, е-нотариус, е-училище и др. С цел насърчаване на гражданите да ползват услугите на електронното правителство са въведени множество финансови стимули, като разликата между онлайн и офлайн цените е значителна. Например, електронните билети за градския транспорт са около 30% по-евтини от хартиените. Същото се отнася за онлайн банкирането, плащането на данъци и пр.

Зад успеха на е-Естония стои разработена интелигентна инфраструктура, която осигурява безопасна екосистема за електронни услуги. Основните електронни решения в Естония, които позволяват на електронното общество да функционира безпроблемно, са изградени от местни естонски компании (Castaños, 2018, 3-5).

ИЗВОДИТЕ

В резултат на разразилата се пандемия COVID-19, дигитализацията, е-управлението и е-услугите се превръщат в инструмент за смекчаване на част от негативните последици и за осигуряване на непрекъснатост по отношение на предоставяне на публични услуги и работата на държавните и местните институции. Дигитализацията продължава да е един от приоритетите на Европейската комисия и Европейския съюз.

В България също се наблюдава положително развитие на е-управлението и приложението на е-услугите. Макар и с по-бавни темпове, реформата към е-управление отчита добри резултати през последните години. В резултат на пандемията и необходимостта от социална дистанция общини и публични институции разширяват кръга от предоставяни електронни услуги и постепенно се включват в Единия модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни услуги. Институции като НАП, НОИ и Агенция по заетостта създават нови услуги, с които целят дистанционно обслужване на гражданите и бизнеса. Резултатите от изследването показва, че пандемията COVID-19 ускорява въвеждането на някои е-услугите в България.

Към днешна дата, като нерешени остават проблемите, свързани с интеграцията на различните е-услуги в единен модел, липсата на доверие в гражданите за сигурността на данните, които предоставят, застаряващото население, в т.ч. липса на умения за ползване на интернет. Очакванията са да бъдат създадени лични карти с биометрични данни и осигуряване на достъпна цена за ползване на е-услугите от гражданите, както и въвеждане на финансови стимули при ползване на е-услуги по примера на Естония.

БИБЛИОГРАФИЯ

Castaños V., 2018, Mission-oriented R&I policies: In-depth case studies Case Study Report e-Estonia, European Commission

de Mello, L. and T. Ter-Minassian (2020), "Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments", OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 31, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9582594a-en>.

European Commission, 2020. E-government Benchmark 2019: Trust In Government Is Increasingly Important For People - Shaping Europe'S Digital Future - European Commission. [online] Shaping Europe's digital future - European Commission. Available at: <<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2019-trust-government-increasingly-important-people>> [Accessed 12 November 2020].

Network of Associations of Local Authorities of South East Europe (2020), South-east European local governments in post COVID-19 Socio-economic recovery, NALAS, France

OECD (2020), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, OECD

United Nation (2020), Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development With addendum on COVID-19 Response, UNITED NATIONS New York

Доклад за състоянието на администрацията, 2019, достъпено на: https://iisda.government.bg/annual_report/488 последно посетено на 12 ноември 2020 [Doklad za

sastoyaniето на administratsiyata, 2019, dostapeno на: https://iisda.government.bg/annual_report/488 posledno poseteno на 12 noemvri 2020]

Единен модел за заявяване, заплащане и предоставяне на електронни услуги, 2020, достъпено на: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/unified-model> последно посетено на 12 ноември 2020 г. [Edinen model za zayavyavane, zaplashtane i predostavyane na elektronni uslugi, 2020, dostapeno на: <https://e-gov.bg/wps/portal/agency/systems/unified-model> posledno poseteno на 12 noemvri 2020]

Закон за електронното управление [Zakon za elektronното управление]

Интернет сайт на ИСУН, 2020 г., достъпено на: <http://2020.eufunds.bg/> последно посетено на 12 ноември 2020 [Internet sayt na ISUN, 2020 г., dostapeno на: <http://2020.eufunds.bg/> posledno poseteno на 12 noemvri 2020]

Интернет сайт на Оперативна програма Добро управление, 2020 г., достъпно на: <https://www.eufunds.bg/archive2018/index.php/bg/programen-period-2014-2020/operativni-programi-2014-2020/operativna-programa-dobro-upravlenie-2014-2020/item/633-operativna-programa-dobro-upravlenie-2014-2020> последно посетено на 12 ноември 2020 [Internet sayt на Operativna programa Dobro upravlenie, 2020 г., dostapno на: <https://www.eufunds.bg/archive2018/index.php/bg/programen-period-2014-2020/operativni-programi-2014-2020/operativna-programa-dobro-upravlenie-2014-2020/item/633-operativna-programa-dobro-upravlenie-2014-2020> posledno poseteno на 12 noemvri 2020]

Петрова, Д., 2020. Изследване развитието на електронното правителство в Република България и оценка на тенденциите за използване на електронни административни услуги от гражданите. [online] E-acadjournal.org. достъпено на: <<http://www.e-acadjournal.org/pdf/article-18-2-4.pdf>> последно посетено на 12 ноември 2020 [Petrova, D., 2020. Izsledvane razvitiето na elektronното pravitelstvo v Republika Balgariya i otsenka na tendentsiite za izpolzvane na elektronni administrativni uslugi ot grazhdanite. [online] E-acadjournal.org. dostapeno на: <<http://www.e-acadjournal.org/pdf/article-18-2-4.pdf>> posledno poseteno на 12 noemvri 2020].

Стратегия за развитие на електронното управление в Република България 2014 – 2020 г. [Strategiya za razvitie na elektronното управление v Republika Balgariya 2014 – 2020 g.]

СТРАТЕГИЧЕСКОТО УПРАВЛЕНИЕ НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ В КРАЯ НА ПРОГРАМНИЯ ПЕРИОД И В УСЛОВИЯТА НА КРИЗАТА „COVID-19“

Искра Милева, постдокторант, СУ “Св. Климент Охридски”¹

Резюме

Настоящата публикация има за цел да бъдат открити някои тенденции и заключения свързани с проблемите на стратегическото управление на висшето образование в България, предвид две линии на разсъждение – в края на програмния период и в условията на кризата „Covid-19“. В статията се препоръчва междусекторен мрежови модел на стратегическо управление на висшето образование. Модел основан на взаимодействието между мрежи заинтересовани страни за изграждането на мрежите стратегии. В този контекст, са разгледани Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014-2020 г. и проектът на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021-2030 г. Капацитетът за стратегическото управление на висшето образование в България предвид посочените съображения, би следвало да се експлицира именно в Стратегия 2021-2030 г. Притеснително е, че не се вземат предвид новите реалности, не се осъзнава истински необходимостта от развитие на взаимодействията, от развитие на мрежите заинтересовани страни и мрежите стратегии, системно на всички нива. Декларира се желание за развитие на взаимодействията, но има опасност, както в досегашната практика, заявките да останат добри пожелания.

Ключови думи: *висше образование, стратегия, стратегическо управление, стратегия за развитие на висшето образование, взаимодействия, мрежи стратегии, мрежи заинтересовани страни.*

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

STRATEGIC MANAGEMENT OF HIGHER EDUCATION AT THE END OF THE PROGRAMMING PERIOD AND IN THE CONTEXT OF THE CRISIS “COVID-19”

Iskra Mileva, PhD, Sofia University “St. Kliment Ohridski”²

Abstract

This publication aims to highlight some trends and conclusions related to the problems of strategic management of higher education in Bulgaria, given two lines of reasoning - at the end of the programming period and in the crisis "Covid-19". The article recommends a cross-sectoral network model of strategic management of higher education. A model based on the interaction between networks of stakeholders for building networking strategies. In this context, the Strategy for Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the period 2014-2020 and the draft Strategy for Development of Higher Education in the Republic of Bulgaria for the period 2021-2030 are considered. The capacity for the strategic management of higher education in Bulgaria in view of the above considerations should be explicitly stated in the Strategy 2021-2030. It is worrying that the new realities are not taken into account, the need for the development of interactions, for the development of stakeholder networks and network strategies, systematically at all levels, is not really realized. A desire to develop the interactions is declared, but there is a danger, as in the previous practice, that the requests will remain good wishes.

Keywords: higher education, strategy, strategic management, higher education development strategy, interactions, networks strategies, stakeholder networks.

УВОД

Във времена на глобални промени, кризи или сътресения е необходимо, неизбежно се изисква преосмисляне. Преосмисляне на глобално ниво, на локално ниво, преосмисляне в различните сфери на живота, в различните научни направления, разбира се и в публичното управление. „Духът на времето“ налага преосмисляне или най-малкото актуализиране и преподреждане.

Нуждата от преосмисляне и преоценка в края на определен период или по повод възникнала криза, или при сериозна промяна в обстоятелствата например, за стратегическото управление е несъмнена.

В настоящата публикация, стратегическото управление на висшето образование е разгледано през двете призми - в края на програмния период и в условията на кризата „Covid-19“. Различните поводи за преосмисляне съвпадат, проблемите се наслояват.

1. **Стратегическото управление на висшето образование в България се оказва в ситуация**, 1) в която приключва конкретен период на стратегическо планиране и действие. 2) Краят на програмния период 2014-2020 г. поставя висшето образование в България, а и в цяла Европа пред необходимостта от осмисляне на свършеното. 3) Предстои стратегическото планиране за следващ период. Много е важно този процес да се съобрази, както с 4) отминалия и следващия програмен период (на европейско равнище), така и със 5)

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

специфичните процеси, които съществуват на национално равнище. От тази гледна точка, за усъвършенстване на процеса на стратегическо планиране са важни общоевропейските заключения за отминалия период, но също толкова важни са и националните. Така и с бъдещите планове, общоевропейските такива следва да се съобразяват, но националният контекст следва да има също толкова голяма тежест при опитите за самоопределяне на стратегическото бъдеще. Няма как България да отдели политиките си във висшето образование от приоритетите на ЕС, но може по-разумно да ги имплементира в стратегическите си документи.

2. Стратегическото управление на висшето образование б) се оказва в ситуация на криза. Това е другата линия на анализ, която е неочаквана, многоизмерна и спрямо доброто, стратегическото управление е напълно задължителна. Кризата „Covid-19“ е предизвикателство за публичното управление. Съотнесена към стратегическото управление, задължително се изисква преосмисляне и преценка на разписаните планове, стратегии, срокове, цели и др.

Настоящата публикация **има за цел да бъдат открити** някои тенденции и заключения свързани с проблемите на стратегическото управление на висшето образование в България, предвид посочените две линии на разсъждение. Важно е уточнението, че кризата „Covid-19“ в никакъв случай няма да бъде разглеждана в нейните здравни, икономически и т.н. измерения. Фокусът в тази посока е към промените, които следват за стратегическото управление на кадровия потенциал. Ще бъдат направени някои **изводи, които да доведат до формулиране на конкретни насоки** за практическо усъвършенстване на стратегическото управление на висшето образование.

В статията се препоръчва междусекторен мрежови модел на стратегическо управление на висшето образование, но и като цяло за стратегическото управление. Модел основан на взаимодействието между мрежи заинтересовани страни за изграждането на мрежите стратегии. В този контекст, са разгледани Стратегията за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014-2020 г.³ и проектът на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021-2030 г.⁴

1. Стратегическото управление на висшето образование в края на програмния период (2014-2020)

Висшето образование в края на програмния период 2014-2020 г. е и в края на изпълнението на първата стратегия за развитие на сектора. Първи документ от подобен ранг, с потенциал за развитие както на секторно ниво, така и на някои междусекторни взаимодействия. Следва да бъде приет нов стратегически документ, за нов период, става дума за стратегия до 2030 г.

При стратегическото планиране на новия програмен период трябва да бъдат взети предвид едновременно изводите от предишния и решенията в следствие на кризата „Covid-19“. Преосмислянето е изключително важен процес, който предполага качество на стратегическото планиране.

За новия период на стратегическо планиране във висшето образование в България (който вече не съвпада с времевата рамка на програмния период) задължително трябва да

³ Министерство на образованието и науката на Република България, *Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020* [онлайн]. Приета от НС на 26.02.2015. [Прегледан 24.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>. [Ministerstvo na obrazovanieto i naukata na Republika Bulgaria, 2015]

⁴ Министерство на образованието и науката на Република България, *Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021-2030* [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovanieto i naukata na Republika Bulgaria, 2020]

бъдат взети предвид отговорите на следните въпроси: Какви са новите общоевропейски политики в сектора? Как преосмислянето на Европейско равнище ще се отрази в националните политики? Как преосмислянето на национално равнище ще им се отрази? На какво ще се основава новата стратегия?

Вземането на конкретни стратегически решения в новата ситуация, следва да се синхронизира с решенията в паралелни стратегически сфери и същевременно да е подчинено на общо „гранд“ стратегическо ядро. Традиционното секторно стратегиране не отчита взаимовръзките на висшето образование с останалите сектори и не може да изпълни важната задача за оптимизиране на процесите.

Необходим е преход към междусекторно стратегическо управление, включващ разработване и прилагане на мрежи от стратегии основани на национална гранд стратегия. Докато не бъде изграден такъв системен тристепенен модел (гранд стратегия – междусекторни стратегии – секторни стратегии, подсекторни стратегии), резултатите от стратегическото управление на висшето образование ще бъдат фрагментарни и незадоволителни.

Необходимо е тези мрежи стратегии да бъдат изграждани и осъществявани не едностранно, а от мрежи заинтересовани страни, т.е. мрежите стратегии следва да бъдат създавани от мрежи заинтересовани страни. Необходимо е взаимодействие между заинтересованите страни, както при вземането на решенията, така и при осъществяването им. Участието на множество заинтересовани страни и междусекторните взаимодействия значително биха повишили положителните резултати от процесите на стратегическо управление.

Стратегията за развитие на висшето образование на Република България 2014-2020 г.⁵ е положила основите на разбирането за нарастващата необходимост от взаимодействие, но **реалните действия са все още твърде откъслечни, декларативни или протоколни**. Не се осъзнава на национално ниво необходимостта от гранд стратегия на държавата и изобщо от мрежи стратегии. Все пак, наличието на Стратегията води до промени, те **не са в пълния обем на положителните възможности**, но водят до подобряване на самата система. **До известна степен развиват модела на стратегическо управление и очертават тенденция към засилване на междусекторните взаимодействия, макар и откъслечно**.

Документът не остава само „на хартия“, от него произтичат действия и изменения в стратегическата и нормативната среда, които, **от една страна, са в посока подобряване на системата, от друга страна, се въвеждат едностранно и не постигат максимален резултат**.

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

В края на програмния период, който съвпада с края на периода на стратегическо планиране във висшето образование в България, може да се заяви категорично, че **има необходимост от нов модел на стратегическо управление**. Необходим е нов междусекторен подход на стратегическо управление на висшето образование, който да трансформира съществуващата практика, да внесе качествено нови за България измерения и инструменти. Този нов подход трябва да залага преди всичко на пълноценното сътрудничество чрез споделяне на правомощия, ресурси и отговорности от заинтересованите

⁵ Министерство на образованието и науката на Република България, *Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020* [онлайн]. Приета от НС на 26.02.2015. [Прегледан 24.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2015]

страни. Трябва да залага на междусекторни партньорства, в които „нико един отделен участник или страна няма монополни правомощия за определяне на цели, формиране на дневен ред и определяне на ключови политики и практики“⁶ Прилагането на подхода на междусекторно мрежово стратегиране (основано на гранд стратегия) в отношение към висшето образование би могло да даде **изключителен позитив за управлението на кадровия потенциал на нацията.**

1.2 Старият програмен период

Силно открояваща се тенденция в стратегирането в сферата на висшето образование, а и в останалите сектори на публичното управление у нас е склонността да се превеждат, преписват и „пренасят“ буквално документи и практики от организациите, в които членува България. Европейските документи и препоръки имат по-голяма тежест като мотив и рамка за разработване и приемане на Стратегията за развитие на висшето образование 2014-2020 г. Остава впечатлението, че документът е разработен именно за съобразяване с европейските насоки и най-вече – с Оперативна програма "Наука и образование за интелигентен растеж" - от една страна, заради възприетия времеви хоризонт, а от друга, предвид почти буквалното заимстване на редица стратегически цели. Този „copy-paste“ подход е вреден, не отчита социокултурния и историческия контекст на стратегирането. Залегат се цели, които не отчитат в пълнота националните интереси и не са съгласувани с реалните намерения на заинтересованите страни. Освен това, копирането на чужди практики в стратегирането е неефективен опит да се запълни отсъствието на национална гранд стратегия.

Стратегическото управление на висшето образование в България се характеризира с едностранното вземане на решения на водещото министерство. При създаването и при осъществяването на стратегиите, останалите заинтересовани страни имат последваща, съгласуваща роля и не биват допускани реално до процесите. Едностранното налагане на постфактум съгласувани управленски решения със сигурност не постига максимален резултат.

Заложеният потенциал в Стратегията за развитие на висшето образование 2014-2020 г. за **постепенен преход от секторно към междусекторно стратегическо мислене и действие не се оползотворява пълноценно.** Участието на държавните институции, отговорни за ръководството на секторите, най-тясно свързани с висшето образование, е **декларативно.** На практика, ключови заинтересовани страни извън държавното управление - работодателски организации, органи на местната власт и неправителствени организации, не са привлечени като пълноценни участници в мрежовото стратегиране и не са натоварени с реални правомощия.

В тази посока, съществен напредък е регистриран само в София град и Пловдив, защото нуждата от координирано развитие на икономическите дейности и на висшите училища в региона е била „бързо осъзната“ и са предприети стъпки. В повечето региони, обаче, висшите училища са срещали сериозни трудности за пълноценно функциониране и борбата им в много случаи е била „за оцеляване, а не за хармонично развитие с останалите потенциални партньори – икономически, административни, социални и политически.“ Тук прозира усещането, че не се осъзнава ролята на централната власт за развитието на мрежите заинтересовани страни, а се прехвърля отговорността за несполуките на регионите, на университетите.

⁶ Henig, J. at al. 2016, *Collective Impact and the New Generation of Cross-Sector Collaborations for Education* [online], A Nationwide Scan, Teachers College, Columbia University [Viewed 20.07.20]. Available from: <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Collective-Impact-and-the-New-Generation-of-Cross-Sector-Collaboration-for-Education.pdf>.

Все пак, в следствие на Стратегията са осъществени конкретни промени, в „Кратък преглед на напредъка на изпълнението на основните цели“⁷ са отбелязани множество позитиви. Разбира се, всички могат да бъдат дискутирани. Заключениеята са, че е постигнато повишаване на качеството на образованието. Подчертават се промяната на финансовия модел, насочването на субсидията в определени направления, реструктурирането и намаляването на приема с над 20 000 места и др. Отчита се, че най-важните мерки са дали „сериозни положителни резултати“.

Въпреки положителните промени, **фрагментирано, в различни посоки е осъществявано разширяването на взаимодействията.** В края на периода на стратегиране се оказва, че именно в тази посока действията по Стратегията не са осъществявани ефективно. Подчертано е в Прегледа на изпълнението на Стратегията, че „без развитието на ефективни връзки между ВУ и фирмите за съвместни научни изследвания и развиване на иновации, потенциалът на учените в сферата на висшето образование ще остане нереализиран“.

Нереализираната идеята за създаване на обща информационна мрежа на кариерните центрове във ВУ, лишава студентите и работодателите от възможност за подобряване на взаимодействието.

Отчетено е, че положените усилия са сближили „академичните институции с бизнеса и другите работодатели, особено в областта на техническите науки, но са необходими още системни усилия за заздравяване и разширяване на тези връзки в другите професионални области, а също и за осигуряване на още по-добро динамично съответствие между търсенето и предлагането на високо-квалифицирани специалисти.“ Тук няма как да не бъде подчертано, че в областта на техническите науки добрите практики са плод на дългогодишни усилия, далеч надхвърлящи работата по Стратегията и не бива да бъдат приписвани като единствено нейни „заслуги“. Прилежно отчетените „положени усилия“ остават без покритие с постигнати резултати.

Констатирано е, че съветите на настоятелите не са успели да се наложат като изразител на обществените интереси в развитието и управлението на ВУ. „Вероятно причината е в недостатъчно добре дефинираните им правомощия, което не им позволява да се включат активно във вземането и осъществяването на стратегическите решения за развитието на ВУ“.

Откъдето и да се погледне, се виждат неосъществени заложените взаимодействия. В Доклада на ЕК за България 2019⁸ в рамките на европейския семестър критиките са и в тази посока. Отчетено, че „въпреки увеличението на държавния бюджет за научни изследвания през 2018 г. разходите за научноизследователска и развойна дейност остават много ниски както в частния, така и в публичния сектор. Частните инвестиции в научноизследователска и развойна дейност са монопол на големи мултинационални дружества и са концентрирани в региона на столицата. Бавните темпове на изпълнение на реформите и голямата разпокъсаност на системата за научни изследвания, развойна дейност и иновации не позволяват на инвестициите в областта на научноизследователската и развойна дейност да допринесат за производителността и растежа. Големият брой университети и научноизследователски институти все още се представят слабо в сферата на висококачествените научни изследвания. **Сътрудничеството между науката и бизнеса продължава да бъде много ограничено и недостигът на човешки капитал в системата**

⁷ Вж. Министерство на образованието и науката на Република България, *Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020* [онлайн]. Приета от НС на 26.02.2015. [Прегледан 24.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2015]

⁸ Европейска комисия, *Доклад за България 2019 г.* [онлайн]. Публикуван на 27.02.2019. [Прегледан 02.07.20]. Достъпно от: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-bulgaria_bg.pdf. [Evropeyska komisija, 2019]

на научноизследователската и развойна дейност буди сериозно безпокойство. Клъстерите и техният потенциал в България са недоразвити, тъй като често не достигат нужната критична маса. По-нататъшните реформи, съчетани с **ефикасно управление** и по-ефективни публични инвестиции, могат да оптимизират въздействието върху производителността и да подобрят конкурентоспособността на икономиката. Освен това увеличаването на цифровизацията на предприятията и въвеждането на нови бизнес модели са от решаващо значение за производителността на страната.⁹

В Доклада на ЕК България се призовава към ефикасно управление, да подобри качеството, да работи за приложимостта за пазара на труда и приобщаващия характер на образованието и обучението. Всичко изброено несъмнено има отношение към развитието на взаимодействията. **Очертават се множество пропуски в тази посока.** Пропуските са на различни нива и в различни дейности, но прави впечатление, че не се признават такива на национално ниво. Става дума за студентите, преподавателите и бизнеса, за региона, за работата на университета. За липса на осъзнаване надолу в йерархията. Но никъде не става дума, че няма общ модел на взаимодействие, координиран на национално ниво, който да осигури максимална ефективност и ефикасност на стратегическото управление.

1.3. Новият програмен период

Новият програмен период 2021-2027 г. няма да е времевата рамка на новата стратегия за развитие на висшето образование. Новата стратегия ще е с валидност до 2030 г.

Стратегическото управление на висшето образование е в ситуация между старата и новата стратегия, между стария и новия програмен период, при необходимост от промяна на стария ведомствен и строго йерархичен модел на стратегическо управление, в период на кризата „Covid-19“.

За Европа предстоят множество предизвикателства. Краят на новия програмен период и кризата естествено предпоставят преосмисляне. Предстои осъществяване на Плана за възстановяване на ЕС от кризата, напускане на Великобритания, Зелената сделка, преосмисляне на цели и приоритети, нов програмен период и др. Стратегическото управление на висшето образование в България следва да бъде съобразено с всички променливи на европейско равнище, но само през перспективата на националните интереси.

Преходът към новия програмен период е в условията на кризата „Covid-19“ и неизбежно трябва да бъдат взети предвид промените и дефицитите наложени от нея. Преосмислянето и актуализацията започнаха на ниво ЕС, ясно е, че се насочват повече ресурси в подкрепа на образованието, ясно е, дигитализацията ще е водещ приоритет, но по-важно е, че в новите условия взаимодействията са по-необходими от всякога, както на национално, така и на наднационално ниво. Развитието на взаимодействията е необходимо условие за развитието въобще. Все по-трудно става на университетите да се справят самостоятелно, налага се приоритизиране и промяна в индустриите в Европа, налагат се действия, които да развият мрежите.

Ключова е инициативата за мрежи от европейски университети, защото тя ще има за цел подпомогне по-структурираното сътрудничество между институциите за висше образование, частния сектор и гражданското общество.

На срещата на върха в Гьотеборг през 2017 г. лидерите на ЕС очертаха визия за образованието и културата. В заключенията си от декември 2017 г. Европейският съвет призова страните членки, Съвета и Комисията да предприемат редица инициативи, включително: „...задълбочаване на стратегическите партньорства между висшите училища в целия ЕС и насърчаване на създаването до 2024 г. на двадесетина „европейски университета“, състоящи се от изградени „отдолу нагоре“ мрежи от университети в целия ЕС, които ще дават възможност на студентите да придобият степен чрез комбиниране на

⁹ Пак там.

обучение в различни държави от Съюза и ще допринасят за международната конкурентоспособност на европейските университети.¹⁰

Инициативата за мрежи от европейски университети, разработена съвместно от висши учебни заведения, студентски организации, страни от ЕС и Комисията, е една от водещите инициативи с оглед на амбициите на ЕС да изгради европейско пространство за образование, която би могла да е особено полезна в кризата.

Европейските университети са транснационални алианси, които ще включват партньори от всички видове висши учебни заведения и ще имат широк географски обхват в цяла Европа. Става дума за дългосрочна стратегия, основана на общи виждания и насочена към устойчивост, високи постижения и европейски ценности. На всички равнища се възприема „основан на предизвикателства подход, при който студенти, преподаватели и външни партньори могат да си сътрудничат в рамките на междудисциплинарни екипи за намиране на решения на най-сериозните проблеми, пред които е изправена в момента Европа“.

„Опитът от програмен период 2014-2020 г. показва, че конкурентният подход следва да се съсредоточи върху краткосрочната приложна научноизследователска дейност, а избора на стратегически инвестиции не следва да се базира на пазарни принципи и текущи конкурентни предимства, а да **отчита нуждите и тенденциите в дългосрочен план**, за да отчете възможностите за функциониране на научноизследователската **екосистема в мрежа**. На основание научените уроци в следващия програмен период е необходимо да бъдат подкрепени ключови, **стратегически определени** научноизследователски инфраструктури. По този начин ще се надгради постигнатото.“¹¹ Това е разписано в **Първия проект на „Оперативна програма за наука и образование“ за програмен период 2021-2027 г.** Разписано е, че ще бъде осигурена подкрепа за развиване на приложни изследвания, комерсиализация на резултатите от научните изследвания, връзка с регионалния иновационен потенциал и засилване на сътрудничеството с бизнеса.“

Ще се търси повишаване на приложимостта на висшето образование с нуждите на пазара на труда чрез системи за проследяване на завършилите, кариерно ориентиране, студентски практики и преход към дуална система на обучение във висшето образование, включително чрез засилено партньорство с национално представителните организации на работодателите. На база на идентифицираните нужди, програмата ще фокусира своите усилия върху: Модернизация на висшето образование, чрез промяна на учебната документация, въвеждане на компетентностен подход, дигитална трансформация и засилване на връзката с науката; Интернационализация на висшето образование, чрез осигуряване на кръгова и входяща мобилност на преподаватели и студенти; **Консолидация на висшето образование, чрез участие в национални и европейски мрежи, съвместни учебни програми и споделяне на ресурси**; С цел повишаването на конкурентоспособността на българската икономика и трансформирането ѝ в **икономика, базирана на знанието и интелигентния растеж** ще бъдат подкрепени ключови, **стратегически определени** научноизследователски инфраструктури, пазарно ориентирани приложни научни изследвания и интернационализация, в т. ч. чрез осигуряване на синергия и подкрепа на българското участие в рамковата програма ЕС Хоризонт Европа.

¹⁰ Европейска комисия, *Инициатива за мрежи от европейски университети* [онлайн]. Брюксел, 2019. [Прегледан 09.05.20]. Достъпно от: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_bg. [Evropeyska komisija, 2019]

¹¹ Министерство на образованието и науката на Република България, ИА ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“, *Първи проект на „Оперативна програма за наука и образование“ за програмен период 2021-2027 г.* [онлайн], 2020. [Прегледан 07.07.20]. Достъпно от: <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=376>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata, 2020]

Фокусът на програмата ще бъде насочен и върху: „Засилване на сътрудничеството между университетите, научните институции и предприятията чрез подкрепа за трансфера на знания, технологии и търговската реализация на резултатите от научните изследвания“.

В перспектива до 2030 г. сякаш в България **все пак се осъзнава необходимостта (или поне се декларира) от развитие на взаимодействията** след като център на Националната програма ще е икономика, базирана на знанието и интелигентния растеж, основани и на мрежи. Политиката за ускорено икономическо развитие до 2030 г., заложена в Национална програма за развитие България 2030 (НПР България 2030) има за цел ускоряване на икономическото сближаване в рамките на ЕС, **чрез целенасочена и фокусирана правителствена подкрепа** за повишаване на специализацията в продукти и отрасли, характеризиращи се с по-висока технологична и научноизследователска интензивност, което ще позволи заемането на по-добри и по-престижни позиции в глобалните вериги на стойността. Своевременната технологична трансформация на икономиката и повишаването на ресурсната ефективност имат потенциала да я изведат на по-висока траектория на растеж, доближавайки жизнения стандарт на българския гражданин до средноевропейските нива. Реализирането на стратегическите цели „е предвидено посредством целенасочени политики и интервенции, групирани в пет взаимосвързани и интегрирани оси на развитие“, като първата ос е „Иновативна и интелигентна България“. Основният фокус на тази ос на развитие е повишаването на конкурентоспособността на българската икономика и трансформирането ѝ **в икономика, базирана на знанието и интелигентния растеж.**

2. Стратегическото управление на висшето образование в условията на кризата „Covid-19“

2.1. Глобалните отражения на кризата

Обявената от Световната здравна организация през март 2020 г. пандемия от SARS COV-2 или Covid-19 е **глобална криза с множество проявления и измерения.** Отраженията ѝ далеч надхвърлят секторното мислене, здравният сектор е само началното измерение. От криза на здравеопазването, поради липса на координация, липса на планиране на реакции в подобни ситуации в глобален и европейски мащаб, и други дефицити, кризата се мултиплицира във всички обществени сектори и засяга пряко развитието на обществата. Постава под съмнение управлението и икономиката на всяка държава.

Кризата „Covid-19“ очевидно има пряко отношение към кадровия потенциал в здравеопазването, медицинските кадри и хората на науката в тази сфера, безспорно припомниха (по необходимост) на обществото значимостта си. Но, категорично следва да се подчертае, че на всички нива и във всички сектори се изискват подготвени кадри за да се управлява кризата и да се преодолеят последствията от нея. Ролята на здравното образование и системата на здравеопазването за овладяване на „първата линия“ е несъмнена, но експертизата е важна и необходима навсякъде. Ролята на стратегическото управление на кадровия потенциал е в „светлините на прожекторите“.

Както стана ясно, кризата засяга всички държави, нива и сектори, породена от глобализацията засегна пряко самата глобализация, въпреки, че освен негативи и загуби, кризата предоставя възможности и предизвикателства. И какво е основното, което се повтаря в критичните месеци – „има необходимост от подготвени кадри“, „има дефицит на компетентност“. Тук предизвикателство е, но и възможност, чрез стратегическото управление на висшето образование да се отговори в дългосрочен план на последиците от кризата.

Образованите кадри, напредъка на науката и иновациите имат по-очевидна за обществото и политиката роля в кризата „Covid-19“. Дори, в общественото пространство се говори за „нова роля на образованието и науката“, на експертно подготвените кадри, добре

образованите на висше ниво на образователната система. Разбира се, подобно твърдение е неоправдано. Главната роля на науката и висшето образование за развитие на обществата съвсем не нещо ново и не би трябвало изобщо да се поставя под съмнение. Много и различни са измеренията на необходимостта от подготвени кадри. Говори се за „ренесанс“ на експертността изобщо.

Кризата от здравна се превърна в социална, в хуманитарна, в икономическа, в много държави и в политическа. Особено значение тук има качеството на управленските кадри и капацитетът за реакция и управление на кризи. Важно е на ниво държава (важно е как се комуникира проблема, какви действия се предприемат и как се управляват последствията от кризата), но разбира се и в икономиката. (Отчетливо се видя ролята на добре подготвения ръководен капацитет, който успя да пренасочи производства, да реструктурира колективи, да преразпределя задължения и изобщо да реагира гъвкаво на обстоятелствата. В същата ситуация, други ръководители търсеха единствено възможности за подпомагане.)

Изисква се експертност на всякакви нива и във всякакви сфери за да се овладее кризата и да се управляват последствията от нея. Изисква се експертност за да продължат да функционират системите, такава, каквато ги познаваме досега или ако промяната е неизбежна, то тя да бъде управлявана. Например, в образованието по време на първоначалната изолация наложена от кризата, имаше решаващо значение качеството не само на управленския потенциал, а изобщо на кадровия ресурс в системите. Не във всички държави се справиха добре, от гледна точка на дистанционното обучение, което имаше особено значение за средното образование. Във висшето образование все пак има опит със задочни и дистанционни форми на обучение и по-леко премина този преход. По-скоро на това равнище се заговори в негативен аспект за нова форма на общественото образование и възможните последици от кризата „Covid-19“ за образователния процес.

Огромна принос за овладяване на кризата имат и специалистите в сферата на социалните дейности и изобщо потенциала на социалните системи. Огромна е ролята на медиите и т.н. **За овладяване на кризата и овладяването на последиците от нея необходимостта от подготвени кадри е многопосочна. Подходът към стратегическото управление на кадровия потенциал следва да е комплексен.**

2.2. Локални отражения на кризата

Локално погледнато, кризата „Covid-19“ може да се разгледа през перспективата на ЕС и конкретно на България. На ниво ЕС кризата показва основни дефицити именно в стратегическото управление. Цели индустрии, икономиката на ЕС се оказа изнесена в Китай, ЕС се оказа зависим в много отношения от външни на него интереси и обстоятелства. Преосмислянето в тази посока води естествено до обръщане на процесите, връщането на икономиката в рамките на ЕС и спрямо неговите потребности, освобождавайки се от опасните зависимости. Европа трябва да съхрани запас от стратегически индустрии, което неизбежно е свързано с висшето образование, науката и обезпечаването с качествен кадрови ресурс.

Кризата показва фактическо безсилие на ЕС в момент, в който се изискват решителни действия. Общите европейски решения и координацията се оказват голям проблем в ситуация на подобно изпитание. Оставайки на дистанция от евроскептичните тези, следва проблемите да бъдат назовани директно, решенията също. Така че липсата на координация, невъзможността за общи навременни решения и действия в криза, липсата на стратегическа подготовка за подобни ситуации, поставят множество въпроси.

От гледна точка на развитието на кадровия потенциал, в частност на висшето образование, какво следва да се промени? Каква е ролята на ЕС за образованието и науката? Каква е ролята на образованието и науката за ЕС? Как ще се променят европейските и

националните приоритети след кризата „Covid-19“? Как следва да се променя и подхода към стратегическото управление?

Стратегирането, като инструмент за дългосрочно справяне с кризи и предизвикателства би могло да даде ново, осъзнато и управлявано начало в кризата „Covid-19“, и в новия програмен период. В стратегическото управление на висшето образование на ниво ЕС следва да се вземат предвид изводите от кризата, изводите от отминалия програмен период, да се приложи нов по-гъвкав подход в процесите на стратегическо планиране предвид отделните държави и желаното общо бъдеще.

2.2.1 В национален мащаб

Какви ще са новите цели на България за висшето образование и науката? И как кореспондират с общеевропейските? Какви са изводите и препоръките към стратегическото управление на кадровия капацитет на нацията? Какви са изводите и препоръките за стратегическото управление на висшето образование и науката? Как следва да бъдат решавани проблемите, които предизвикват тези въпроси?

И от кризата, и от края на програмния период е видно, че **трябва промяна на модела на стратегическо управление.** Изводите от създаването и осъществяването на Стратегия за развитие на висшето образование 2014-2020 г. предполагат промяна на цялостния подход на стратегическо планиране и действие. Многоизмерността на последиците от кризата „Covid-19“ изискват многопластов подход. Междусекторният мрежови подход при стратегическото управление на висшето образование има потенциал да допринесе за устойчиво развитие на кадровия потенциал на нацията.

3. Изводи и препоръки

Как грешките да не бъдат повтаряни? Как качествено да се гради икономиката на знанието? Става ясно, че в България е необходима промяна в подхода към стратегическото управление в контекста на висшето образование и науката, но не само. Необходимо е преосмисляне на досегашния подход към стратегическото управление. Необходим е нов модел на „3D“ мрежово междусекторно управление на висшето образование и науката.

Следва да се избягват регистрираните дефицити. Да се ограничат “copy-paste” практиките в процесите на стратегическо планиране. Внимателно да се прецизират приоритетите в национален мащаб, спрямо целите и приоритетите в европейски. Не могат изцяло да се избегнат противоречията, но могат да се ограничат и контролират. Важно е да се работи на междусекторно равнище с всички заинтересовани страни. Да се излезе от подхода на традиционно секторно стратегиране, не само декларативно. Да се развият мрежите стратегии, именно чрез мрежите заинтересовани страни. Да се разширят сроковете на стратегическо планиране. Да се прецизира разпределението на дейностите, съответно и методите на отчетност на стратегиите. Да се контролира изпълнението на стратегиите. Да се контролира необходимостта от актуализация на стратегиите, спрямо обстоятелствата.

Създаването и осъществяването на стратегията за развитие на висшето образование предполага междусекторни взаимодействия, следва Министерството да има насочваща роля както е декларирано¹², не доминираща. Следва да бъде потърсен баланс между общеевропейските цели и приоритети и националните интереси. Да бъде потърсена възможна най-висока степен на консенсусни решения по изработването на стратегията. В България има необходимост от нов модел на стратегическо управление, трябва да се включат активно всички заинтересовани страни. Мрежовото междусекторно стратегиране в най-

¹² Министерски съвет на Република България, *Мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Закона за висшето образование*, [онлайн], 2019. [Прегледан 25.05.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4394>. [Ministerski savet na Republika Bulgaria, 2019]

висока степен би отговаряло именно на изискванията на времето, които неизбежно засягат управленските процеси.

Важно е, че кризата съвпада с края на програмния период на ЕС, това дава възможност за по-дълбоко преосмисляне, дава основание и легитимация на бъдещите промени. В Проект на стратегия 2021-2030 г. е разписано, че следва да се използват критичните нагласи на обществото към висшето образование като стимул за неговата промяна, но ситуацията налага като стимули обективните обстоятелства. В такъв момент на преосмисляне на всички нива и сектори трябва да бъде приложен мрежови модел на стратегическо управление. Трестепенен междусекторен мрежови модел, който ще даде възможност за осъществяване на цялостен системен подход.

4. Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021-2030 г.

Проектът на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2021-2030 г. е публикуван за обществено обсъждане на 18. 06. 2020 г. Министерство на образованието и науката предлага на общественото внимание стратегически документ от 76 страници и отделно разписани дейности (Списък на дейностите, мерките и инструментите за постигане на целите на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2020-2030 година¹³).

Какво е оценено като необходимо и как се осъществява процеса на стратегическо планиране до 2030 г.? Дали са взети предвид променливите, които по-горе бяха посочени като основни? Какъв е начина на създаване и приемане на стратегията? Какво е отношението към подхода на стратегическото управление, към взаимодействията със заинтересованите страни, към развитието на мрежите стратегии?

Да, този път няма строго съобразяване с времевите рамки на програмния период. Има стремеж за разширяване на периода на стратегическо планиране. Пътят на документа започва стриктното си „пътуване“ по процедурите.

В Проекта на стратегия 2021-2030 г. се декларира, че образованието и науката следва да дават ключово конкурентно предимство на глобалния пазар и **чрез тях да се решават важните обществени проблеми и предизвикателства.** Заложено е като цел подобряването на механизмите за планиране, управление и координация на научния и иновационния процес, както и на инструментите за устойчиво и ефективно развитие на българската научна и иновационна екосистема. Взето е предвид, че: „в някои случаи, се стига до утвърждаване на чисто инструментална роля на висшето образование и на подчиняването му изцяло на потребностите на пазара на труда. Това принизява ролята на висшето образование като научна и духовна институция, която същевременно има и значими общосоциални функции.“¹⁴ **Осъзнава се необходимостта от ефективно управление и координация, вземат се предвид някои предизвикателства.**

Както стана ясно по-горе, **Стратегия 2014-2020 не изпълнява в пълен обем потенциала на положителните си възможности,** но отчита множество успешни реализации и полага основата на следваща. Стратегия 2021-2030 е естествено продължение на Стратегия

¹³ Министерство на образованието и науката на Република България, *Списък на дейностите, мерките и инструментите за постигане на целите на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2020-2030 година* [онлайн]. Публикуван от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20] Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata, 2020]

¹⁴ Министерство на образованието и науката на Република България, *Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021-2030* [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata, 2020]

2014-2020. Обвързана е пряко с нея, взети са предвид анализи на осъществяването ѝ. Съобразена е с други национални и наднационални стратегии и документи.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЯТА

Отново се оказва, че „на широката общественост, работодателите и кандидат-студентите“ следва да бъде „разяснено какви са реалните проблеми и предизвикателства, актуалните цели за тяхното преодоляване, както и дейностите и мерките за постигането на тези цели“¹⁵. **Заинтересованите страни, доколкото добре са дефинирани е друг въпрос, следва да припознават проблемите си и начините за преодоляването им.** Според разписалите Стратегията е необходима и активна комуникационна дейност: „По този начин много по-съдържателно и ефективно ще се проведе дебатът за предстоящото развитие на висшето образование в България и за ролята на различните участници в него – висши училища, работодатели, МОН и др.“

Очевидно, че подобен дебат не е качествено проведен по време на подготовката на Проекта, а още по-тежката констатация е, че такъв дебат не е дългогодишно поддържан и актуализиран. Според горесцитираното, дебатът за предстоящото развитие и дефинирането на заинтересованите страни тепърва следва да се провежда, а очевидно това е **фундаментално грешен начин на мислене и действие спрямо стратегическото управление**¹⁶.

По пътя на официалната процедура за обществено обсъждане, се очаква да бъдат дадени становища по така подготвения Проект. И както се случва обикновено при осъществяването на тези процедури, има опасност удобните бележки гръмко да бъдат взети предвид, имитирайки взаимодействие, а по същество проблемите и противоречията да се задълбочават.

Парадоксално, Министерството препоръчва подход на висшите училища, който очевидно не прилага при процесите на стратегическо планиране, а и при осъществяване на стратегиите. Обособена като основно предизвикателство, свързано с управлението на висшето училище е „ниската степен на представителство на външни заинтересовани страни в управлението и стратегическите решения на българските ВУ“. Разбира се, предизвикателството е за висшето образование, не само за училищата.

В Стратегията е разписано, че „от ВУ е необходимо да се въведат ефективни механизми за привличане на представители на външни партньори (работодатели, регионални власти, други образователни институции в региона и т.н.) в процесите на вземане на стратегически решения за развитие на ВУ и при прегледа и оценяването на тяхното изпълнение.“ Тук следва да се добави същото и по отношение на Министерство на образованието и науката. **Подобна необходимост е осъзната и препоръчвана за пониското ниво на стратегиране, но не се прилага при планирането на Стратегията.**

Още повече, за висшите училища се отчита „липса на координация в целеполагането и в развитието на координирани планове за развитие, които да съчетават експертизата, интересите и възможностите на различните потенциални партньори в региона – регионални органи на власт и администрация, бизнес, висши училища, специализирани и общообразователни институции в средното образование (напр. професионални гимназии).“

Неспособността за саморефлексия от страна на Министерството е впечатляваща.

Разписано е, че изпълнението на Стратегията изисква споделяне на базови принципи от всички участници в системата на висшето образование, които са взети предвид при подготовката ѝ. Сред тези принципи е: „**Сътрудничество между държавните институции, висшите училища и потребителите на кадри**“¹⁷. Изпълнението изисква споделяне на

¹⁵ Вж. пак там.

¹⁶ Вж. **Танев, Т.** *Стратегическо управление на публичната сфера*, София, Военно издателство, 2008, ISBN: 9789545093982. [Танев, 2020]

¹⁷ Пак там.

базовите принципи, но не и нейното създаване, кои участници и мнения са взети предвид при този процес?

НЕОБХОДИМОСТ ОТ НОВ НАЧИН НА ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ

Много показателни за необходимостта от нов начин на взаимодействие са заложените в самата Стратегия 2021-2030 дейности и мерки в различните цели. Има отделна цел по посока на взаимодействията - цел 7 „Изграждане на ефективна връзка образование–наука–бизнес“. Мерките и дейностите включени в нея са хаотични и в различни посоки, но все пак изискват активизиране на взаимодействията. Търси се координация и партньорство между висшите училища, държавата и бизнеса при научните изследвания, в образователната дейност и продължаващото обучение, за учебното съдържание. Няма осъзнат стремеж към цялостен подход в посока на взаимодействията.

И извън цел 7 са заложили редица взаимодействия, които заслужават внимание. В цел 3 „Повишаване на качеството на образованието във ВУ“ е интересна мярка 3.1.5 Тя предвижда „въвеждане на механизъм за взимане на решения, свързани с осигуряване на качеството, въз основа на анализирани и систематизирани данни, получени чрез разнообразни канали за обратна връзка от заинтересованите страни – студенти, преподаватели, административен персонал, работодатели, представители на бизнеса и други външни партньори“¹⁸. **Тук не става дума за мрежи за взаимодействие, а за „канални за обратна връзка“.** Има дефинирани заинтересовани страни и стремеж към развитие на сътрудничество, но обратната връзка съвсем не означава взаимодействие. Тепърва (мярка 3.1.6) ще бъдат включвани представители на заинтересованите страни във взимането на решения за повишаване на качеството на образованието. В дейност 1.3 на цел 1 е записано, че се търси засилване на сътрудничеството между висшите училища, бизнеса и държавата при обсъждането на учебните планове и програми, докато в последващата мярка е допълнено „по определени дисциплини“. Това показва желание за развитие на взаимодействия, но не съвсем. Правят се три крачки напред и после две назад. Залагат се откъслечни мерки и действия, по-скоро протоколно, декларативно. Очевидно е обаче, че и според разписаните стратегията, **устойчивото развитие изисква многоизмерни взаимодействия.** Следва да бъде систематизиран начина на създаването на взаимодействията, поради тази причина в статията се предлага подход, който включва мрежи от заинтересовани страни и мрежите от стратегии.

Интересно е разписаното по отношение на стратегическото управление в регионален план, заложили са редица взаимодействия: Подпомагане на подготовката на съвместни стратегически документи за развитие на отделните региони с участието на висшите училища; Развитие на съвместните стратегическите цели в хармонизирани конкретни планове за развитие на регионите и на ВУ; Стимулиране на участието на ВУ в решаването на проблеми, идентифицирани като приоритетни от регионалните власти чрез целево национално и регионално финансиране (проектно и програмно). Всички важни насоки са необходими несъмнено за стратегирането на по-ниските нива¹⁹, но защо не и на по-високите?

Заключения за състоянието на системата на висшето образование, на промените в средата и на изпълнението на Стратегията за развитие на висшето образование за периода 2014 – 2020 г. са обобщени в SWOT анализ. Сред силните страни парадоксално се отчита „наличието на добри практики на връзка образование – бизнес в някои висши училища,

¹⁸ Вж. Министерство на образованието и науката на Република България, *Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021-2030* [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovanieto i naukata na Republika Bulgaria, 2020]

¹⁹ Вж. Танев, Т. *Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера* [онлайн]. София, 2009. [Прегледан 13.07.20]. Достъпно от: <http://www.academia.edu/243863/>. [Tanev, 2009]

които могат да се мултиплицират“. Констатация, която преди 2014 година може би е имала някаква стойност, но 6 години по-късно да се отчитат добри практики в „някои висши училища“ по посока на развитие на взаимодействията, **означава, че това проблемно направление не е управлявано добре. Означава също, че Стратегия 2014-2020 не е изпълнявана добре в тази посока.** Задължително е стратегиите освен да са добре разписани, да се изпълняват, а не важни заявки да остават просто добри пожелания.

ПЕРСПЕКТИВАТА

Все пак, перспективна изглежда констатацията в Проекта на стратегия 2021-2030 г., че „моделът на управление (на висшето образование) не осигурява академична отговорност и не гарантира обществен интерес.“ Осъзнава се „на хартия“ необходимостта от развитие на взаимодействията, но както опитът показва, добрите пожелания, не винаги биват осъществявани.

Неочаквано, за подпомагане дейността на държавните органи по изпълнение на Стратегията е декларирано, че ще бъде създаден Обществен съвет за развитие на висшето образование в Република България, който включва представители на Съвета на Ректорите на висшите училища в Република България, БАН, НПСС, НАОА, Националното сдружение на общините в Република България, Асоциацията на организациите на българските работодатели, национално представените синдикални организации и на академичната общност. Към съвета могат да бъдат асоциирани представители на МОН, НАЦИД, МТСП, ресорни министерства, национално представените работодателски организации и др. „Съветът ще има аналитични функции по отношение на развитието на висшето образование и на изпълнението на Стратегията, ще следи за успешно реализиране на Стратегията и нейното актуализиране. Основна функция на Съвета е да подготвя периодични аналитични доклади, които да придружават отчетите на МОН по изпълнението на Стратегията. Общественият съвет играе ролята и на обществен аналитичен център по проблемите на ВО, който организира широки обществени обсъждания, експертни обсъждания по специфични актуални въпроси, анализира и предлага решения в областта на висшето образование и подпомага структурите на МОН при формулиране на държавните приоритети в областта на ВО, отчитайки спецификата на различните региони и висши училища“²⁰. Първата забележка тук, е, че стратегия от подобен мащаб следва да се създава от горепосочените заинтересовани страни, не само постфактум да се отчита взаимодействие. Втората забележка, Общественият съвет не фигурира в разписаните дейности. Формално в Стратегията е включена такава инициатива, но на практика?

Постфактум, след разписването на стратегия се търсят становищата на заинтересованите страни, постфактум след приемане на Стратегията евентуално ще се прави Съвет.

„Обществен контрол върху изпълнението на дейностите по стратегията се осъществява от академичната общност, социалните партньори, представители на обществото и на работодателите, които имат отношение към развитието на висшето образование в Република България“, е заявено в Стратегията. Написаното звучи много добре, но разписаните разчети и планове не го конкретизират. **Кой, за какво, на базата на чии, и какви изобщо разчети и отчети ще осъществява контрол? Към Проекта на стратегията 2021-2030 . има „Списък на дейностите“, а не План за действие.** Не става ясно от изложените документи, конкретно, кой за какво отговаря, коя дейност в какъв срок ще бъде изпълнена. В актуализираната през 2020 г. Национална програма за реформи по-детайлно са

²⁰ Вж. Министерство на образованието и науката на Република България, *Проект на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България 2021-2030* [онлайн]. Публикувана от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, 2020]

разписани във времето някои от дейностите по новата Стратегия, но едва до 2023 г., т. е. ограничено както във времето, така и в обхвата.²¹

В Проекта на стратегията за развитие на висшето образование 2021-2030 г. са заложили междусекторни взаимодействия в много посоки, но фрагментирано, без общ подход. Очевидно за всички, е необходимо развитие на взаимодействията. Деклариран е такъв стремеж на наднационално и национално ниво, в системата, между бизнеса и държавата в редица посоки. Да, няма системност, няма ясна визия и спрямо опитът, всички разписани взаимодействия може да си останат добри пожелания. Осъзнават се и се предлагат взаимодействия към ниските управленски нива. Може да се отчете стремеж към разширяването и усъвършенстването на мрежите стратегии също на ниските нива.

Въпреки всичко, очевидно е, че стратегическото управление на висшето образование дава резултати. Докато се осъществява едностранно, докато няма системност във взаимодействията, в стратегиите, **пълния обем на положителните възможности няма да бъде постигнат. Напротив, решенията, действията и постиженията ще продължават да бъдат хаотични, недостатъчни и спорни.**

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Капацитетът за стратегическото управление на висшето образование в България, в края на програмния период и в условията на кризата „Covid-19“ би следвало да се експлицира в Стратегия 2021-2030.

1) „Covid-19“ в новата Стратегия се взема предвид единствено през призмата на дигитализацията, през усъвършенстването на дистанционните форми на обучение. Разбира се, разписано е „Повишаване на ролята на науката и иновациите за развитие на конкурентоспособна икономика и за решаване на обществени проблеми“. Кризата „Covid-19“ е обществен проблем и е проблем за икономиката, но абсолютно **не са отчетени последиците от нея в европейски и национален мащаб, а и в глобален.** На ниво ЕС текаят обсъждания за промени и ще последват такива, за стратегическите документи, за стратегическото управление изобщо. В българската Стратегия за развитие на висшето образование за следващите десетина години между другото се вмъква „Covid-19“ към така или иначе заложените цели за дигитализация. А е очевидно, че **последниците от тази криза ще са дългосрочни и ще имат пряко отношение към управлението на кадровия капацитет на нацията.**

2) Избързва се. Във време за преосмисляне в България се изкарва готова стратегия (което в друга ситуация би било похвално половин година преди края на периода на планиране), която е разписана без да се вземат предвид основни променливи и изобщо промени, които би следвало да имат отношение към нея.

Доколко в процеса на разписване на Стратегията са участвали заинтересованите страни? Кои заинтересовани страни? Като готов документ тя се подлага на обществено обсъждане, което тече от 18 юни до 20 юли 2020 г., вероятно лятото е най-подходящият момент за подобни инициативи. Вероятно поради политически или други причини се избързва, което предполага бързото обсъждане и приемане на документа и в НС. Причините нямат такова значение, по-важни са **последствията от пренебрежението на проблемите, на фиктивните процедури по обществено обсъждане и привидното дебатиране в НС.** Такъв ли е подходът, по който трябва да се създава Стратегия за развитие на висшето образование? **Прибързване, формални процедури, едностранното налагане на постфактум съгласувани управленски решения** („оперативната дейност по изпълнение на Стратегията се осъществява от Министерството на образованието и науката, което има следните функции: При подготовка на предложенията ги съгласува с други заинтересовани

²¹ Вж. Министерство на финансите, *Национална програма за реформи, Актуализация 2020* [онлайн]. [Прегледан 02.07.20]. Достъпно от: <https://www.minfin.bg/bg/867>. [Ministerstvo na finansite, 2020]

министерства, държавни органи, висши училища, социалните партньори и академичната общност“). Последствията от подценяването на необходимостта от преосмисляне и последствията от подценяването на процесите на взаимодействие при управлението на кадровия потенциал са дългосрочни, те са за бъдещето, за цялото общество, за държавата, за партньорите ни.

3) Има заявка например, че ресорните министерства, съгласувано с Министерството на образованието и науката, осъществяват дейностите за развитие на висшето образование в съответния ресор, като използват мерките, предвидени в Стратегията“, но не са разписани конкретните дейности, отговорности, начини на отчитане. Декларира се желание за развитие на взаимодействията, но има опасност, както в досегашната практика, **заявките да останат добри пожелания**. Най-малкото, ще им **липсва системност, ще са откъслечни, протоколни и недостатъчни, защото няма промяна в подхода за взаимодействие, няма промяна в подхода на стратегическо управление**. Връзките между стратегическите документи се подобряват. Междусекторната обвързаност все по пълноценно се залага „на хартия“, но не се осъзнава истински необходимостта от развитие на взаимодействията, не се осъзнава необходимостта от развитие на мрежите заинтересовани страни и мрежите стратегии, системно на всички нива. **Разписват се “copy-paste” положителни пожелания за взаимодействие, без перспектива качествено да се осъществяват**.

БИБЛИОГРАФИЯ

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

Европейска комисия, *Доклад за България 2019 г.* [онлайн]. Публикуван на 27.02.2019. [Прегледан 02.07.20]. Достъпно от: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-bulgaria_bg.pdf. [Evropeyska komisija, *Doklad za Bulgaria 2019 g.* [onlayn]. Publikuvan na 27.02.2019. [Pregledan 02.07.20]. Dostapno ot: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-bulgaria_bg.pdf.

Европейска комисия, *Инициатива за мрежи от европейски университети* [онлайн]. Брюксел, 2019. [Прегледан 09.05.20]. Достъпно от: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_bg. [Evropeyska komisija, *Initiativa za mrezhi ot evropeyski universiteti* [onlayn]. Bryuksel, 2019. [Pregledan 09.05.20]. Dostapno ot: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_bg.]

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

Министерство на образованието и науката на Република България, **ИА ОП „Наука и образование за интелигентен растеж“**, *Първи проект на „Оперативна програма за наука и образование“ за програмен период 2021-2027 г.* [онлайн], 2020. [Прегледан 07.07.20]. Достъпно от: <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=376>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, **IA OP „Nauka i obrazovanie za inteligentен rastezh“**, *Parvi proekt na „Operativna programa za nauka i obrazovanie“ za programen period 2021-2027 g.* [onlayn]. [Pregledan 07.07.20]. Dostapno ot: <http://sf.mon.bg/?go=page&pageId=376>.]

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

Министерство на образованието и науката на Република България, *Списък на дейностите, мерките и инструментите за постигане на целите на Стратегията за развитие на висшето образование в Република България 2020-2030 година* [онлайн]. Публикуван от МС на 18.06.20. [Прегледан 18.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>. [Ministerstvo na obrazovaniето i naukata na Republika Bulgaria, *Spisak na deynostite, merkite i instrumentite za postigane na tselite na Strategiyata za razvitie na vissheto obrazovanie v Republika Bulgaria 2020-*

2030 godina [onlayn]. Publikuvan ot MS na 18.06.20. [Pregledan 18.06.20]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=5238>.]

Министерство на образованието и науката на Република България, *Стратегијата за развитие на висшето образование в Република България 2014-2020* [онлайн]. Приета от НС на 26.02.2015. [Прегледан 24.06.20]. Достъпно от: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, Strategiyata za razvitie na vissheto образование v Republika Bulgaria 2014-2020 [onlayn]. Prieta ot NS na 26.02.2015. [Pregledan 24.06.20]. Dostapno ot: <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?Id=962>.]

Министерство на образованието и науката на Република България, *Цели и отчети на администрацията на МОН* [онлайн]. [Прегледан 24.08.17]. Достъпно от: <https://mon.bg/?go=page&pageId=74&subpageId=143>. [Ministerstvo na obrazovaniето i науката na Republika Bulgaria, Tseli i otcheti na administratsiyata na MON [onlayn]. [Pregledan 24.08.17]. Dostapno ot: <https://mon.bg/?go=page&pageId=74&subpageId=143>.]

Министерство на финансите на Република България, *Национална програма за реформи, Актуализация 2020* [онлайн]. [Прегледан 02.07.20]. Достъпно от: <https://www.minfin.bg/bg/867>. [Ministerstvo na finansite na Republika Bulgaria, Natsionalna programa za reformi, Aktualizatsia 2020 [onlayn]. [Pregledan 02.07.20]. Dostapno ot: <https://www.minfin.bg/bg/867>.]

Танев, Т. *Механизми на взаимодействие между равнищата на управление в процеса на разработване и осъществяване на стратегии в публичната сфера* [онлайн]. София, 2009. [Прегледан 13.07.20]. Достъпно от: <http://www.academia.edu/243863/>. [Tanev, T. Mehanizmi na vzaimodeystvie mezhdu ravnishtata na upravlenie v protsesa na razrabotvane i osashtestvyavane na strategii v publichnata sfera [onlayn]. Sofia, 2009. [Pregledan 13.07.20]. Dostapno ot: <http://www.academia.edu/243863/>.]

Henig, J. at al. 2016, *Collective Impact and the New Generation of Cross-Sector Collaborations for Education* [online], A Nationwide Scan, Teachers College, Columbia University [Viewed 20.06.20]. Available from: <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Collective-Impact-and-the-New-Generation-of-Cross-Sector-Collaboration-for-Education.pdf>. [Henig, J. at al. 2016, Collective Impact and the New Generation of Cross-Sector Collaborations for Education [online], A Nationwide Scan, Teachers College, Columbia University [Viewed 20.06.20]. Available from: <https://www.wallacefoundation.org/knowledge-center/Documents/Collective-Impact-and-the-New-Generation-of-Cross-Sector-Collaboration-for-Education.pdf>.]

СЪТРУДНИЧЕСТВО ЛИ Е МЕЖДУОБЩИНСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО БЕЗ „WIN-WIN“ ВЪВ ВЗАИМООТНОШЕНИЯТА?

Тихомира Костова, постдокторант, СУ „Св. Климент Охридски“¹

Резюме

Статията изследва качеството на връзката между участниците в междуобщинското сътрудничество (МОС) като ключова предпоставка за постигане на ефективни резултати от прилагането на инструмента. Основна роля е отредена на теорията на игрите. Тя служи като основа, в рамките на която развитието на МОС се разглежда като общ стратегически процес, в който действията на всяка община представляват паралелно протичащи обвързани стратегии. Приложен е анализ на литературата и са представени основни теоретични постановки и връзки с процеса на МОС.

Ключови думи: междуобщинско сътрудничество, МОС, стратегическо управление, „win-win“, обвързани стратегии в общ стратегически процес, теория на игрите.

IS INTER-COMMUNITY COOPERATION WITHOUT "WIN-WIN" IN RELATIONSHIPS?

Tihomira Kostova, PhD, Sofia University "St. Kliment Ohridski"²

Abstract

This article aims to examine the quality of the relation between all participants of the inter-municipal cooperation (IMC) as a key prerequisite for achieving effective results. A major role is given to the theory of games, which serves as the basis within which the development of the inter-municipal cooperation is seen as a common strategic process in which each community's actions are parallel tied strategies. The applied methods include literature analysis, where basic theoretical statements and links related to IMC process are presented and outlined.

Keywords: inter-municipal cooperation, ISA, strategic management, win-win, coupled strategies in a common strategic process, game theory.

ВЪВЕДЕНИЕ

Неоспорима е ролята на местната власт в политическия и публичния живот в страната. Изправени пред нови безпрецедентни предизвикателства, динамични институционални и контекстуални условия, като изменението на климата и тероризма, те се сблъскват паралелно

¹ Тихомира Костова е доктор по Политически науки (Публична администрация). Защишава дисертация в Катедра „Публична администрация“ към Философски факултет на СУ „Св. Климент Охридски“ през 2020 г. Научните ѝ интереси са свързани със стратегическото управление, междуобщинското сътрудничество, мрежите и взаимодействията в публичното управление.

² Tihomira Kostova holds a PhD in Political Science (Public Administration). She defended her dissertation at the Department of Public Administration at the Faculty of Philosophy at Sofia University "St. Kliment Ohridski" in 2020. Her research interests are related to strategic management, inter-municipal cooperation and interactions in public administration.

с ограничения и изисквания по отношение начина на мислене и провеждане на местно самоуправление.

Динамично протичащите процеси на постоянна концентрация на населението в големите градски центрове и активното изменение на обхвата на политическата и/или икономическата дейност³ изправи местното самоуправление в страната и в Европа пред необходимостта да търси нови варианти за повишаване ефективността и ефикасността на управлението и предоставянето на публични услуги.

Нещо повече, условията за провеждане на политики на строги икономии, изпълнение на териториални стратегии на иновации, въвеждане на нови технологии и др., създадоха трудности, свързани с управлението на публични сфери с обхват по същество надхвърлящ местните проблеми и необходимостта да предоставят ефективно и ефикасно публични услуги в тези сфери. Редица по-малки общини изпитаха негативите от териториалния си мащаб, който се оказва несъвместим с необходимостта от предоставяне на нови, по-ефективни и с по-висок стандарт обществени услуги.

Познати са различни стратегии за преодоляване негативите на „новото време“. Настоящата статия се фокусира върху междуобщинското сътрудничество като инструмент за решаване на общи проблеми или предоставяне на съвместни услуги с цел създаване на икономии от мащаба и оправдаване очакванията на гражданите за постигане по-висока ефективност на разходите.

Въпреки че е сравнително широко разпространено в целия западен свят, междуобщинското сътрудничество представлява особен процес на взаимодействие, от чието качество на протичане зависи доколко ще бъдат постигнати резултатите, към които участниците се стремят. В българската административна и управленска традиция МОС не е често прилаган инструмент.

Настоящата статия си поставя за цел да изследва качеството на връзката и взаимодействието между участниците в МОС като ключова предпоставка за постигане на целените резултати от прилагането на инструмента. Поради принципната обвързаност между интересите на общините участници, противопоставянето на тяхното взаимодействие с теорията на игрите ще позволи да се анализира кога публичните актьори са склонни на конкурентно и кооперативно поведение. От друга страна знанието за поведението на играчите в процеса ще допринесе за изграждането на ефективни стратегии, насочени към идентифициране и разрешаване на конфликти между тях.

Обект на настоящата статия е междуобщинското сътрудничество като стратегически процес, в който всички участници си взаимодействат. Всяко действие е част от обща или индивидуална стратегия, насочена към постигането на конкретни резултати за всяка от страните. Предмет на изследването са обвързаните стратегии като част от теорията на стратегическо управление и зависимостите, които могат да възникнат в хода на коопериране между самите участници.

Кооперативната теория на игрите съдържа разнообразие от теоретични концепции, които могат да бъдат полезни за общините, желаещи да си сътрудничат във връзка с обществени проекти и услуги. Редица са областите, в които партньорството може да носи взаимни ползи и финансова изгода за участниците. В МОС концепцията за теорията на игрите може да се използва както за анализиране поведението на играчите, така и за разработване на правила, които да ръководят разпределението на ползите, и по-конкретно разходите и приходите.

Статията търси отговор дали и доколко партньорството между местните власти представлява равностойно сътрудничество (под „равностойно сътрудничество“ разбираме ситуация, в която всички играчи постигат ползи, дори и да не са максимални), как и кога се постига „win-win“ във взаимоотношенията между тях. Посочват се обвързаностите между интересите на участниците. Анализира се поведението между тях съгласно известните за обвързаните

³ В сравнение с традиционния обхват на управление на институциите на всички управленски нива.

стратегии действия и корелация между играчите, които най-често са общини, други публични и частни организации.

Определени са следните изследователски задачи:

- Теория на игрите: очертаване на ключови понятия и концепции;
- Същност на МОС и очертаване проблема „win-win“;
- Обвързаните стратегии в МОС като общ стратегически процес;
- Взаимодействие и съпротивление (основни играчи в МОС).

За осъществяване на формулираната цел е изведена следната хипотеза: *Междубщинското сътрудничество (МОС) е сътрудничество, когато между участниците в процеса е налице „win-win“ ситуация.*

Статията се опитва да отговори на следните въпроси:

- Възможно ли е сътрудничество, когато липсва доверие между играчите в МОС;
- Възможно ли е сътрудничество, без припознаване на взаимния интерес;
- Възможно ли е сътрудничество, когато играчите предпочитат некооперативна стратегия.

За целите на статията е приложен методът на теоретичен анализ на литературата. Представени са ключови понятия и концепции от теорията на игрите, с фокус върху обвързаните стратегии в общ стратегически процес, публичното управление и междубщинското сътрудничество като подход за решаване на проблеми от местно значение. Разгледани са избрани примери на МОС. Изборът на конкретната методология е определен в съответствие с поставената основна цел – изследване взаимодействието и зависимостите между участниците в процеса на МОС.

Макар и да не могат да бъдат измерени, пропуснатите ползи от неизползването на инструмента за населението са ясни. Актуалността на темата в статията се потвърждава от поставения фокус върху причините за конкурентното или кооперативно поведение на публичните актьори.

СЪЩНОСТ НА МОС И ОЧЕРТАВАНЕ ПРОБЛЕМА „WIN-WIN“

Изучаването на логиката, от която стимулите, стратегическите взаимодействия и резултатите се ръководят, има фундаментално значение в съвременната политическа философия, икономика, социални науки и дори религия. Все по-необходимо е тяхното систематично представяне и моделиране поведението на хората – какво са склонни да правят, но най-вече как действително постъпват при итеративни ситуации.

В своя *Левиатан* Хобс допуска, че най-добрата ситуация за всички хора е тази, в която всеки от тях е свободен да прави каквото пожелае. Той приема, че често такива свободни хора ще искат да сътрудничат помежду си, за да реализират конкретни дейности, които биха били невъзможни за отделния човек. Но ако някой от тях забележи неморално или аморално поведение от страна участници, той може да реши да обслужи по най-добрия начин своите интереси, като се стреми да получи всички ползи от сътрудничеството, без да се ангажира с тяхното връщане. В този смисъл поведението на играчите се мотивира от обща логика, която произтича от тяхното положение в играта. При всички положения това, което е най-важно за постигане на определени резултати от играчите, е поредицата от очаквания и възможни реакции на техни стратегии от други играчи.

Теорията на игрите е математически подход, който изучава вземането на решения, а термините „win-win“, „win-lose“ и „lose-lose“ са условия, които й принадлежат. Широкото им прилагане в публичния сектор е свързано с предоставянето на по-задълбоченото разбиране на сложни проблеми и взаимоотношения в обществената сфера. Фокусът, който се поставя, е върху ползите и преимуществото от сътрудничество между две страни, които са принципно

недоверчиви един към друг. Засягат се възможни резултати от игра или спор, като се разглежда как всяка страна възприема резултата по отношение на положението си преди започване на играта.

При „win-win“ ситуация всяка от страните има усещането, че е спечелила. И двете страни се възползват от този сценарий, като процесът на вътрешно договаряне цели да постигне успех чрез коопериране и печеливши резултати за всяка страна. „Win-win“ се определя като печеливша ситуация, която води до резултат, който е добър за всеки от участниците. При „win-lose“ само една от страните определя като печеливш резултата. „Lose-lose“ означава, че всяка от страните е в по-лошо положение отпреди играта.

Междубщинското сътрудничество е инструмент на управление, който се дефинира като взаимоотношение, основано на взаимно доверие и разбирателство между местните власти на две или повече общини за реализацията на конкретен проект, инициатива или предлагане на конкретна услуга от взаимен интерес. Още със самото определение се поставя силен фокус върху понятия като „*взаимно доверие*“, „*разбирателство*“ и „*взаимен интерес*“. Възможно ли е доверие без разбирателство, и обратно - постигане на разбирателство без взаимно доверие? Наличието на общ интерес достатъчно условие ли е за постигане на двете? Лесно ли се формулира взаимният интерес? Инструментът предполага *обединяване* на ресурси, *споделяне* на отговорности и *общо* ползване на постигнатите от *съвместни* дейности резултати.

Въпреки някои свои доказани ползи, МОС все още е непопулярен инструмент сред българските общини. Част от причините са свързани с липсата на ясно законодателство, което да урежда прилагането на инструмента, отсъствието на култура на сътрудничество и изграждане на доверие между различните териториални нива и единици на управление. Дори ограничена, практиката показва, че сътрудничеството между общини е съпроводено от сблъсък на интереси и противопоставяне на идеи между местните власти, в чието изясняване стои намирането на равновесната точка, баланса на крайно противоречие. При отсъстващо или нарушено доверие между участниците припознаването на общия процес е почти невъзможна стъпка за възвръщане на равновесието. Всеки от играчите е склонен да приложи индивидуална стратегия, която е силно конкурентна и некооперативна. В крайна сметка постигането на „win-win“ между играчите е възпрепятствано, но и с това възможността да се максимизира ползата за общността като цяло.

ТЕОРЕТИЧНИ ПОСТАНОВКИ (ВЪВЕЖДАНЕ НА ТЕРМИНИ И ПОНЯТИЯ)

Ако разгледаме генерално МОС като инструмент за стратегическо управление, а движението и методите по реализирането като стратегически процес, бихме могли да проследим неговата връзка с обвързаните стратегии в общ стратегически процес, изследвайки принципните (теоретични) резултати от взаимодействието и индивидуалните стратегии на всяка от страните. Преди да преминем към същността на проблема, е редно да уточним, че не разглеждаме МОС като част от теорията за изолираните стратегии. Установяването на сътрудничество между две общини е общ процес, в който стратегиите на отделните играчи имат значение за изхода от играта и резултатите, които се постигат. Страните имат общи цели и целят определени резултати, които ги облагодетелстват, но не са непременно идентични (тъждествени).

Както отбелязва проф. Тодор Танев, в управлението е важно точно взаимозависимостта между стратегиите, които протичат паралелно поради обвързаността на интересите на различни субекти⁴. В теорията на игрите взаимната обвързаност на поведението на субектите се нарича игра. Стратегиите и действията на всеки играч са неговото поведение или „*завършеният цялостен алгоритъм за воденето на играта, имплицитно съдържащ всички*

⁴ Танев, Тодор. Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство ЕООД, 2008, с. 139. [Tanev, Todor. Strategicheskoto upravlenie na publichnata sfera. Sofia: Voенno izdatelstvo EOOD, 2008, s. 139]

ходове и техните противодействия за всяка ситуация по време на играта“, който определя напълно поведението на играча. (2008: Танев, стр. 145 [Tanev]). Стратегията е най-добрата реакция (отговор) на стратегията на друг (ответния) играч (в същата игра), тъй като няма друга стратегия, която може да бъде следвана от първия участник, която да донесе по-голяма полза (изгода, печалба) в която и да било ситуация, в която действа стратегията на другия играч. (2008: Танев, 145 [Tanev]).

Поведението на общините участници в процеса на сътрудничество се определя както от целта, към която се стремят страните - реализация на инициатива, проект или услуга от взаимен интерес, така и от придобитите впечатления за играчите, знание за процеса и актуализиране на собствената стратегия. Реализирани в общ стратегически процес, стратегиите на участниците придобиват огледален образ, протичат паралелно и се отразяват една в друга. Ето защо далеч по-важна се оказва не отделната стратегия, а *правилата* на стратегическата игра между отделните участници.

Тези принципни постановки са част от теорията за стратегическо управление, и по-конкретно - съществуващите дедуктивни теории за обвързаните стратегии в общ стратегически план. За разлика от индуктивните теории, които изследват играта между участниците, фокусирайки се върху това какво се случва в главата на всеки един поотделно, дедуктивните теории са следствие на макротeorии на рационалното поведение и рационалното коопериране. Изходна концепция при тях е равновесната точка – точка, от която всяко изменение не е нищо, освен движение в посока срещу или към равновесието.

ОБВЪРЗАНИТЕ СТРАТЕГИИ В МОС КАТО ОБЩ СТРАТЕГИЧЕСКИ ПРОЦЕС

Наличието на формално сътрудничество между общините се оказва крайно недостатъчно, за да наречем едно партньорството успешно. При кооперирането с цел решаване на общи проблеми всяка от страните трябва да реализира ползи или поне да не влошава състоянието, в което се намира към момента. В противен случай настъпва усещането за ошетеност. Осъзнаването на взаимния интерес, създаването и поддържането на доверие на всеки етап от процеса са белег за ефективното целенасочено прилагане на инструмента от местните власти. При обвързаните стратегии идеята за равновесна точка се смята за изходна концепция. В МОС установяването на *взаимния интерес* е възможна равновесна точка, от която всяко изменение не представлява нищо друго, освен движение или срещу, или в посока на равновесието. Осъзнаването от играчите, че всеки има интерес от реализирането на сътрудничеството, може да ограничи прилагането на индивидуална „агресивна“ стратегия, базирана на т.нар. лични ходове.

Нека разгледаме Паретовия оптимум, в който МОС е игра, а основните играчи са две общини. Те са обвързани от наличието на множество алтернативни разпределения на ресурси между тях и могат да избират едно или друго такова разпределение. Обвързани по този начин, при всяко разпределение на ресурси, при което поне един подобрява своето положение, без да влошава състоянието на нито един от останалите, е налице *Паретово подобрение*. С други думи, запазването на баланса и равновесието в играта е възможно дори когато само един от играчите (община А) реализира интерес, без да максимизира ползите за себе си, но и без да вреди на останалите играчи (община Б). Появява се т.нар. обществена функция на максимизиране, при която възниква нещо повече от индивидуалните печалби и се акцентира върху това, какво печели общността. Състояние, към което публичните власти трябва и се стремят, но трудно постигат. Всяко действие, което се извършва от тази равновесна точка, води до задълбочаване на неефективността или „войната на всеки против всеки“. Определени ситуации биха наложили един или всички участници да се откажат от намерението си за крайно максимизиране на индивидуални ползи за сметка на общото благо. Състоянието, при което в положителна насока нараства ефикасността, изразена в паралелно максимизиране както на членовете на общността, така и на самата общност, се нарича

Паретова ефикасност. Положението, при което не са възможни по-нататъшни стъпки за постигане на Паретови подобрения, но е оптимално за всеки поотделно и всички заедно е *Паретово оптимално*. При силния Паретов оптимум радикално са изчерпани възможностите за по-нататъшни подобрения, докато при слабия Паретов оптимум всяко ново разпределение е Паретово подобрение само и единствено ако е строго предпочитано от всички участници. Обикновено това се случва, когато всеки от играчите отчита за себе си някакво подобрение.

Разглеждането на *взаимния интерес* между играчите, като условие за поддържането на баланса в партньорство, намира израз в концепцията за равновесието, развита от нобеловия лауреат Джон Форбс Неш. При „Равновесие на Неш“ се посочва точката, в която стратегиите на всички участници се балансират така, че за всеки участник липсва възможност за по-нататъшно индивидуално максимизиране. Изграждането на партньорство въз основа зачитане на общия интерес ще доведе до взаимна обвързаност между стратегиите на отделните играчи, като премахне нуждата от поддържането на индивидуални стратегии от страна на общините в МОС. Концепцията на Неш се концентрира върху кардиналните принципи на поведение, засягащи кооперативността, обвързаността на стратегиите, взаимната зависимост между колективно и индивидуално максимизиране на изгодата. Това прави изследването и прилагането ѝ важни за постигане на определени управленски цели. Разбирането на концепцията в нейната същност ще допринесе за по-лесното изграждане и запазване на баланса между участниците в партньорството. Без наличието на взаимна обвързаност между стратегиите на общините балансът е трудно постижим, а резултатите - крайно неустойчиви. При равновесието на Неш се приема, че нито един от играчите не може да спечели каквото и да било, ако промени своята стратегия при условие, че останалите играчи не променят своите стратегии.

Наличието на „чисти стратегии“ всеки от участниците предполага пълно определение на начина, по който даден играч може да играе играта. Например, това е ситуация, когато община А и община Б са наясно какви действия биха предприели една срещу друга. Равновесието на Неш при смесени стратегии е тогава, когато поне един от участниците играе по смесена стратегия – приписва се вероятност на всяка чиста стратегия, т.е. приема се, че играчът няма да се спре директно на конкретна чиста стратегия (действие или набор от действия), а ще я избере по случаен признак въз основа на вероятностите, приписани от смесените стратегии.

Най-класическата илюстрация на равновесието на Неш е играта със „затворническата дилема“, в основата на която стои задачата дали да се играе егоистично или кооперативно с оглед минимизиране на загубите, максимизиране на облагите и постигане на известна стабилност. Равновесието при затворническата дилема не е оптимално, тъй като всеки от играчите в МОС може да спечели повече, ако избере различен равновесен профил. Ключово условие на играта е, че всеки играч (напр. община А и община Б) е в пълна изолация и не разполага с информация за стратегията на другия. Прието е, че участниците избират по-често да играят некооперативно вместо кооперативно. Концепцията изследва вероятните възможности и пречки пред постигане на общо благоденствие като резултат от себични и егоистични сметки. При дилемата важи правилото, че преследването на индивидуалните цели не води до социално оптимален резултат. Така например, ако две общини се обвиняват взаимно за лошите резултати от партньорството в опит да запазят авторитета си пред гражданите, е твърде вероятно да се дискредитират взаимно, нанасяйки сериозни щети върху институцията, която представляват, хората, които работят в нея, и решенията, които тепърва предстоят да бъдат взети. В този смисъл индивидуалната рационалност води до по-нисък резултат за всеки от играчите. Само при напълно *прозрачна* ситуация, когато играчите разполагат с надеждна информация, е възможно общините да се обединят в колективно рационално поведение. Според проф. Танев присъствието на строго изискване за прозрачност и пълна информация налага да се мисли, че източникът ѝ е външен – напр.

Правителството в ролята на координатор, общността или действието на силен културен код, който обвързва предварително всички играчи, насърчавайки сътрудничеството външно и санкционирайки предателството. Например, представители на централната власт заявяват, че отказът от съвместна реформа в определена сфера ще доведе едновременно до санкции в двете общини. Или, гарантира се правото на община Х да получи обезщетение за определени разходи, необходими за извършването на определена дейност.

Интересна за изследване от гледна точка на инструмента „междубщинско сътрудничество“ е и т.нар. еволюционно стабилна стратегия, като резултат от която се установява „*еволюционно стабилно*“ равновесие. Не се допускат нови, мутантни стратегии да навлязат в пространството на участниците и да развалят установеното вече сътрудничество между тях. В основата на тази стратегия е консерватизмът между участниците в играта, които разчитат на знанието, което вече имат за структурата на играта и стратегиите на отделните играчи в нея. Общини, които вече са доказали ползите от взаимното партньорство разчитат на известната им вече информация за правилата на процеса. Нещо повече, общини, които разчитат на това равновесие по-скоро не биха имали интерес да рискуват доказалите се като правилни стратегии, изградени въз основа взаимното познаване и предвидимост на поведението на участниците.

Съществува *Равновесие на стратегиите при доминиране на една*, когато равновесието се отнася до стратегиите на един и същи играч и представлява ключово условие за равновесното участие на същия играч в общ процес на стратегическо равновесие. Играчи без вътрешно равновесие биха развалили равновесната игра. Установяване равновесие между стратегиите на конкретен субект възниква, когато дадена негова стратегия е по-добра от другите, независимо от начина, по който останалите играят играта. Например, липсата на ясна доминираща стратегия на дадена община може да възникне, когато целите на партньорството за нея остават неопределени. В такъв случай е възможно общината да се стреми не към един конкретен, резултат, което в крайна сметка да доведе и до наличието на повече от една стратегия, без ясно доминиране на ползите, които да се реализират. Именно тази неизвестност води до трудности във включването на играча в общия процес на стратегическо равновесие.

При Равновесието чрез *най-добрата реакция* на стратегиите на другите един от играчите третира стратегиите на останалите играчи като дадени. С прилагането на тази стратегия играчът цели да произведе най-благоприятния непосредствен резултат за себе си. Например, община А приема, че отказът от участие на община Б в изграждането на регионално депо за отпадъци ще доведе до налагането на непосилни за нея санкции. С други думи, община А знае, че би било неразумно община Б да не се съгласи в бъдещ общ проект.

Липсата на пълна определеност и прозрачност в процеса на сътрудничество води до селектиране на възможно най-реалистичните сценарии. При Равновесието чрез обратна индукция стратегиите, които са сметнати за нереалистични се елиминират чрез прилагане т.нар. *обратна индукция*. По този начин се гарантира рационалният характер на бъдещата игра. Например, община А е наясно, че отказ от сътрудничество от страна на община Б ще доведе до санкции, с което те елиминират възможността от подобен резултат.

Актуализирането на знанието на участниците в хода на играта въз основа на анализ поведението на играчите е друга форма на равновесие. Познато като *Равновесие на Бейс*, концепцията предполага играчите да формират своето поведение въз основа на постоянно последователно опресняване на своите вярвания. Така те развиват перцепции за вероятностите пред своите действия на основа на това, което се е случило до момента в играта, които перцепции насочват поведението им във всеки последователен момент. Например, община А изследва и анализира поведението на община Б и като резултат формулира своите действия в играта.

При Равновесието чрез права индукция играчите приемат, че протеклата дотук игра е била рационална. Това често се дължи на асиметрична или непълна информация, която участниците могат да ползват, за да формират вярване за това към какъв тип принадлежи другият играч, изследвайки неговите минали действия.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И СЪПРОТИВЛЕНИЕ

За да представим процеса на взаимодействие и съпротивление между местните власти, ще разгледаме три case studies на МОС с фокус върху водната реформа в страната⁵ и една лобистка кампания – изцяло плод на доброволно сътрудничество.

Концепцията за реформа във водния сектор предвижда да се въведат 28 регионални асоциации по ВиК, като техният обхват следва да съвпада с този на областите. Всяка асоциация по ВиК следва да избира един-единствен оператор като доставчик на услуги за своята територия. Асоциациите по ВиК са сдружения на общини за предоставяне на публична услуга. Те са една от задължителните форми на МОС, в които участие взимат държавата и общините, включени в съответната област.

Община Кресна е с население от 5 441 души, има седем населени места, от които един град и шест села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. Актуалната към момента на изследването цена за водоснабдяване е 0,49 лв. Ниското ниво на цената се поддържа главно поради планинския релеф на общината, който предоставя възможност да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване. Качеството на услугите и състоянието на общинското ВиК дружество не са на високо ниво. Загубите по водопроводната мрежа са 67%. В средата на 2016 г. председателят на общинското ВиК дружество, на заседание на общинския съвет официално заявява, че дружеството е в състояние да подмени самостоятелно през следващата една година максимум 3 километра водопровод. Това са изключително ниски инвестиционни възможности с оглед на факта, че само довеждащият водопровод е с дължина от 27 км. Въпреки това, в началото на юли 2016 г. общинският съвет на Кресна взема категорично решение да не се присъедини към създадената през 2015 г. асоциация по ВиК на област Благоевград, като от самото начало на процеса в общината се наблюдава съпротива срещу инициативата. Най-общо аргументите на общинските съветници в подкрепа на взетото решение са свързани с опасения от централизация. Интересни са аргументите на един от общинските съветници, който споделя пред местни медии: „Не виждам смисъл да жертваме собствените си интереси заради други общини.“; „Община Кресна би имала тежест 1.09% в управителното тяло на вероятната асоциация. Ще бъдем господин Никой!"; „Не виждам смисъл да "Цената не е всичко! На Запад има устойчив стремеж властта да бъде децентрализирана, тя да остане в правомощията на местното население, което най-обективно може да реши от какво има нужда. С отнемане на нашите пълномощия не сме съгласни." Изказват се и аргументи за социалната поносимост на реформата. Кметът на община Кресна твърди: „Не искам нашата община да е спирачката. Но трябва да се знае, че средната работна заплата е 450 лева, 65% от населението получава минималната заплата. На предпоследно място е общината ни по бедност. В момента имаме най-евтината вода – 49 стотинки за кубик. Как ще понесат три пъти да се увеличи тази цена хората?“. Отправени са обвинения за политизиране на темата. Единственият общински съветник, гласувал „за“ присъединяването на община Кресна към ВиК асоциацията, аргументира позицията си по следния начин: „... не живеем града-държава Кресна. Лошото е, че ситуацията се преекспонира и някои я използват за личен пиар. При начисления върху 350 000 куб. метра вода, ако се увеличи цената на водата с 20 ст., какво получаваме? 70 000 лв. плюс в касата на ВиК. Без човек да

⁵ Трансферът на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини, Калфова. Е., сп. Публични политики, година 9, брой 1, януари 2018. [Kalfova, Elena, Transferat na politiki na ES v Bulgaria като фактор за sdruzhavaneto na balgarskite obshtini, V: Publichni politiki, godina 9, broj 1, yanuari 2018.]

е съветник или инженер, нека сам прецени какво може да се направи с тази сума - в една община като Кресна, чийто довеждащ водопровод е 27 км!?!“ (Георги Георгиев, ГЕРБ). След отрицателния вот на общинския съвет в Кресна областният управител на област Благоевград организира среща, на която присъстват всички кметове на кметства от областта и представители на МРРБ. Срещата има за цел да убеди представителите на община Кресна в необходимостта от членство в ВиК асоциацията. Кметът на община Благоевград казва: „Това означава, че занапред всички общини трябва да търсят варианти за обновяване на мрежата, било със собствени средства, било чрез други финансови източници. Конкретно за Благоевград липсата на консолидация означава, че няма да можем да кандидатстваме по проекти на стойност около 90 млн. лева. Аргументи като ниска цена на водата не са основателни, защото до няколко години тя ще се повиши точно заради липсата на работеща ВиК асоциация.“ Резултатът от тази среща и още редица проведени срещи между областния управител, кмета на община Кресна, други кметове от областта и с министъра на МРРБ е провеждането на общо събрание на населението в началото на месец август 2016 г. На това общо събрание гражданите категорично подкрепят взетото решение община Кресна да не става част от ВиК асоциацията.

Община Сапарева баня, област Кюстендил е с население от 7 024 души, има 5 населени места – 1 град и четири села. Общината се обслужва от един ВиК оператор – общинско дружество. До края на 2016 г. цената на водата е 46 стотинки на кубичен метър – най-ниската в страната. От 1 януари 2017 г. е предприето 50% увеличение и цената вече е 65 стотинки на кубичен метър. Ниската стойност на водата отново се дължи на планинското разположение, следователно – на възможността да се ползва почти изцяло гравитачно водоснабдяване. В община Сапарева баня, както и в Кресна, съществува устойчива съпротива сред гражданите срещу провежданата реформа. Многократно темата е обсъждана на заседания на общинския съвет. Повечето общински съветници изразяват становище против членството в асоциация по ВиК. В общината са провеждани и множество срещи с представители на централната власт, в опит да се убедят гражданите и местният политически елит в ползата от реформата. Няколко дни преди ключово заседание на ОС в общината е проведена среща със зам.-министъра на регионалното развитие и благоустройството, отново със същата цел – да се убедят гражданите. Срещата се проваля, като зам.-министърът е освиркан от гражданите на общината. На заседание на общинския съвет от 29-ти юни 2016 г., с мнозинство от 10 гласа „против“, 2-ма „въздържали се“ и 1 „за“, Сапарева баня остава извън асоциацията по ВиК на територията на област Кюстендил. Противниците на включването в асоциацията се аргументират основно с поскъпване на цената на водата след присъединяването, отнемането на възможността общината да има собствено ВиК дружество, а от това следва загуба на собственост и работни места. Освен това се изразяват опасения, че обещаваните инвестиции във ВиК мрежата няма да бъдат отпуснати наистина и всички инвестиции ще се правят в областния център. В този случай отново е дадена възможност на гражданите пряко да изразят мнението си при взимането на решения от местната власт.

Община Берковица, област Монтана, е с население 18 803. В нейните граници се намират 20 населени места, най-малко с 3 постоянни жители, 8 населени места са с население до 100 души и само 2, освен общинския център, са с население над 1000 души. Община Берковица се обслужва от собствено ВиК дружество, останалите 10 общини в област Монтана се обслужват от ВиК Монтана. Установена е необходимост от подмяна на ВиК инфраструктурата на цялата територия на общината, тъй като е изградена предимно от етернитови тръби преди повече от 50 години. Пречиствателна станция няма, а за град Берковица, с население над 13000 души, наличието на такава е законово изискване. Към момента на изследването крайната цена на водата в Берковица е 1.08 лв., като включва цена за водоснабдяване и канализация. В Монтана крайната стойност е над 2 лв., но в областния град има пречиствателна станция, следователно към общата стойност се включва и такса

пречистване. На територията на област Монтана най-висока е цената на водата в община Лом. В община Берковица също съществува трайна съпротива срещу реформата във ВиК сектора. През март 2016 г. областният управител на Монтана организира среща с гражданите и общинското ръководство на Берковица, като присъстват кметове на други общини от областта, експерти от ВиК Монтана и РИОСВ. Основна цел на срещата е да убеди граждани и ръководството на община Берковица за необходимостта на членството в асоциацията по ВиК. Областният управител на Монтана дава редица аргументи в полза на членството в асоциацията по ВиК: *„Опитваме се да убедим хората в Берковица, както и ръководството на общината, че е по-добре да приемат предложението и да станат част от цялото. Това ще им даде възможност да рехабилитират водопреносната си мрежа и да изградят пречиствателна станция за отпадни води. За съжаление, до момента нито кметският екип, нито общинският съвет, нито хората са убедени, че за да инвестират във ВиК сектора им е необходима помощ, а тя идва с европрограмите“*. Ясно се открояват и противоречията в интересите на отделните местни общности на територията на област Монтана. Например, кметът на община Лом смята, че позицията на община Берковица пряко ощетява гражданите на община Лом. Тя казва: *„Поела съм ангажимент към хората в Лом, че ще подменим тръбите на водопреносната мрежа. Не можем обаче да се справим без помощ и заради това ще търсим финансиране от европейските фондове. Тук говорим за солидарност и доверие“*. Община Лом е подготвила проекти за цялостна подмяна на воден цикъл и за изграждане на пречиствателна станция, които желае да финансира по ОП „Околна среда“. Това би било възможно само при функционираща асоциация по ВиК на територията на областта, в която членуват всички общини от областта. От друга страна, на същата среща гражданите и местната управа на община Берковица изказват много опасения от членството в асоциацията по ВиК. Те са свързани с повишаването на цената на водата, ниското качество на бъдещите ремонти и инвестиции при условие, че не се извършват от общинското ВиК дружество, изказват се мнения на граждани против централизацията, защото: *„...цялата мрежа е изградена с активното участие на населението“*. В продължение на месец след срещата се организира подписка на територията на Берковица срещу присъединяването на общината към областната асоциация по ВиК и е взето решение против членството в асоциацията по ВиК.

В своето изследване доц. Елена Калфова обобщава, че социалната поносимост на реформата във ВиК сектора и вероятността от централизация са основните опасения, залегнали в решението на трите общини. Тя смята, че това решение няма да осигури ефективно предоставяне на качествена услуга дори в краткосрочен план. Нещо повече, то не би могло да осигури покриването на националните и европейските стандарти за качество на ВиК услугата, но гарантира ниска цена на водата в краткосрочен план.

Практиката по-долу е пример за взаимодействие между играчите в МОС

Лобистка кампания за осигуряване на средства на Дунавските общини за борба с популациите на комари през пролетно-летния сезон: Поради географското положение на дунавските общини и климатичните условия (високата влажност, съчетана с оптимална температура на въздуха, високо ниво на река Дунав и заливане на територии навътре в селищата), популацията на комари всяка година отбелязва изключителен „бум“. Години наред населението на Дунавския регион страда от размножаването на вредните насекоми.

За предотвратяване на прекомерното размножаване на комарите и за успешна защита на населението се практикува третиране с инсектицидни препарати както на градските части, градинки, паркове и т.н., така и на водните и крайбрежните области на територии. Поради особеностите на биологичния цикъл на комарите, за да бъде успешно подобно третиране, то трябва да обхваща целия Дунавски бряг (ивица от 200-300 метра), както и близко разположените водоеми – канали, блата, и др.). Тези райони се третират двукратно или

трикратно с помощта на авиационна техника, в зависимост от особеностите на терена и използвания препарат от началото на април до май, а градските зони се третираат няколкократно с наземна техника.

Поради спецификата на крайдунавския регион, областите, подлежащи на третиране срещу комари, имат много голяма площ и тяхното обработване възлиза на суми, с които общинските администрации, особено на по-малките общини, не разполагат и съответно не могат да окажат адекватна защита на населението си.

През пролетта на 2005 г., в отговор на множеството сигнали от свои общини членки за бедственото положение в резултат на популацията на комари, Асоциацията на дунавските общини стартира кампания за осигуряване на средства за общините, които да им позволят ефективна защита на населението. Изпратени са писма до Министерството на здравеопазването, Министерството на околната среда и водите и Министерството на земеделието и горите с молба за подкрепа. С писма до областните управители на областите, които включват в територията си общини - членки на АДО (Видин, Монтана, Враца, Плевен, Велико Търново, Русе, Силистра, Разград и Добрич), Асоциацията моли за съдействие, даване на гласност на проблема и представянето му пред централните институции. Те се отзовават и заедно с АДО алармират министър председателя на Р България, ресорните министри, председателя на НС и Министерството на финансите за неотложния проблем пред дунавските общини. Последва среща на Управителния съвет на АДО „Дунав“ с Министерството на финансите, на която е представена предварително изготвена справка за разходите на общините през предишни години за дезинсекция срещу комари, както и изчисления за сумите, необходими за пълното третиране на крайречните и градските зони във всяка община. Министерството изпълнява частично исканията на общините, като предоставя целева субсидия в размер на 700 хил. лв.

През 2006 и 2007 г. усилията на Асоциацията не спират – благодарение на множеството писма, на редовните срещи в Министерството на финансите и на подкрепата на други институции са отпуснати допълнителни средства за борба с комарите в Дунавския регион.

Сред факторите, на които се дължи успехът на сътрудничеството, са именно поддържането на партньорство от страна на всички страни и най-вече отстояване интересите на цялата общност, а не на отделни засегнати общини.

ОБОБЩЕНИЯ

В обобщение можем да потвърдим, че е малко вероятно постигането на сътрудничество, а и „win-win“ между участниците в едно партньорство, когато не е налице доверие между тях, тъй като именно от доверието зависи дали в отделните стъпки от процеса ще има разбирателство. От последното зависи доколко ефективно ще бъде създадено вътрешно договаряне, което да осигури коопериране и печеливши резултати за всяка страна. От степента на доверие и разбирателство зависи припознаването и извършването на компромиси в името и поддържането на общия интерес. От друга страна, някои от разгледаните примери показваха, че кооперативната игра може да бъде трудна поради свързаните с нея транзакционни и други разходи, произтичащи вкл. и от негативите на териториалния размер на общината (договаряне, изпълнение на споразумения и т.н.). В повечето случаи е необходим външен катализатор (напр. Правителството), който да намали или компенсира определени разходи, които са непосилни за участниците, и по този начин да улесни сътрудничеството.

Липсата на определеност по отношение на общия интерес може да доведе до по-малко зачитане правилата на играта, което ерозира процеса на МОС рано или късно и води до прилагане на конкурентни и некооперативни стратегии от играчите. В този смисъл неговото разпознаване и съблюдаване е от ключово значение по време на целия процес. Реализирането на съвместния интерес, който може да е свързан както с максимизиране ползите за всеки

игрaч, така и за конкретен, но без да се оцетяват останалите, е точката на равновесие „win-win“, когато всяка от страните има усещането, че е спечелила.

Без създаване на доверие, поддържане на разбирателство и поставяне на фокус върху взаимния интерес е невъзможно установяването на „win-win“ ситуация, тъй като поне един от играчите ще търпи загуби. Отсъствието на „win-win“ между участниците ще доведе до реализиране единствено на отделния интерес. Основен принцип на всяко партньорство, в т.ч. и МОС, е реализирането не на индивидуалния, а на общия интерес. Всяко действие, което нарушава този принцип, руши баланса в отношенията между участниците в процеса. В този смисъл всяко подобно сътрудничество следва да се приема като формално обединение между общини, които не познават своя взаимен интерес и нямат интерес от кооперативна игра, от която да реализират съвместни ползи. Реализирането на партньорство между две и повече общини, когато не е налице „win-win“, не представлява реално сътрудничество, а представлява игра на „всеки срещу всеки“.

Редно е да се уточни, че всяка инициатива на сътрудничество притежава специфични параметри, поради което е необходимо извършването на конкретен анализ, за да се анализира как общите теоретични концепции на теорията на игрите се прилагат към него.

В заключение, статията поставя следните въпроси, които да бъдат дискутирани в бъдеще:

- Кое е това, което би спряло играчите да приложат некооперативна стратегия и може да възстанови точката на равновесие между тях?
- Има ли роля „медиаторът“ в публичното управление?

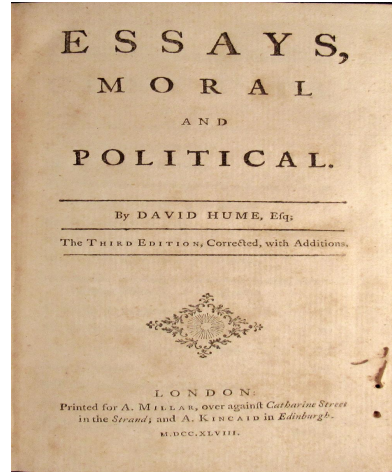
БИБЛИОГРАФИЯ

Калфова, Елена, Трансферът на политики на ЕС в България като фактор за сдружаването на българските общини, В: Публични политики, година 9, брой 1, януари 2018. [Kalfova, Elena, Transferat na politiki na ES v Bulgaria kato faktor za sdruzhavaneto na balgarskite obshtini, V: Publichni politiki, godina 9, broy 1, yanuari 2018.]

Танев, Тодор. Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство ЕООД, 2008 [Tanev, Todor. Strategicheskoto upravlenie na publichnata sfera. Sofia: Voенно izdatelstvo EOOD, 2008]

TRANSLATION

Дейвид Хюм (1711 – 1776)



ДЕЙВИД ХЮМ: СЪВРЕМЕННИКЪТ

Красен Станчев¹ / Krassen Stanchev²

Първото изречение от разсъждението на Хюм е добро начало на писмо до всеки управител на съвременна централна банка. Макар че повечето от тях вероятно са го чели като студенти. Второто изречение би могло да бъде това от петия абзац, където, на основата на примери, достъпни по онова време, авторът обяснява, че парите нямат стойност само по себе си. Всеки случай преди те да бъдат обменени за нещо, от което хората имат нужда. Лихвата е цената на нашето желание да се сдобием с нещо по-скоро сега, отколкото по-късно. Но не само моето или вашето, а желанието на всички, които имат нужда от неизвестно какви конкретни множество неща именно сега.

Търсенето и предлагането на пари зависи от стечението на обстоятелства в търсенето и предлагането на тези други неща. От което пък следва, че простата, но нарочна промяна на цената на парите, тоест на лихвата, е опит да се повлияе върху този процес. Такъв един опит за влияние в съвременното право и в морал съответства на термина „търговия с влияние“. В текста на Хюм търговията е на почит като единствената посредническа сила, която чрез обслужване на търсенето и предлагането влияе естествено върху лихвата.

Онова, което от текста на Хюм прилича на днешната търговия с влияние е воденето на войни за достъп до пари, т.е. метали, защото тогава парите обикновено се изковават от

¹ Красен Станчев е основател на Института за пазарна икономика. Народен представител във Великото народно събрание (1990-1991), член на Съвета за икономическа политика към президента (1996 - 2001) и доцент в Софийския университет "Св. Климент Охридски".

² Krassen Stanchev is an Associate Professor at Sofia University, he is a former MP of the Constitutional Assembly of Bulgaria, ex-Executive Director of IME, and teaches Macroeconomic Analysis, Public Choice and different economic course for non-economic post graduates.

някакъв метал спрямо златен или сребърен стандарт. Войната не е много етично занимание, както и търговията с влияние.

На български „лихва“ има друга смислова натовареност в сравнение с „лихва“ английски.

Предполага се, че при нас думата е със старогермански или готски произход, където „līxva“ или „leiħva“ означава „заем, кредит“ (но не като „доверие“), а като глагол – „вземам“, „заемам“ или „оставям“ на някой друг. Подобно значение има думата и на древно гръцки: „τόκος“ там също означава „аз вземам“, „сдобих се“ и се употребява още при Омир, доколкото мога съдя от източници в интернет без никакви познания по тези езици.

Струва ми се обаче, че при нас думата „лихва“ има известен отрицателен и конфликтен нюанс като човешко и обществено отношение: едно е да вземеш нещо, което е нищие, друго – когато е нечие, с подробност дали е доброволно или недоброволно предаване на въпросното нещо.

На английски, както вече съм писал в „Европейските ценности: новата констелация“ (София, НБУ, 2019) думата няма такъв заряд от смисли.

И там, и при нас идва от латински и означава "inter" - "между" и "esse" - "съществуване", "битие", "същност" или претенция към нещо. Тук също може да има претенции към едно и също нещо от различни хора. И също може да има вземане без съгласие, но може да има със такова, като при договаряне.

В икономиката „интерес“ се отнася към ценността на някакъв ресурс от гледище на разполагането с него – инвестиции, работни места, договори (сделки за размяна, отдаване под наем-лизинг, работа и други подобни) и вземания, и разходи по тях. Ако няма интерес към нещо, това означава, че не му се придава „ценност“. Ценността тук е субективна. За това всъщност пише и Дейвид Хюм.

Във всекидневието „интерес“ означава, първо, че нещо е важно за някого, негова грижа. Хората обикновено предпочитат нещата, които ценят и обичат да са тяхна собственост – те обикновено не биха били съгласни родителите им, съпрузите им или децата им да са публична собственост. Същото важи и за много вещи права върху пари, движимо или недвижимо имущество, които обикновено са придобити със старание и желание, или със старанието на предците.

В обществения дискурс у нас обаче вече са се наместили странни конотации на понятието „интерес“.

Позоваването на „частни интереси“ е почти универсално обяснение на нещо нередно, морално и правно осъдително. Обратно под „национален“, „държавен“ или „обществен“ интерес се подразбира нещо добро или почти свещено. Скритото предположение в тези вече безброй случаи на такава словоупотреба е, че одържавяването на нещата, които ценим, е решение на някакви, често несъществуващи проблеми.

При Хюм няма и оттенък от такива смисли.

Но разсъжденията му за лихвата са и морални, и познавателни.

Това е първото издание на текста на български. И трябва да изкажем специални благодарности на преводача Коста Бенчев за прекрасно свършената работа. Доколкото разбирам, той преведе текста в търсене на интелектуална наслада. И нямаше настоятелни желания да бъде публикуван. Бележките към текста са на Милослав Йосифов, който е главен редактор на списание „Икономически живот“. На него също трябва да благодарим.

Но – обратно към публикувания размисъл за лихвата.

Той е 32-рото от 50 разсъждения („есета“, опита) обединени от автора един том „Есета – морални, политически и литературни“. Непосредствено преди него е разсъждението „За парите“, а след него „За търговския баланс“. Първото от тези разсъждения е „За мой живот“.

Не ми е съвсем понятно защо това и много други интересни опити на автора не са намерили място в едно кратко издание на „Дейвид Хюм: Политически есета“ на български от 2016 година. В него са поместени само шест от петнадесет есета. Възможно е тогава издателите да са предполагали, че теми като „за гражданската свобода“, „независимостта на парламента“ или „свободата на печата“ да не са интересни за нашите съвременници.

Сборникът излиза една година след смъртта на Хюм. Той си отива от този свят на 65 години. В края на лятото на 1776 година, когато излиза „Изследването върху природата и причините за богатството на народите“.

Интересна е разликата в интелектуалния климат тогава и сега. В края на 1770-те години Великобритания е високо задлъжнява страна, със 165% държавен дълг спрямо БВП. Но книгата е затова как се създава богатство. Сега изследването на бедността е много по-популярно, включително като политическа реторика.

През 1776 година 90 на сто от британците са живеели с доход под 3 щатски долара на ден. Днес такъв е прагът на бедността в Русия. В България той 5.50 щатски долара. (Под този праг тук и там живеят приблизително еднакъв процент от населението.)

Защо е тази разлика?

Моето предположение е, че бедността е толкова неприятна, че за хората е било по-нормално да търсят начини да се измъкнат от нея отколкото да я изследват.

Тъй или иначе Дейвид Хюм е сред първите анализатори не само на лихвите, но и на паричното предлагане, паричната политика, международната търговия и е изглежда първия, който мисли за икономиките на отделни страни с онова, което днес наричаме „платежен баланс“. Не на последно място, той е първият мислител, който се опитва да даде определение и опише онова, което днес се измерва като „икономическа свобода“.

Неп прякото му влияние върху съвременната икономическа мисъл е и през неговия приятел Адам Смит. Известно е, че те обсъждат съдържанието на Богатството на народите всяка седмица на чаша бира. Възможно е Смит също да е оказал влияние на Хюм. Във всеки случай стандартното и най-популярно издание на тома с есетата на Хюм започва с едно много тъжно и дълго писмо на Адам Смит до техен общ приятел, изпратено един ден след кончината на великия мислител.

ЗА ЛИХВАТА³

Коста Бенчев⁴, превод

Kosta Benchev⁵, Financier In Commercial Banks And Companies

Нищо не се счита по-сигурен знак за процъфтяващо състояние у всеки един народ отколкото – ниското равнище на лихвата. И с право, макар аз да смятам, че причината е донякъде различна от това, което се възприема като общо правило. Ниското равнище на лихвата, изобщо, се приписва на изобилието на пари. Но парите, колкото и изобилни да са те, нямат – ако са фиксирани /като количество, бел. прев./ никакъв друг ефект, освен този, да повишат цената на труда. Среброто се среща по-често от златото, затова ще получите по-голямо количество от него при размяна срещу едни и същи стоки. Но ще платите ли и по-ниска лихва? Лихвата в Батавия и Ямайка възлиза на 10 процента; в Португалия – на 6 процента: макар тези места, както можем да се осведомим от цената на всяко нещо, да преизобилстват със злато сребро повече и от Лондон, и от Амстердам.

Ако цялото злато в Англия бъде унищожено из един път, и на мястото на всяка една гвинея се сложат в замяна 21 шилинга – дали парите ще станат по-изобилни, а лихвата ще падне? Със сигурност не. В такъв един случай ние просто ще ползваме среброто наместо златото. Ако златото се срещаше тъй често както среброто, а среброто – тъй често, както медта – дали парите щяха да са по-изобилни а лихвата – по-ниска? Уверено можем да дадем същия отговор. Тогава шилингите ни щяха да са жълти, а половината пени – щеше да е бяло. И нямаше да имаме гвинеи. Нямаше да се наблюдава никаква друга разлика, никаква промяна в търговията, в производството, в мореплаването или лихвите – освен ако не си въобразим, че някакво значение има самият цвят на метала.

Така че - което е тъй ясно видимо при едни такива големи вариации в оскъдността или изобилието на благородните метали, ще трябва да е в сила и при всички по-второстепенни промени. Ако няма значение дали умножаваме златото и среброто петнадесетократно, толкова по-малко би имало тяхното удвояване или утрояване. Всяко едно нарастване няма никакво друго въздействие, освен това – да завиши цената на труда и стоките. А и дори тази промяна е такава по-скоро само по името си. Нарастването може да има някакво влияние в процеса към тези промени, като „подгръва“ стопанството, но след като цените вече са се установили в съответствие с новото обилие от злато и сребро, това нарастване вече не е в състояние да въздейства.

Едно действие е винаги в съотношение със своята причина. Цените се повишиха почти четири пъти от откритието на Индиите насам, а вероятно е и златото и среброто да са нараснали много повече; но лихвата не паднала особено под половината си стойност. Лихвеният процент, затова, не се извежда от количеството на благородните метали.

Тъй като парите имат една фиктивна стойност, то по-голямото или по-малко тяхно множество няма значение – ако разгледаме една нация сама по себе си, както и количеството монети, то щом то веднъж е фиксирано – дори и да е много голямо, няма никакъв друг ефект,

³ За превода е използвано изданието: David Hume: *Essays Moral, Political and Literary*, London, 1777, ed. Eugene F. Miller (Indianapolis: Liberty Fund 1987).

⁴ Коста Бенчев е роден през 1969 г. в Плевен като до 1988 г. живее в Ловеч, където завършва Немска езикова гимназия. Магистър по философия (1993 г.), магистър по икономика и управление (1999 г.). От 1997 г. работи като финансист в търговски банки и компании от реалния сектор.

⁵ Kosta Benchev is born in 1969 in Plevan and until 1988 lives in Lovech where graduated from German Language High school. Master in Philosophy (1993), Master in Economics and Management (1999). Since 1997, he works as a financier in commercial banks and companies.

освен да задължи всекиго той да обяви един по-голям брой от ония бляскави парченца метал срещу дрехи, мебели или обзавеждане; и така – без да увеличи някоя от останалите уредби на живота си. Ако някой заеме пари, за да построи една къща, той ще отнесе значителен товар у дома – тъй като камъните, гредите, оловото, стъклото и т.н. заедно с труда на зидарите и дърводелците, биват представлявани от едно по-голямо количество злато и сребро. Но понеже тия метали се считат главно за представители, не може да произлезе никакво изменение относно масата на тяхното количество, относно теглото или цвета, а също така – относно истинската им стойност или лихвата им. А ако вие ми дадете толкова и толкова труд и стоки, получавайки за това пет процента, то във всеки случай ще получите пропорционално труд и стоки, както и да са представени те – дали чрез жълти или пък бели монети, дали чрез фунт или унция. Напразно затова, е да търсим причината за спадането или качването на лихвения процент в по-голямото или по-малкото количество на златото или среброто, което е фиксирано у всяка нация.

Високият лихвен процент произтича от три обстоятелства: по-голямо търсене за заемане на пари, малцина на брой богаташи, и големи печалби, произлизащи от търговията. И тези обстоятелства са ясно доказателство за малкия напредък на търговията и промишлеността, а не за оскъдността на златото и среброто. От друга страна, ниската лихва произтича от трите противоположни обстоятелства – ниско търсене на заемни средства, много богати които да обслужват това търсене, и малки печалби от търговията. И всичките тия обстоятелства са свързани заедно, и произтичат от увеличаването в промишлеността и в търговията, а не – от златото и среброто. Ще се помъчим да докажем тези точки, и ще започнем с причините и действията на високото или ниско търсене на заемни средства.

Дори и едвам измъкнали се от едно дивашко състояние, и нараснали по брой над първоначалното си мнозинство, при хората мигновено трябва да се появи едно неравенство в собствеността; и ако някои притежават големи ивици земя, други са притиснати в тесни граници, а някои са съвсем без каквато и да е поземлена собственост. Ония, които притежават повече земя отколкото могат да обработват, наемат ония които изобщо не притежават и са съгласни да получат определена част от произведеното. Така лихвата върху земята се установява незабавно, и няма каквато и да е учредена уредба – колкото и сурова да е тя, под която делата да не са устроени така. Измежду тия собственици на земя, някои скоро се оказват с по-различни нагласи от другите и докато един с желание ще складира произведеното от земята му за бъдещето, друг ще иска да го потреби в настоящето онуй, що би стигнало за много години напред. Но тъй като харченето на един постоянен доход е начин на живот изцяло бездеен, то хората имат дотолкова силно нужда от нещо да ги укрепи и да ги занимае, че ще им доставя удоволствие – такива каквито те са – по-голямата част от земепритежателите да преследва това, да са прахосници, отколкото да са скъперници. В едно състояние, значи, където не съществува нищо друго освен поземлена лихва, тъй като има съвсем малко спестовност, заемателите ще са многочислени и лихвеният процент ще е в съответствие с това положение на нещата. Разликата зависи не от количеството на парите, а от навиците и обичаите, които властват. Само чрез това нещо се увеличава или намалява търсенето на заеми. Ако парите бяха толкова много, че да направят едно яйце да се продава за шест пенса, дотогава докато има само поземлено благороднически съсловие и селяни в държавата, заемателите ще трябва да са многобройни, а лихвата – да висока. Наемът за една и съща ферма ще е по-висок и по-обременяващ. Но същото това безгрижие на земевладелеца, при една по-висока цена на стоките ще се разсее начаса и ще произведе същата нужда от заемане на средства.

Случаят не е по-различен и с оглед на второто обстоятелство, което предложихме за разглеждане, а именно – многото или малко богати хора, които да осигурят търсенето. Този ефект също зависи от навиците и от начина за живот на хората, не от количеството злато и сребро. За да има в коя да е държава едно голямо число заемодатели, то не е достатъчно,

нито задължително там да има и велика изобилност от ценни метали. Наложително е само собствеността върху, или контролът над това количество което е в държавата, било то много или малко, да е съсредоточено в определени ръце тъй, че да образува значителни суми, или да е съставна част от високо ниво на лихвен процент върху парите. Това ще породи висок брой заемодатели, и ще понижи равнището на лихварството – и аз ще се осмеля да твърдя: то зависи не от количеството изсечени монети, но от особените начини и обичаи, което сторват парите да се събират на отделни скупчвания или маси със значителна стойност.

Защото, ако се предположи, че по някакво чудо всеки човек във Великобритания би разполагал с пет фунта в джоба си за една нощ, това ще е дори повече от двукратно всичките пари които са налични сега в кралството; но на другия ден, както и след известно време, съвсем няма да има повече заемодатели, нито някаква промяна в лихвения процент. И ако в държавата нямаше други, освен земевладелци и селяни, тези пари – колкото и изобилни да са те, никога няма да се съберат в суми, а ще послужат единствено за това, да увеличат цените на всяко нещо без каквато и да било друга последица. Разточителният земевладелец ще ги прахоса веднага щом ги получи, а доведеният до просяшка тояга селяк няма да има нито средствата, нито възгледите, нито амбицията да постигне нещо повече от голото си съществуване. Ако преимущественият брой на заемополучатели над този на заемодателите продължи по същия, то няма да последва намаляване на лихвения процент. Това зависи от един друг принцип и трябва да произтече от увеличението в промишлеността и в спестовността, в занаятите и в търговията.

Всяко нещо, което е полезно за живота на човека, произхожда от земята, но малко неща произлизат в такова състояние, което да е достатъчно, за да ги направи полезни. Затова, освен селяните и собствениците на земята, трябва да има и друг вид хора – които, получавайки от по-предните суровите материали, ги преработват в подходяща форма и задържат една част за своя собствена употреба и препитание. В детинската възраст на обществото тези договори между занаятчиите и селяните и между един вид занаятчий и друг, общо взето се сключват незабавно от самите лица които, бидейки съседи, лесно научават едни други потребностите си и могат да си окажат своето взаимно помагачество, за да ги удовлетворят. Когато обаче се разрасне човешката промишленост и техните взорове се разширят, се открива, че най-отдалечени част от страната могат да си помагат едни на други тъй също както и по-съседните, и че това взаимно сношение на едни добри услуги може да се провежда в най-голяма мяра и с най-голяма изтънченост. Оттук и произходът на търгуващите, които са една от най-успешните разновидности на хората, и служат като посреднически лица между онези части на държавата, които са напълно незапознати с и невежи относно потребностите си една друга. Ето, в един град петдесет човека работят коприна и лен, и имат хиляда клиента; и тези два сорта люде, тъй необходими един на друг, никога не могат да се срещнат по правилния начин, докато един от тях не въздигне магазина, в която да се видят всичките работници и всичките тези клиенти. В тази провинция тревата избуява в обилие, жителите разполагат с много сирене, и с масло, и с добитък ала искат хляб и зърно, които в съседната провинция са в прекалено изобилие, за да служат /само на, бел. прев./ на живеещите там. Някой си прави това откритие. Той донася зърно от едната провинция и се връща оттам с добитък, и като удовлетворява нуждите и на двете, той така е и един общ благодетел. Хората, нараствайки по брой и занятие, биват придружаване и от едно затруднение в нарастването на техните сношения. Работата на посредника, или на търговията, става по-усложнена и разделя, под-разделя, съешава и примесва в и с едно все по-голямо разнообразие. Във всички тези сделки е необходимо и разумно една значителна част от стоките и труда да са собственост на търговеца, към когото се дължи в една голяма мяра. А тези стоки той понякога ще запази в натура или, както е срещано по-често: ще обърне в пари, които са тяхното общо представителство. Ако златото и среброто в държавата са нараснали заедно с промишлеността, то ще се наложи по-голямо количество от тези

метали да представлява едно по-голямо количество от стоки и труд. Ако промишлеността се е увеличила, цените на всяко нещо ще трябва да спаднат и като представителство ще служи едно по-малко количество монети.

Няма по-постоянно и ненаситно щение, или изискване на човешкия дух, отколкото онова за упражняване на дейност и заетост, и това желание изглежда че е основанието на повечето ни страсти и дирения. Лишете човека от всякаква дейност и сериозно занятие, и той ще се мята неуморно от едно забавление към друго, а силата и натиска, които той ще усеща от безделието си, ще са тъй големи, че той ще забрави за разрухата, която трябва да последва като резултат от неумерените му разходи. Дайте му един по-безобиден начин да използва своя ум или тяло, и той ще е удовлетворен, и няма повече да чувства тази ненаситна жажда, която се появява след удоволствието. А ако заетостта, която му предоставите си струва – то във всяко специално упражняване на производство той така често ще съглежда печалбата, че ще придобие полека-лека страст към това и няма да му е известно друго такова удоволствие като това: всекидневно да вижда нарастването на своето състояние. Това е и причината, поради която търговията увеличава спестовността, и защо винаги сред търговците има едно и също преобладаване броя на разсипниците над броя на скъперниците, докато сред притежателите на земя е обратното.

Търговията разраства промишлеността като пренася с готовност от един член към друг и не позволява на никого да западне или да стане непотребен. Тя увеличава спестовността, като дава занятие на хората и ги наема с уменията за печалба, които скоро ангажират тяхната отдаденост и отстраняват всяка склонност към удоволствие и харчене. Непогрешимо следствие от всички промишлени занятия е да се поражда спестовност и да любовта към печалбата да преобладава над любовта към удоволствието. Сред лекарите и адвокатите които имат някаква практика има много повече които живеят с дохода си, отколкото такива, които го надвишават или дори които живеят точно според него. Но адвокатите и лекарите не раждат никаква промишленост, и дори може да се каже, че придобиват своите богатства за сметка на други – като те със сигурност намаляват доходите на своите съграждани така бързо, както увеличават своите. Търговците, напротив, поражда промишленост, служейки като канали тя да се разпространява до всяко ъгълче на държавата. Чрез своята спестовност те, в същото време придобиват голяма власт върху тази промишленост и натрупват значително състояние в труд и стоки, за които те за главните средства да бъдат произведени. Затова, освен търговията, не съществува друга професия която да може да направи значителна паричната лихва или с други думи – да може да увеличи промишлеността и така също, чрез увеличаването на спестовността, да доведе до едно голямо владееие над тази промишленост от страна на някои особени членове на обществото. Без търговия, държавата ще трябва да се състои главно от поземлено благородничество, чиито склонност към харчене и разходване поражда едно постоянно търсене на заемни средства и от селяни, които нямат суми с които да осигурят това търсене. Парите никога не се струпват на големи наличности от суми които да могат да бъдат дадени назаем срещу лихва. Те са пръснати в многобройни ръце, които или ги размятат в бездейна показност и великолепие, или ги употребяват за покупка на продоволствия за живота от обща необходимост. Само търговията събира парите на значителни суми и този ефект тя го има чисто и просто от промишлеността, която сама поражда, и от спестовността, която вдъхновява независимо от онова специфично количество ценни метали, които могат да са в обращение вътре в страната.

Така че едно увеличение в търговията, по необходимост води до голямо нарастване броя на заемодателите и чрез това произвежда едно ниско равнище на лихвения процент. Сега трябва да разсъдим, доколко това увеличаване в търговията намалява печалбите, получавани от тази професия и дава растеж на третото изискуемо обстоятелство за падането на лихвата.

Може би е уместно да направим в тази част наблюдението, че ниската лихва и ниските печалби на търговията са две явления, които взаимно предизвикват едно друго, а и двете

първоначално са произлезли от онова обширно търгуване, което поражда благосъстоятелни търговци и което прави паричната лихва да има значение. Там, където търговците притежават големи стокови запаси – дали те ще са представени от малко или от много късчета метал, често ще трябва да се случи така, че ако те или се изтощят в занятието си, или оставят наследници които не желаят или пък не са способни да се занимават с търговия, една голяма относителна част от тези богатства естествено търси сигурен годишен доход. Голямото количество намалява цената ѝ, и прави така, че заемодателите да приемат ниска лихва. Тази гледна точка принуждава мнозина да не изтеглят запасите си от търговско обращение, а по-скоро – да доволстват и при ниски печалби, отколкото – да разполагат с парите си при една тяхна подценена стойност. От друга страна, когато търговията е станала обширна и потребява големи запаси, ще трябва да изгреят съперничества помежду търговците, които да намалят печалбите от нея, като в същото това време те и я увеличат, самата нея. Ниските печалби от търговията карат търговците да приемат по-охотно ниския лихвен процент когато напускат занятието си и когато започват да се отдават на леснота и леност. Затова е ненужно да се обследва и разбере кое точно от тия обстоятелства – ниският лихвен процент или ниските профити, е причината и кое е действието.

Те и двете се пораждат от обширната търговия и взаимно се подтикват едно-друго. Никой няма да приеме ниски печалби когато ще може да има висока лихва, и никой няма да приеме нисък лихвен процент когато ще може да има високи печалби. Една обширна търговия, като произвежда големи запаси, намалява и двете – и лихвата, и печалбите, и винаги бива подкрепена в намаляването на едното от съответното намаляване на другото. Бих допълнил, че след като ниските печалби се пораждат от увеличението на търговията и на промишлеността, те на свой ред служат за едно последващо тяхно увеличаване като правят всички стоки по-евтини, окуражавайки потреблението и повишавайки производството. И оттук – ако огледаме цялата свързаност на причини и действия, лихвата барометърът на държавата, и нейното ниско равнище е един почти непогрешим знак за процъфтяващо състояние на даден народ. То доказва нарастването на промишлеността, и навременното обращение вътре и през цялата държава, не е нещо по-малко от демонстрацията. И макар че, вероятно, не би било невъзможно една внезапна и голяма промяна в търговията да има моментен ефект от същия род, като се извадят толкова и толкова запаси от търговията, тя трябва да бъде възприета с такава жалост и нужда от наемане от страна на бедняците, че – освен краткото ѝ траене, тя не би била във възможност да направи така, че едното по погрешен начин да се възприеме и помисли за другото.

Онези, които са твърдели, че изобилието от пари е причината за ниската лихва, изглежда са взели един страничен ефект за причина, тъй като същата промишленост, която понижава лихвения процент, обикновено привлича голямо наличие на ценни метали. Различни утвърдени производители, с енергични и предприемчиви търговци скоро привличат пари към държавата – където и да се намира тя по света. Същата причина, като умножава удобствата на живота и води да нарастване на промишлеността, събира големи богатства в ръцете на хора, които не са собственици на земя, и по този начин произвежда понижаване на лихвата. Но макар че и двата тези ефекта – обилие от пари и от ниска лихва, естествено се появяват от търговията и промишлеността, те общо взето са независими един от друг.

Защото – представете си, че един народ бъде преместен в Тихия океан: без никаква външна търговия и без каквото и да е понятие от мореплаване. Нека да предположим, че този народ притежава винаги едно и също количество от монети, но и че постоянно нараства като число и като промишленост. Очевидно е, че цената на всяка стока ще трябва да намалява постепенно в това царство, тъй като тя е отношението между парите и всеки вид от благата, което отношение закрепва тяхната взаимна стойност и – съгласно сегашното допускане, удобствата на живота всеки ден стават все по-изобилни, без каквото и да е промяна в текущото количество на монетите. Затова едно по-малко количество от пари ще е напълно

достатъчно за целта да обогати някого с развитието на промишлеността сред тия хора дори в едни невежи и лениви времена.

По-малко пари ще са достатъчни, за да построиш къща, да оставиш чеиз на дъщеря си, да купиш имот, да развиеш фабричка, да издържаш семейството си, да купиш оборудване. Това са целите за употреба, заради които хората заемат пари и затуй по-голямото или по-малкото количество пари в една държава не влияе върху лихвения процент. Но ясно е, че по-голямото или по-малкото количество запаси от труд и стоки, ще има голямо влияние, понеже ние и действително ги наемаме точно тях когато взимаме пари с лихва. Вярно е, че когато търговията се проширява по цялото земно кълбо, най-развитите държави винаги са и най-изобилстващите откъм ценни метали така, че ниската лихва и многото пари са практически почти неотделими едно от друго. Но все пак от значение е да се познава началото, от което произтича феноменът и да се различава между причината и едновременно появяващото се с нея действие. Освен че това умозрение е любопитно, то често може да е от полза във воденето на обществените дела. Накрая, трябва да имаме предвид, че нищо друго не може да е по-полезно, за да се подобри на практика, методът за разсъждаване върху тия въпроси, които са най-важни от всичките макар че те обичайно се разработват по най-нестрог и безгрижен начин.

Друга причина за тази често срещана грешка с оглед на ниската лихва изглежда да е примерът на някои народи според който след едно внезапно придобиване на пари или на ценни метали посредством чуждестранни завоевания, лихвата спада не само при тях, и но и във всички съседни страни веднага щом тези пари са били пръснати и са се промъкнали буквално във всяко едно ъгълче. Оттук, лихвеният процент в Испания падна почти наполовина веднага след откриването на Западните Индии, както научаваме от Гарсиласо де ла Вега. И оттогава тя постоянно и все пада във всяко царство в Европа. Лихвата в Рим, след завоюването на Египет, е паднала от 6 на 4 процента, както научаваме от Дион.

Причините за спадане на лихвения процент след такова едно събитие изглеждат да са различни в завоюващата страна и в нейните съседни страни, но в нито една от всички тях ние не можем със справедливост да припишем този ефект на увеличението в златото и в среброто.

Естествено е да си представим, че в завоюващата страна това ново придобиване на пари ще се съсредоточи в малко на брой ръце, и че то ще бъде натрупано на големи суми, които ще почнат да търсят начин да осигурят печалба или чрез закупуване на земя, или чрез лихвения процент и че следователно, в кратко време ще последва същият ефект както ако се беше случило голямо развитие в промишлеността и в търговията. Увеличаването в броя на заемодателите над броя на заемополучателите води до падане на лихвата и то толкова побързо в случай, че ония които са придобили онези големи суми пари, не откриват промишленост или търговия в страната, нито начин да употребят парите си другояче, освен да ги дадат в заем срещу лихва.

След като обаче тези нови маси от злато и сребро се поемат и са обиколили цялата държава, делата ще се завърнат скоро към предишното си положение, като земеприжателите и новите държатели на парите ще живеят безделно, ще пръскат над дохода си, а договорените им дългове от предишния ден, и от по следващия го ден, плъзват към запасите им до тяхното окончателно унищожение. Всичките пари може все още да с в страната, и това де се чувства чрез нарастването на цените. Но сега, бидейки несъбрани в някакви големи маси от запаси, несъответствието между заематели и заемодатели ще бъде същото както преди, и следователно – ще се завърне и високият лихвен процент.

Съобразно с това откриваме, че в Рим – и то толкова рано, като във времето на Тиберий, лихвата отново се е била вдигнала до 6%, макар че нищо не се е било случило, та да изсмуче парите от империята. По времето на Траян, лихвата по ипотеките в Италия е носела 6%, а по общите обезпечения във Витиния – 12%. А ако в Испания лихвата не е била нараснала до

старото си равнище, това не може да се припише на нищо друго, освен на продължаващото действие на същата причина, която я е била понижила – разсъдението, че големите състояния, непрекъснато произвеждани в Индиите, които богатства са пристигали в Испания периодично, и така осигуряват предлагане на търсенето от страна на заемополучателите. Заради тази случайна и външна причина, повече пари ще се дават назаем в Испания, т.е. повече пари ще се събират в големи суми, отколкото в друг случай биха могли да се намерят в държава, в която иначе има толкова малко и търговия, и промишленост.

Колкото до намаляването на лихвата, което последва в Англия, Франция и други царства на Европа, които нямат мини – то беше постепенно. И не произтече от увеличението в парите разгледано просто като такова, а произтече от онова в промишлеността, което е естественият ефект от по-предното увеличение – в промеждутъка от време преди то да увеличи цената на труда и на провизиите. Защото, ако се завърнем към горното допускане: ако промишлеността на Англия бе нараснала толкова много по други причини /а това нарастване е могло да се случи много лесно, макар запасът от пари да е бил останал съвсем същият/, то не би ли трябвало да са се случили същите тези последствия, които наблюдаваме и сега?

Същите хора в този случай биха могли да бъдат намерени в царството, същите стоки, същата промишленост, занаяти и търговия – и, следователно, същите търговци със същите запаси т.е.: със същата власт над труда и стоките, но само представени от едно по-малко на брой количество били или жълти късчета метал; което, бидейки едно обстоятелство с моментна трайност, би въздействало само върху каруцаря, портиера и дърводелеца. Затова е видно, че лихвата би трябвало да е била така ниска, както сега, за да могат луксът, производителите, изкуствата, промишлеността и спестовността да процъфтяват така, както сега – понеже това е необходимият резултат от тия всичките обстоятелства дотолкова, доколкото те определят печалбите в търговията и съотношението между заемателите и заемодателите във всяка една държава.⁶

⁶ David Hume: *Essays Moral, Political and Literary*, London, 1777, ed. Eugene F. Miller (Indianapolis: Liberty Fund 1987).