

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 12/ Number3/ June 2021



Content

ADMINISTRATIVE FAIRNESS

ADMINISTRATIVE FAIRNESS, JUSTICE AND GOOD GOVERNANCE: WHAT IS THE RELATIONSHIP?

Polya Katsamunska, Allan Rosenbaum

RESEARCH THE PHENOMENON OF JUSTICE IN THE UNIVERSITY ENVIRONMENT

Evgeniya Khokholeva, Elena Lysenko, Oleg Potapov

ADMINISTRATIVE FAIRNESS AS GOOD GOVERNANCE. THEORY OF JUSTICE IN GREEK HEALTH SYSTEM

Emmanouil Bempekidis

ECONOMY, POLITICS, POLICY

POLICY RECOMMENDATIONS FOR HISTORICAL RECONCILIATION IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Georgi Stankov

THE IMPACT OF AN HRM STRUCTURAL MODEL IMPLEMENTATION ON THE CONTINUOUS POSITIVE CHANGES IN HUMAN CAPITAL AS A MEANS TO INCREASE THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EDUCATION SECTOR

Maria Oikonomidou, Ilias Konstantinidis

НОВАТА ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЪОРЪЖАВАНЕТО НА АРМИЯТА КАТО ВЪЗМОЖНОСТ ЗА РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ / NEW ARMY REARMAMENT POLICY AS OPPORTUNITY FOR REINDUSTRIALIZATION AND ECONOMIC GROWTH

Илия Налбантов / Iliya Nalbantov

ЕФЕКТИ ВЪРХУ ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ И СТОПАНСТВОТО ПРИ ПРОМЯНА В ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ НАВИЦИ ОТ ПУШЕНЕ НА ТРАДИЦИОННИТЕ ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ НА УПОТРЕБА НА НОВИ НИКОТИНОВИ НЕГОРЯЕМИ АЛТЕРНАТИВИ / MEASURING THE PUBLIC-HEALTH AND ECONOMIC EFFECTS OF THE SWITCH IN CONSUMPTION HABITS FROM TRADITIONAL TOBACCO PRODUCTS FOR SMOKING TO NEW NON-COMBUSTIBLE NICOTINE ALTERNATIVES

Стоян Панчев, Аркади Шарков / Stoyan Panchev, Arkadi Sharkov

ПОДОХОДНИТЕ ДАНЪЦИ В КОНТЕКСТА НА МЕЖДУНАРОДНИ И ВЪТРЕШНИ ИДЕИ ЗА РЕФОРМИ / INCOME TAXES IN ELECTORAL AND INTERNATIONAL CONTEXT

Красен Станчев / Krassen Stanchev

GRAND STRATEGY AND POLICY

ГРАНД СТРАТЕГИЯ: РАЗВИТИЕ НА ПОНЯТИЕТО / GRAND STRATEGY: DEVELOPMENT OF THE CONCEPT

Тодор Танев / Todor Tanev

ADMINISTRATIVE FAIRNESS

ADMINISTRATIVE FAIRNESS, JUSTICE AND GOOD GOVERNANCE: WHAT IS THE RELATIONSHIP?

Polya Katsamunska¹, UNWE

Allan Rosenbaum², President of the American Society for Public Administration

Abstract

The paper explores the relationship between administrative fairness and justice in conjunction with the modern concept of good governance. The analysis is based on reviewing the literature, research studies and practical experience of public organizations to explain and promote good governance and to identify different strategies dealing with it. As a result of the review two basic approaches for stimulating and encouraging good governance were identified. The “values approach” attempts to increase institutional integrity by promoting moral values and ethical principles in order to motivate public servants to behave in an ethically appropriate manner, while the “legalistic approach” is generally a top-down legislative process that establishes laws and administrative procedures and attempts to obtain compliance with them through legal sanctions. The conclusion drawn is that coordinated use of both approaches is required to have a significant impact on improving good governance, because if used alone neither approach is sufficient.

Key words: good governance, public administration, justice, fairness, ethical framework in public administration.

INTRODUCTION

The relationship between administrative fairness, justice and good governance is an important yet complex one. In part, this is the result of the ambiguity of the term good governance. While this is a term that is found in the literature of public administration, not to mention the popular media, with increasing frequency over the course of the past half century, it is not easy to either trace the roots or precisely define the nature of Good Governance. Among other reasons, this is due to some measure of ambiguity in meaning between the concepts of government and governance. Also, much of the literature on Good Governance, is purely descriptive. Increasingly however, it is assumed that governance describes “a situation in which the government is not in a position to direct and manage society alone”³.

¹ Polya Katsamunska has written and published on public administration in several highly regarded international books and journals and lectured at prominent universities in Western Europe, Latin America and the United States. She served as a Vice-dean in Quality and International Relations at the Faculty of Management and Administration, UNWE (2015-2019) and on the Commission on International Accreditation of Public Administration Education and Training Programs at the International Association of Schools and Institutes of Administration, Brussels, Belgium (2013-2019).

² Allan Rosenbaum is President of the American Society for Public Administration and Distinguished University Professor, Department of Public Policy and Administration and Director, Institute for Public Management and Community Service and Center for Democracy and Good Governance, Steven J. Green School of International & Public Affairs, Florida International University, Miami, Florida, USA. He can be contacted at rosenbau@fiu.edu.

³ Gajduschek, G., (2015), Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe, In: Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe, Covaç P., G. Gajduschek (eds.), Bratislava: NISPAcee, 2015, pp.166.

Surely, the term governance is not precise partly because different authors use it in different context. However, for the past three decades, the idea of governance was promoted and advocated for by major international organizations as the appropriate way to organize the governmental activities of a society. Often, this was because many of the governments with which they were engaged in development projects with were neither good nor fair in terms of their dealing with the average citizen of their country. It was assumed that by bringing the non-governmental civil society sector, as well as the private sector, into the broader processes of governing the society, this would inevitably improve the fairness, integrity and effectiveness of governmental functions.

The concept, which was termed “Good Governance”, first appeared in the vocabulary of United Nations’ development literature, as well as in World Bank (WB) documents in 1992 and in International Monetary Fund documents (IMF) in 1996 and initially all those documents emphasized different basic features of this approach. However, for several years relative agreement has been reached and now academic studies list, sum up and emphasize the major principles and the importance of participation, consultation, transparency, the rule of law, responsiveness and accountability as central to good governance and equally or even more important than administrative and service efficiency.

One may identify different strategies dealing with Good Governance and efforts to address issues such as transparency, responsiveness, accountability and legal certainty in the public sector. However, for the most part all such efforts have been mainly focused on the application of two basic strategies: a “legalistic” or legislative reform driven approach and/or a “values approach” that attempts to increase institutional integrity by promoting moral values and ethical principles as a way of motivating elected officials and public servants to behave in an ethically appropriate manner.

The legalistic approach, for the most part, is essentially a top-down legislative process that establishes laws and administrative procedures and attempts to obtain compliance with them through legal sanctions. The values approach more often is associated with a bottom-up focus within institutions, based on consensus-building on shared moral values and ethical principles. In this process of consensus building the participation of public servants is of key importance because it generates a sense of ownership and personal identification with the moral and ethical framework, which is essential for creating the intrinsic motivation necessary for self-imposed adherence to the norms promoted by the framework.

Many public sector international organizations like the World Health Organization (WHO)⁴ have prepared technical guidelines and manuals which propose practical procedures for improving the fairness, integrity, efficiency and effectiveness of governance in different public sectors. Similarly, many governments, especially at the local level have developed similar documents. In many instances, major non-governmental organizations like the American Society for Public Administration have done the same.

I. ON THE NATURE OF ETHICAL PRINCIPLES, MORAL VALUES AND JUSTICE IN PUBLIC ADMINISTRATION

The literature on this topic clearly indicates a difference between the moral values and ethical principles. It can be summed up in the following way: moral values inform judgment by defining right from wrong, and good behavior from bad, while ethical principles are the operational expression of moral values and provide required guidance to decision-making and action. In the public service, ethical principles operationalize values and thus serve as guides to action. Ethical principles have to meet some basic requirements in order to effectively guide decision-making.

These requirements have been well described by the political philosopher John Rawls⁵ in his book “A Theory of Justice”. They can be summed up in the following way:

⁴ Ethical Infrastructure for Good Governance in Public Pharmaceutical Sector, World Health Organization, 2006, at <https://apps.who.int/medicinedocs/documents/s14080e/s14080e.pdf>

⁵ Rawls, J., (1999), A Theory of Justice, Revised ed. Cambridge, Harvard University Press

Principles should be general. They should be stated in a general manner that does not limit their application with reference to specific individuals or associations. “Principles must be capable of serving a public charter of a well-ordered society in perpetuity and the knowledge of them must be open to individuals of any generation. Thus, to understand these principles should not require a knowledge of contingent particulars, and surely not a reference to individuals or associations.”

Principles should be universal in application. “They must hold for everyone in virtue of their being moral persons.” In this context, the term “moral persons” refers to individuals who are committed to the application of principles based on moral values.

Principles should be publicly known and accepted. They should be accessible to public knowledge and subject to public scrutiny and debate. “The difference between this condition and that of universality is that the latter leads one to assess principles on the basis of their being intelligently and regularly followed by everyone. But it is possible that all should understand and follow a principle and yet this fact not be widely known or explicitly recognized.”

Principles should impose an ordering on conflicting demands. “This requirement springs directly from the role of principles in adjusting competing demands.” The ordering of competing demands requires the judicious prioritizing of values and the application of principles.

Principles should have a condition of finality. “The parties are to assess the system of principles as the final court of appeal in practical reasoning. There is no higher standard to which arguments in support of claims can be addressed; reasoning successfully from these principles is conclusive.” This requires the development of the capability of moral reasoning, which is the capability to reason from abstract general ethical principles to resolve conflicts that arise from moral dilemmas and ethical problems.

These conditions can help one to better understand and assess the nature and effectiveness of ethical principles. As such, they may be used as criteria against which to evaluate the adequacy, relevance and validity of the ethical principles. They also provide a basis for understanding the main differences between an organization's ethical principles and administrative procedures, because ethical principles are more general and universal in nature, whereas administrative procedures are more specific and context bound. Ethical principles provide the framework for the development of practical operational procedures that accord with ethical practice and good governance.

The ethical framework proposed by WHO provides clear explanation and simple clarification for each of the values and ethical principles, but for the purpose of the present analysis it is necessary to focus on justice/fairness. In that regard, John Rawls⁶ provides a very useful reflection on the nature of justice: “Justice is the first virtue of social institutions, as truth is of systems of thought. A theory however elegant and economical must be rejected or revised if it is untrue; likewise laws and institutions no matter how efficient and well-arranged must be reformed or abolished if they are unjust... Therefore, in a just society the liberties of equal citizens are taken as settled; the rights secured by justice are not subject to political bargaining or to the calculus of social interest... Being first virtues of human activities, truth and justice are uncompromising.”⁶

II. THE RELATIONSHIP BETWEEN JUSTICE AND FAIRNESS IN PUBLIC ADMINISTRATION

The relationship between justice and fairness is briefly but clearly explained in one of the documents drafted by WHO⁷:

⁶ Rawls, J., (1999), A Theory of Justice, Revised ed. Cambridge, Harvard University Press, pp. 3-4.

⁷ Ethical Infrastructure for Good Governance in Public Pharmaceutical Sector, World Health Organization, 2006, at <https://apps.who.int/medicinedocs/documents/s14080e/s14080e.pdf>, pp.12-13.

Justice relates to the exercise of impartial judgment in determining the truth of facts and principles in making decisions that guide action. Justice is based on the two pillars of reward and punishment. Justice is concerned with giving each his or her fair due of reward and/or punishment. The institutions of society should govern by principles of justice. The application of the principle of consultation in the collective decision-making process is the operational expression of justice in human affairs in that the consultative process allows for the diversity of perspectives and information to be considered in the making of just decisions. The attainment of unity in diversity in society depends in great measure on the degree of the population's participation in collective decision-making through a consultative process. Thus, the consultative process is recognized as an essential requirement of just governance.

Fairness is the operational expression of justice on the individual level. The institutions of society administer justice on a collective level, while individuals attempt to be fair in their judgment and behaviour within their personal sphere of influence. Being fair implies the fulfilment of the moral responsibility to see through one's own eyes and not through the eyes of others, and to know through one's own knowledge and not through the knowledge of another. This concept of justice invokes the moral imperative to overcome prejudice and to search for truth in all things.

In the above mentioned document of WHO the key ethical principles of justice/fairness are outlined and briefly explained in the following way:

Rule of law: a legal order is a system of public rules "addressed to rational persons for the purpose of regulating their conduct and providing a framework for social cooperation. When these rules are just they establish a basis for legitimate expectations. They constitute the grounds upon which persons can rely on one another and rightly object when their expectations are not fulfilled." (J. Rawls). The governance and administration of any social enterprise must be realized within the framework provided by the rule of law. This precept establishes the obligation of individual and collective obedience to the system of public rules that define the legal limits of what can and cannot be done. Obviously, disobedience to the law leads to corrupt and criminal behaviour. Thus, a first question that should be asked when formulating governance policies and administrative procedures is whether or not they fulfil the legal requirement of the rule of law.

Accountability for the proper exercise of authority and use of public resources: a basic precept of justice is that people should be held legally and morally accountable for the fulfilment or lack of fulfilment of their contractual responsibilities. Such accountability provides a means of safeguarding society from possible abuses of authority and mismanagement of public resources. Formal procedures must be established to assure responsible, transparent and legal accountability.

Equity in administering rewards and punishments: justice is built upon the fair administration of reward and punishment in accordance with the merit of a person's or organization's behaviour. Thus the equitable degree of reward or punishment may vary in accordance with the just assessment of each case, on the principle of each according to their due.

Equality of rights and opportunities: this principle provides a "level playing field" for all without any bias caused by favouritism or prejudice. It protects the right of each to participate and allows for an equal starting point of opportunity. The application of this principle secures equal access to public services to all members of society. The universal application of this principle would prevent the injustices resulting from the various forms of prejudice prevailing in society.

Participation in the consultative process for collective decision-making: consultation is the operational expression of justice in human affairs, because it is through the consultative process that the diversity of views and voices within a social organization can be heard and taken into account in the process of collective decision-making. This allows decisions to reflect truthfully and justly the needs and aspirations of the members of the society. It is only just that the members of a society have the means to participate in making the decisions that affect their lives. The application of the principle of consultation provides such a means.

III. THE IMPORTANCE AND APPLICATION OF FAIRNESS IN PUBLIC ADMINISTRATION

In an era in which trust in government has been significantly declining in many countries around the world, the importance and application of fairness in public administration is a topic of special and critically important interest. Many public institutions like, for example ombudsman's offices have developed special handbooks on fairness or practical guides on fair practices. In large part, the reason for this is that governing has become increasingly complex, and government is subject to ever increasing scrutiny. Citizens have the right to expect that their governments at national, regional and municipal level will act in a fair, open and transparent manner.

A good illustration of this approach is the Handbook on Fairness for Manitoba Municipal Leaders⁸, entitled *Understanding Fairness*. It was developed to assist municipal leaders and administrative staff in achieving fairness in their important and challenging work. It serves to provide municipal leaders with needed tools to help promote fairness and make it the standard of practice. In this document fairness is presented as a concept with three components or parts, such as like a triangle with three sides or a stool with three legs. Each side or leg is an important piece of the whole – the structure would not be sound if any piece was missing or broken. In that respect, the three sides of fairness are procedural fairness, substantive fairness and relational fairness⁹.

Procedural fairness relates to the process by which a decision is made. At a minimum, procedural fairness requires that:

- the person(s) who will be affected by a decision is given advance notice that a decision will be made;
- the person affected by a decision is given the information that will be considered when a decision is made;
- the person affected by a decision is given a meaningful opportunity to state or present his or her case;
- the person affected by a decision is given an opportunity to challenge or dispute any information that might be contrary to his or her position when a decision is being made;
- the decision maker be thorough and thoughtfully review all the information provided by the person affected by a decision;
- the decision maker be impartial (unbiased and without a personal interest in the outcome of the decision);
- the decision maker gives meaningful reasons for the decision that are understandable to the person affected.

Substantive fairness relates to the decision itself and that it must be fair and that to be fair it must meet certain criteria. Some of the criteria are required by law, while others are matters of fairness. The following are some of the more obvious and straightforward requirements of fair decisions:

- the person making the decision must have the authority under law to make the decision;
- the decision cannot require anyone to do something that is illegal or not authorized by law;
- the decision must be reasonable, and the reasoning behind the decision must be understandable to the people affected;
- the decision cannot be oppressive, meaning that the decision should avoid creating unnecessary obstacles for the person affected;

The relational or “feeling” side of fairness is often at the centre of citizen complaints. This may result from a breakdown in, or a lack of, communication between the person making the decision and the person affected by it. People who feel like they are being treated badly are less

⁸ Understanding Fairness, A Handbook on Fairness for Manitoba Municipal Leaders, revised 2013, available on website at www.ombudsman.mb.ca.

and also on <https://digitalcollection.gov.mb.ca/awweb/pdfopener?smd=1&did=18575&md=1>

⁹ Understanding Fairness, A Handbook on Fairness for Manitoba Municipal Leaders, revised 2013, pp.6-8.

likely to believe that an action or decision affecting them is fair. Even if a decision has been made fairly, ignoring the relational side of fairness can result in a very strong feeling of unfairness. There is also a soft side of fairness which is about being courteous, timely, clear, and direct in communication. It means taking the time to listen, being approachable, respecting confidentiality, being clear with people about what you can or cannot do, apologizing if you make a mistake.

CONCLUSIONS

The following main conclusions can be drawn on the basis of the analysis on the relationship between justice and fairness as a part of encouraging good governance through effective public administration.

Many research studies and much practical experience with the two approaches to promoting good governance - the value approach and the legalistic approach - have shown that neither is sufficient if used alone. Coordinated use of both is required to have a significant impact on improving good governance and establishing ethical practices within an institution in the public sector. The complementary nature and mutual interrelationship of two approaches must be taken into account in developing any effort to improve the efficiency, integrity and effectiveness of government and the achievement of good governance.

The values approach focuses on promoting ethical practices in the governance and public administration. It fully recognizes the need to coordinate and integrate such endeavours with existing legislative efforts to establish a legal framework and ethical infrastructure that adequately addresses the problems of corruption within the context of each country. Fairness is the operational expression of justice on the individual level.

The institutions of society administer justice on a collective level, while individuals attempt to be fair in their judgment and behaviour within their personal sphere of influence. Being fair implies the fulfilment of the moral responsibility to see through one's own eyes and not through the eyes of others, and to know through one's own knowledge and not through the knowledge of another. This concept of justice invokes the moral imperative to overcome prejudice and to search for truth in all things.

REFERENCES

Gajduschek, G., (2015), *Critical Notes on Four Major Theories of Public Administration as they Appear in Central and Eastern Europe*, In: *Contemporary Governance Models and Practices in Central and Eastern Europe*, Covaç P., G. Gajduschek (eds.), (2015), Bratislava: NISPAcee.

Rawls, J., (1999), *A Theory of Justice*. Revised ed. Cambridge, Harvard University Press.

World Health Organization, (2006), *Ethical Infrastructure for Good Governance in Public Pharmaceutical Sector*, <https://apps.who.int/medicinedocs/documents/s14080e/s14080e.pdf>

Understanding Fairness, (2013), A Handbook on Fairness for Manitoba Municipal Leaders, revised, available on website at www.ombudsman.mb.ca and also on <https://digitalcollection.gov.mb.ca/awweb/pdfopener?smd=1&did=18575&md=1>

RESEARCH THE PHENOMENON OF JUSTICE IN THE UNIVERSITY ENVIRONMENT

Evgeniya Khokholeva¹, Elena Lysenko², Oleg Potapov³,
Ural Federal University, Russian Federation

Abstract

Global changes associated with world crisis processes, numerous political events in recent years, a change in the technological order and the technological revolution have had a powerful impact on all spheres of life of society and people, from economy to politics, from management to education. All this forces, adapting to new conditions, to change the rules of interaction, laws, which causes the reaction of people associated with adaptation to this constantly changing environment, to think about how fair the existing order of things is. The article is devoted to the study of the phenomenon of justice in the university environment in a broad context: students' understanding of the concept of "justice", the experience of facing injustice in life and in the educational environment, behavioral models and reactions, opinions about the fairness of the structure of society and fair assessment in the learning process. Based on a survey conducted using the author's questionnaire, in which students from the largest university in Russia took part, how "belief in justice" and "sensitivity to justice" affect students' reactions, to various situations of injustice and form behavioral models. The proposals of students regarding a more equitable organization of the educational process are analyzed. The results obtained are in many respects consistent with studies carried out by other authors in recent years on various samples of Russians.

Key word: justice, belief in a just world, sensitivity to justice, education system, fair assessment.

INTRODUCTION

Global changes associated with world crisis processes, numerous political events in recent years, technological development and the technological revolution have had a powerful impact on all spheres of life of society and people, from economy to politics, from management to education. All this, adapting to new conditions, makes change the rules of interaction and laws, which causes the reaction of people associated with adaptation to this constantly changing environment. They start to think about how fair the existing order of things is. The relevance of the issue of justice is evident both within a wide and within a narrow framework.

Obviously, the concept of justice can be interpreted in very different ways by individual people, even belonging to the same culture, not to mention representatives of different ethnic groups and cultures. Various sciences, such as philosophy, sociology, psychology, political science, etc.,

¹ Evgeniya Khokholeva, Department of Human Resources Management and Psychology, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin Mira str. 19, 620002 Yekaterinburg, Russian Federation, e-mail: e.a.hoholeva@urfu.ru

² Elena Lysenko - Department of Human Resources Management and Psychology, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin Mira str. 19, 620002 Yekaterinburg, Russian Federation, e-mail: e.v.lysenko@urfu.ru

³ Oleg Potapov, Department of Human Resources Management and Psychology, Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin Mira str. 19, 620002 Yekaterinburg, Russian Federation, e-mail: o.a.potapov@urfu.ru

study this concept. Since the time of Aristotle, there have been such interpretations of the concept of justice as:

- equalizing justice (equality of members of society before some established conditions, for example, the law);
- distributive justice (distribution of some benefits between members of a society in accordance with their merits, roles, contribution).

K. Popper in his work "Open Society" and its enemies identifies at least five different meanings of this concept: "(a) equal distribution of the burden of civic responsibilities, i.e., those restrictions on freedom that are necessary in public life; (b) equality of citizens before the law, provided, of course, that (c) the laws are not biased in favor of or against individual citizens, groups or classes; (d) a fair trial and (f) an equal distribution of benefits (and not just burdens), which may mean membership in a given state for citizens "[5, p. 126]. These examples and studies carried out by many authors [1, 2, 6, 8, 9] prove the ambiguity of the concept of "justice" and the dependence of the interpretations prevailing in society on cultural development, political situation and many other factors.

Situations that make people feel unfair are, for example, a) the violation of human rights, b) the violation of rights is carried out not by the victim, but by other people or groups of people, c) the offender had the opportunity to act differently, d) the act or, on the contrary, the absence of the necessary actions were deliberate, e) the offender did not receive retribution [3, 15, 17].

In psychology, various approaches and concepts focus on the study of the phenomenon of justice at the level of individual consciousness and behavior. M. Lerner [11, 12, 13], the founder of the theory of belief in a "Just world", believes that people unconsciously support the illusion of a just world, despite clear evidence of the opposite. This helps people to cope with the situations, which strongly indicate that life can turn out to be completely unexpected and unfair. This is what leads to the demonstration during psychological experiments of a tendency to ascribe positive personality traits to a randomly awarded participant and vice versa to devalue and reveal negative qualities in a randomly selected participant who has been punished.

Thus, a "belief in a just world", like many other ideological stereotypes, contributes to the saving of the individual's mental energy, maintains trust in people and reflects a person's need to live in a predictable safe environment [10, 16].

The concept of "sensitivity to justice" provides another approach to describing a person's perception of justice. Studies [18, 19, 23] on the influence of personality traits on the perception of justice, leading to the conclusion that people have different sensitivity to situations of justice / injustice, became the foundation of the assumption made by M. Schmitt [19, 20, 21]. He believes that there is a special personality trait manifested in behavior, which he called "justice sensitivity".

Studies of this personality construct were carried out taking into account different positions of perception of injustice. And in this regard, the sensitivity to the perception of the injustice of the victim, witness and beneficiary (accidental or deliberately violating the justice) from the situation of injustice stood out.

Studies have shown a high correlation between these positions. However, the sensitivity to the perception of injustice of the victim was somewhat different from the rest. Thus, the "sensitivity of the victim" turned out to be positively associated with such negative traits as suspicion, envy, distrust, Machiavellianism, vindictiveness, and was not associated at all with positive qualities. Thus, it had a clear selfish connotation. Other positions of perception (from the role of a witness and a beneficiary) had a positive relationship with positive socially desirable traits (empathy, social responsibility), more favorable to cooperation [18, 14, 22].

The phenomenon of justice acquires particular importance in the educational environment, where one can observe both equalizing and distributive types of injustice. This manifests in different situations that arise in the educational environment. Above all, it has a strong impact on the professional development of the personality of young professionals. These processes are

particularly important for the areas of training related to management — management, human resource management, state and municipal management, etc. Situations of injustice affect the modelling of professional behavior, the consolidation of behavioral patterns, which can later be transmitted to the professional sphere.

METHODOLOGY

The objective of the study — the assessment of the phenomenon of fairness in the educational environment as perceived by university students.

The Research base - Ural Federal University named after the first President of Russia B. N. Yeltsin.

The respondents are senior students of the management training course.

The research method is a survey.

Research tool - a questionnaire designed by the author, which includes 4 blocks:

- A) Worldview of respondents about justice and related concepts;
- B) The assessment of the fairness of the social environment;
- C) The respondents' assessment of their own behavioral patterns in a situation of injustice;
- D) The attitude of students towards fairness in the educational environment.

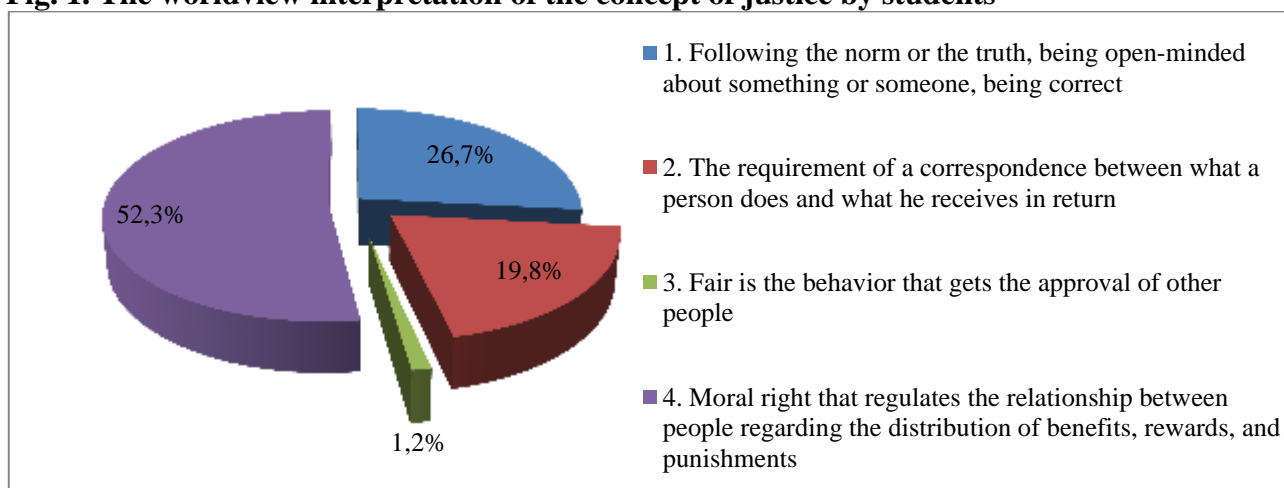
Findings

According to the research results, the following trends can be distinguished.

Block A – Worldview of respondents about justice and related concepts

1. The worldview interpretation of the concept of justice by students tends to understand justice as “a moral right that regulates the relationship between people regarding the distribution of benefits, rewards and punishments. Each deed should be judged according to its merits” (52.3%). At the same time, almost a quarter (26.7%) of students were inclined to choose the definition that it is “adherence to the norm or truth, impartiality to something or someone, correctness”, a fifth (19.8%) chose “the requirement of conformity between what a person does and what he gets in return”, and only 1.2% considered that “an attitude that gets the approval of other people” is fair. (Fig. 1)

Fig. 1. The worldview interpretation of the concept of justice by students

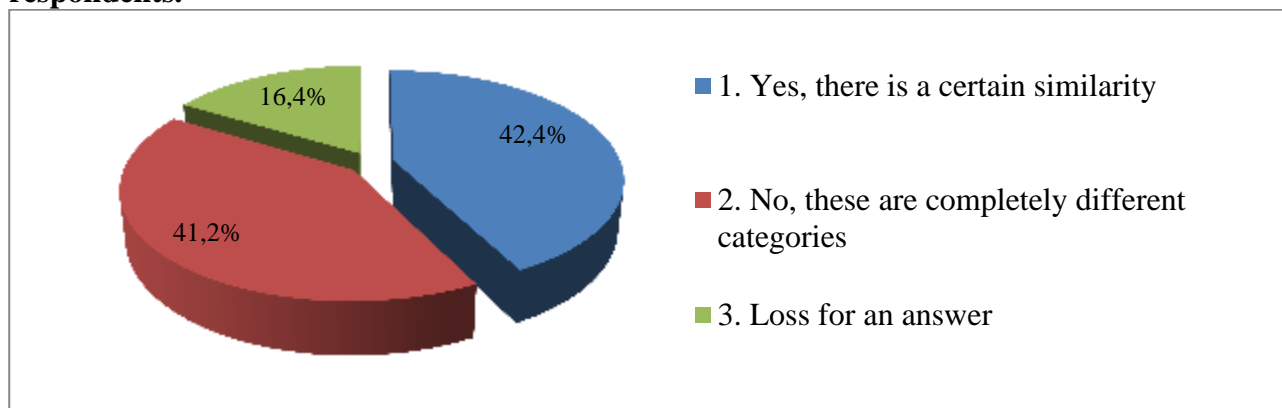


Source: own research, 2020

Thus, it is possible to conclude that the distributive interpretation of the concept of justice clearly prevails over the equalizing one.

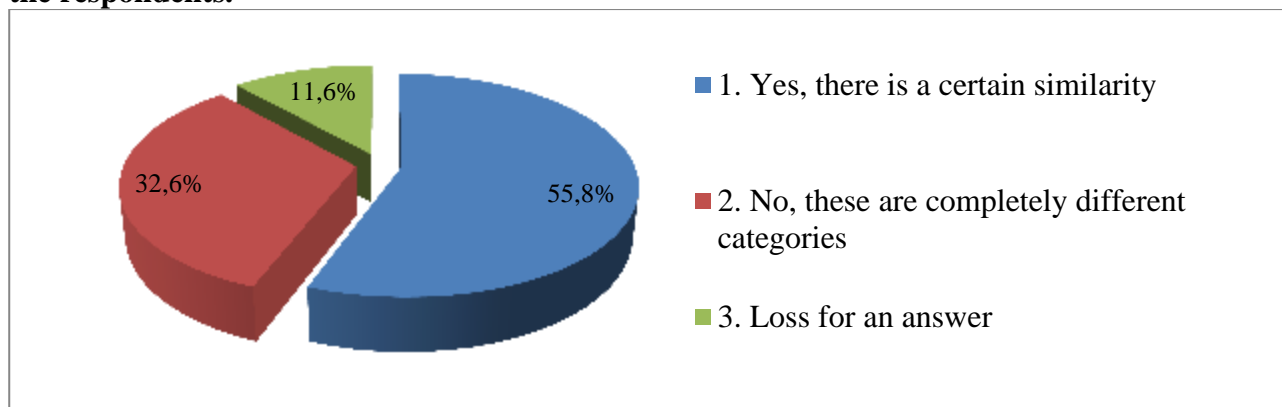
2. The correlation between the concepts of fairness — order and fairness — equality are shown in Fig. 2, 3.

Fig. 2. The correlation of the concepts of "justice" and "order" in the understanding of the respondents.



Source: own research, 2020

Fig. 3. The correlation of the concepts of "fairness" and "equality" in the understanding of the respondents.



Source: own research, 2020

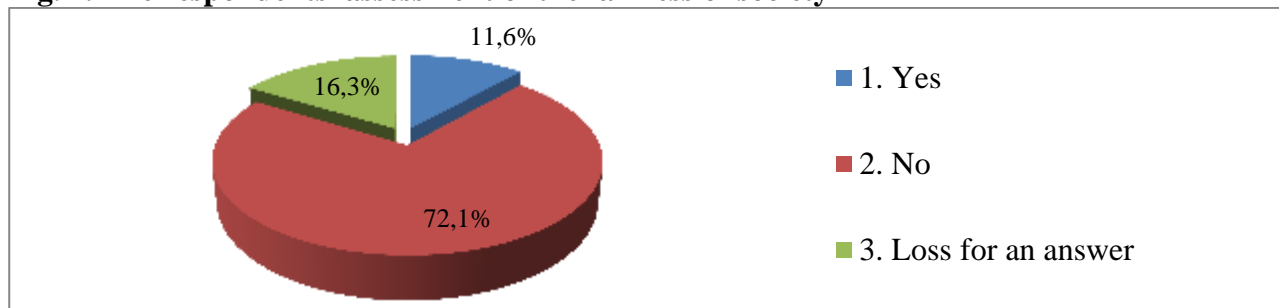
As follows from Figs. 2 and 3, students find the concept of justice more similar to the concept of equality (55.8%) than to the concept of order (42.4%). However, these differences are not so great. At the same time, as it follows from the students' answers, a fairly large proportion (41.2 and 32.6%, respectively) of respondents do not consider the concept of justice to be similar with either category. This emphasizes the polysemy of the concept and the need to continue research to clarify the perception of it by students. In an online survey of the Internet community about justice conducted by D.V. Rudenkin in 2014 [7], it was concluded that although the proportion of respondents for whom justice is equal to equality is significant (42.4%), for the majority, it is associated primarily with legality, morality, honesty, human rights, objectivity. The connotations of this concept, close to those given above, were noted by students in our study as well. (Fig. 1)

Block B – The assessment of the fairness of the social environment

1. The respondents' assessment of the fairness of society turned out negative. (Fig. 4)

In response to the questionnaire about whether society is justly organized, 72.1% of the respondents answered negatively, 11.6% positively, 16.3% found it difficult to answer.

Fig. 4. The respondents' assessment of the fairness of society

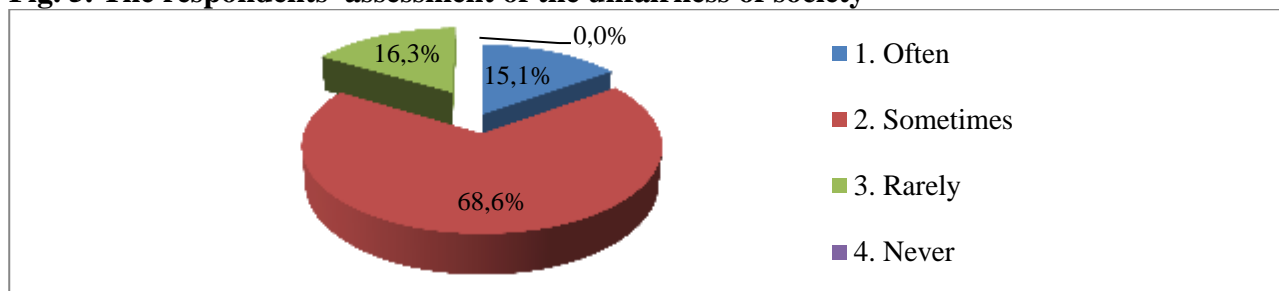


Source: own research, 2020

These data correlate well with the results of other studies, where the idea that modern Russian society is organized unfairly was given by 73.9% of respondents in 2014 [7], 76% in 2003 [8], 68% of respondents to a survey by the Public Opinion Foundation in 2005 [4].

2. The respondents' assessment of the experience of experiencing injustice shows a medium degree: "from time to time." (Fig. 5)

Fig. 5. The respondents' assessment of the unfairness of society



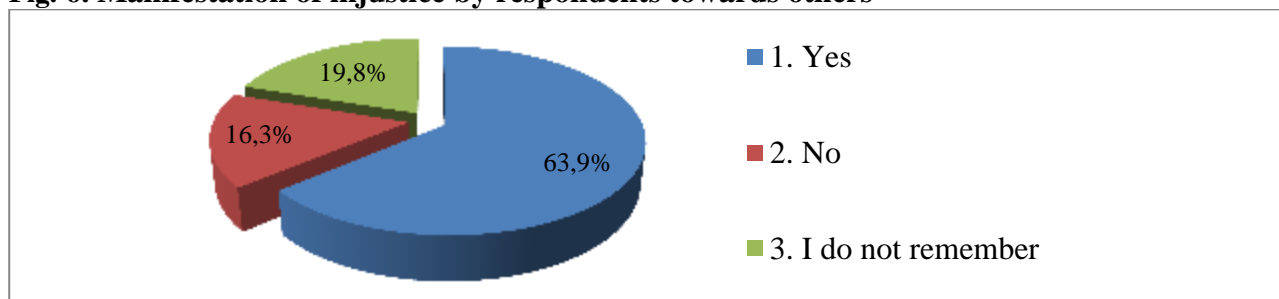
Source: own research, 2020

Most of the surveyed students (69.4%) faced injustice in their lives from time to time, but 15.3% faced it often. There is no one in the sample who did not face injustice at least once in their life.

Block C - The respondents' assessment of their own behavioral patterns in a situation of injustice

1. Most of the respondents showed injustice towards others (Fig. 6)

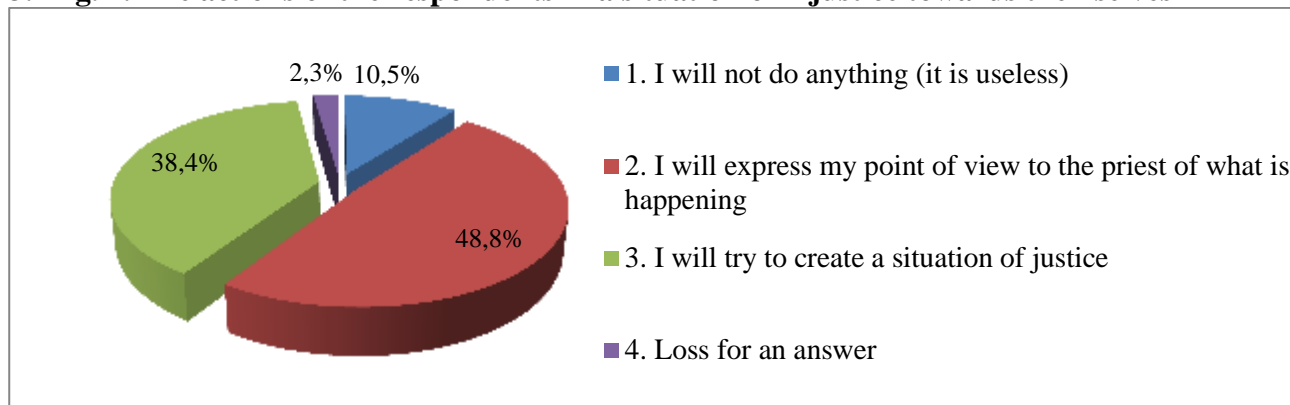
Fig. 6. Manifestation of injustice by respondents towards others



Source: own research, 2020

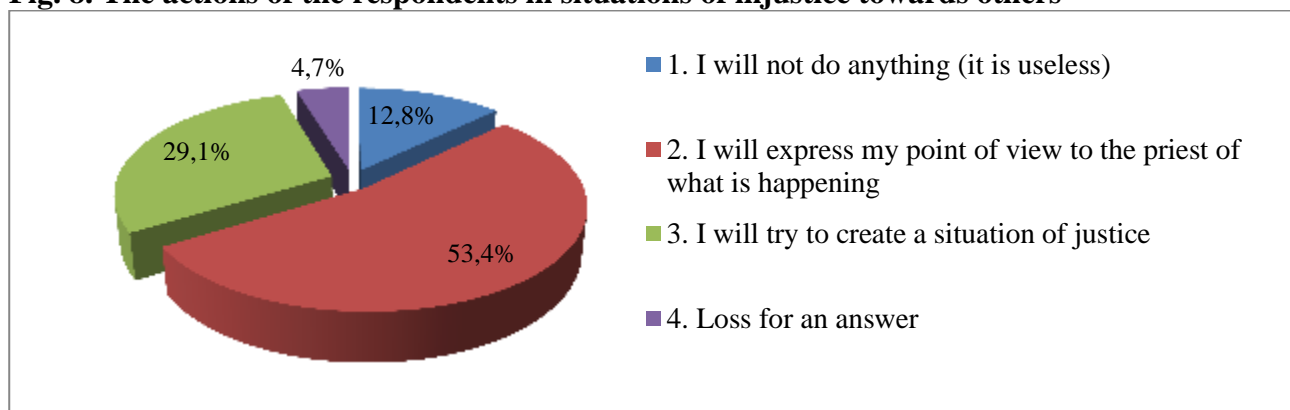
2. The reaction of the respondents to injustice towards themselves and towards others indicate that they tend to choose an active model of behavior and advocate for the restoration of justice. (Fig. 7, 8)

3. Fig. 7. The actions of the respondents in a situation of injustice towards themselves



Source: own research, 2020

Fig. 8. The actions of the respondents in situations of injustice towards others



Source: own research, 2020

It should be noted that the answer to the question whether the respondents found themselves in a situation when they behaved unfairly towards someone is of a special interest (Fig. 6). Approximately the same percentage (16.3%), close to the percentage of students who are often faced with injustice, and who supposedly possess dominant mentality of a person-victim, believes that they have never behaved unfairly towards someone. The presence of active protective mechanisms of the psyche (for example, projection or repression) in people stuck in the role of the victim could explain such results. However, the coincidence of the questionnaires, in which people answer that they never commit injustice to someone, with the questionnaires, where the respondents state that they often encounter injustice, anywhere, is 28.6%. Despite the tangible share of coincidence, it cannot be said that they belong to the same group of people.

At the same time, 64% of the sample realize that they themselves behaved unfairly towards other people, 19.8% could not remember it. It is difficult to say whether 64% of reflective people who are present in the student environment is a large enough value.

Undoubtedly, it would be interesting in further studies to clarify how variable the proportion of individuals with the mentality and psychology of the victim in a particular social group is. The effectiveness of social interaction, the ability to constructively solve emerging problems and come to a consensus and accept certain social innovations will directly depend on this.

The answers about the actions of the respondents in case of injustice to themselves and to others are presented in Figure 7. The proportion of students who claim their readiness to show some activity is naturally greater in case injustice to themselves. In case of injustice to themselves, 38.4% of students will try to create a situation of justice; in a situation of injustice to another, the proportion of such students decreases to 29.1%. Interestingly, the proportion of those who

presumably voice their point of view in relation to what is happening in case of injustice to themselves (48.8%) is even slightly less than those who will speak out when faced with injustice to others (53,5 %). (Fig. 8) The share of those who will not do anything (because it is useless) in case of injustice against themselves (10.5%) is slightly less than the share of those who are not ready to do anything (these are their problems) in a situation of injustice to another person (12.8%).

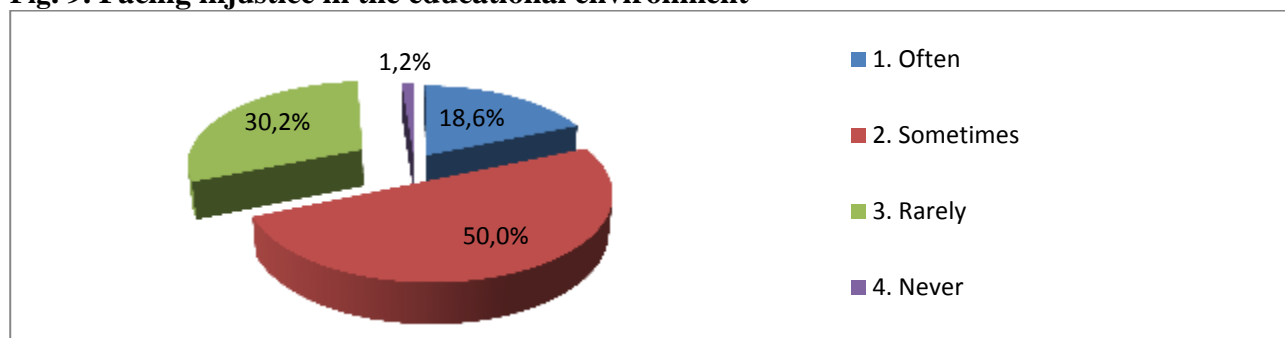
The coincidence of the samples of students who are not ready to defend themselves with the sample of those who will not interfere in the process of committing injustice to another is 44.4%. However, at the same time, in the category of those students who will not undertake anything to defend themselves, because consider it useless, 55.6% will express their disagreement or take some action to restore justice in case of injustice to another. In this category of altruists, 60% think that they themselves have never acted unfairly towards someone or do not remember it. This may be a consequence of both the remains of the collectivist consciousness at the level of the previously dominant ideology, and mental attitudes and programs coming from the family (the other is more important than myself; taking care of yourself is a manifestation of selfishness). It is worth noting that the conclusions based on the study of how people are grouped by their answers within the already allocated groups associated with different options need additional verification and study, since multiple division of groups into even smaller subgroups leads to statistically unreliable results associated with a small size of a sample.

Block D – The attitude of students towards fairness in the educational environment

1. Half of the respondents faced a situation of injustice at the university from time to time. (Fig. 9)

2.

Fig. 9. Facing injustice in the educational environment



Source: own research, 2020

When answering the question whether they encountered injustice specifically at the university, it is clear that, in general, students have much less such encounters than in life in general. There is even a proportion of students (albeit not significant - 1.2%) who did not encounter injustice at all within the walls of the university. However, the share of respondents who often encounter injustice remains approximately the same (at the university even higher - increased by 3.5%) and amounts to 18.8%. The constancy of the proportion of such respondents in both cases, despite the fact that the frequency of encounters with injustice at the university, compared with life in general, among those who chose other answer options, is noticeably less. Possibly, it is due to the peculiarities of the perception of a person who has a high sensitivity to justice from the position of the victim. And as described above, such a position positively correlates with the character traits, thanks to which a person can see only injustice everywhere, a threat to his security. Therefore, it was important to check to what extent the stability of the share of respondents who are often and everywhere encountered by unfairness is due to personal factors, and is not just a coincidence.

Verification whether the respondents who reported frequent encounters with injustice both in life and in the university are basically the same group, showed that to a large extent (58.3%) these

are the same people. This suggests that some people have a tendency to see injustice everywhere, although this tendency is not as total as one might initially assume.

Among those who noted that they often encounter injustice in life, at the university or everywhere at the same time, 27.3% answered that in case of injustice they would not take any actions to protect themselves since they think it is useless. 18.2% would not do anything in defense of others, and 13.6% would do nothing to defend both themselves and others.

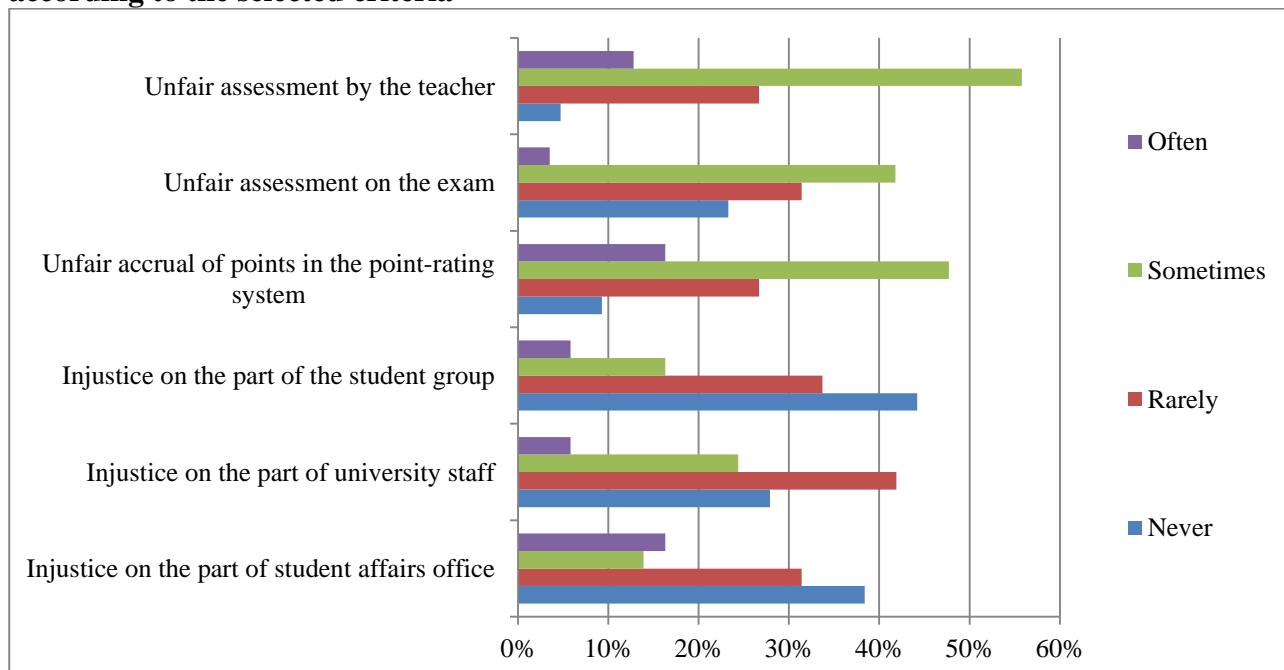
On the other hand, out of 9 people (which is 10.5% of the total sample) who will not do anything if they face injustice to themselves, 6 people (66.7%) note that they often face injustice in different situations. A large percentage of such a coincidence makes us assume that the respondents have a problem associated with learned helplessness.

3. Differentiation of the respondents' perception of injustice in the educational environment according to the following criteria (Table 1) is presented on Fig. 10, 11: a) unfair assessment by the teacher; b) unfair examination mark; c) unfair accrual of points in the point-rating system; d) injustice on the part of the group-mates; e) unfair treatment on the part of the university staff; f) unfair treatment on the part of the dean's office employees.

Table 1. Differentiation of the respondents' perception of injustice in the educational environment according to the defined criteria (Source: own research, 2020)

№ п/п	Question	Variants			
		Often	Sometimes	Rarely	Never
1	Unfair assessment by the teacher	38,4%	31,4%	13,9%	16,3%
2	Unfair assessment on the exam	27,9%	41,9%	24,4%	5,8%
3	Unfair accrual of points in the BRS	44,2%	33,7%	16,3%	5,8%
4	Injustice on the part of the student group	9,3%	26,7%	47,7%	16,3%
5	Injustice on the part of university staff	23,3%	31,4%	41,8%	3,5%
6	Injustice on the part of student affairs office	4,7%	26,7%	55,8%	12,8%

Fig. 10. Differentiation of respondents' perception of injustice in the educational environment according to the selected criteria



Source: personal research, 2020

Students believe that to a greater extent unfairness towards them is present in the assessments of teachers and calculation of points in the point-rating system (where the teachers are also undoubtedly involved). However, students find more fairness in the assessment on exams. Perhaps, this is why some exams are organized in test format. This creates a feeling of greater objectivity and impersonality, as a result of which there are fewer claims of injustice. It is also possible to explain this by the tendency of teachers to assess students in exams less strict (minimizing the loss of their time to take the same exam again) than during their current work in the classroom.

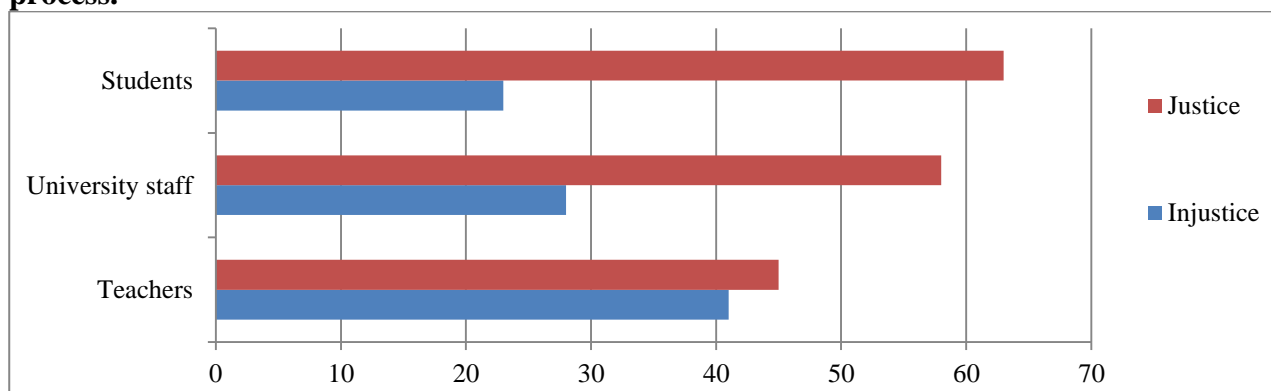
Anyway, Fig. 10 shows that the point-rating system does not create a feeling among students that the assessment with its help is more fair and objective. Much less injustice is associated by students with other university staff.

Students experience the least injustice in relationships in student environment.

The students' assessment of injustice towards them by the dean's office is quite curious. Quite a lot of students feel such an attitude, but, at the same time, there are students who have never experienced injustice towards themselves. Such a distribution of opinions, obviously, is due to the fact that the dean's office is actively trying to influence negligent students. But those students who study well, the attention from the dean's office may not concern. Therefore, some students have a protest against the work of the dean's office, while others practically do not interact with the dean's office.

The answers to the question of who, in your opinion, is more likely to demonstrate manifestations of justice and injustice at the university, well correlate with the answers shown in Figure 10 (Fig. 11).

Fig. 11. Integral assessment of justice / injustice on the part of the subjects of the educational process.

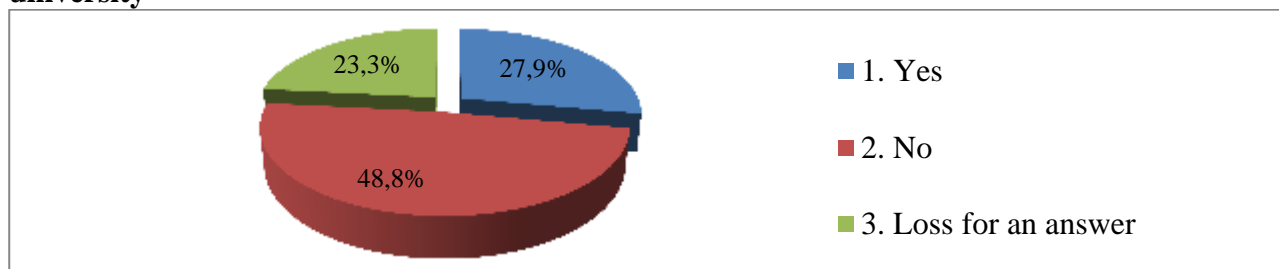


Source: own research, 2020

Consequently, the degree of manifestation of justice towards students consistently decreases, and injustice - increases with the transition of relationships from other students to employees and, finally, to teachers. This is quite an expected result, given that the main activity of students at the university is related to study. The most important aspect of this activity is associated with assessment, during which the topic of justice / injustice, as a rule, is raised most often.

4. Almost half (48.5%) of students consider it unfair to pay for education at a state university. (Fig. 12)

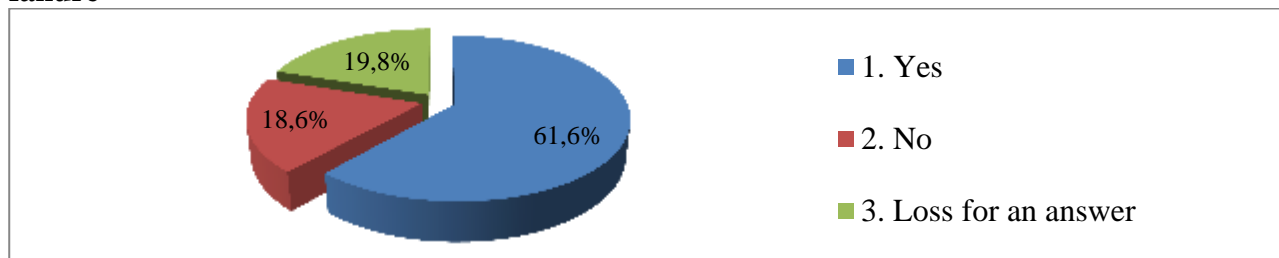
Fig. 12. Attitude of the respondents to justice / injustice to pay for education at a state university



Source: own research, 2020

5. More than half of students (61.6%) believe that it is fair to expel students for academic failure (Fig. 13)

Fig. 13. The attitude of students towards justice / injustice of expelling students for academic failure



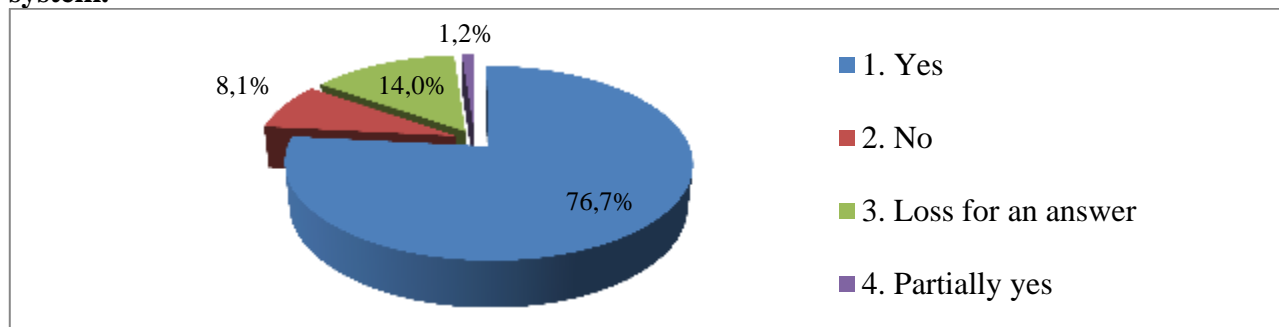
Source: personal research, 2020

Comparison of the results of assessing justice / injustice in terms of “tuition on a paid basis in a state university” and “dropping out for academic failure” showed that among 16 students who believe that it is unfair to expel for academic failure 11 people (68.8%) also consider it unfair to pay for education at a state university, 2 (12.5%) found it difficult to answer, and 3 (18.8%) consider this to be fair.

As we can conclude, the feeling of injustice in expelling students for academic failure is likely to be largely influenced by paying a tuition fee at a state university. Thus, rent attitudes become more active.

6. The overwhelming majority (76.7%) of students appreciate the opportunity to increase justice in the education system.

Fig. 14. The students' assessment of the opportunity to increase justice in the education system.



Source: own research, 2020

Most students were confused to answer what measures need to be taken to make the education system fairer.

36% of the students from the entire sample wrote at least some answers to this question. About a quarter of this number believes that teachers should treat students equally and should not single out “favourites”. At the same time, it was often mentioned that there is an artificial overestimation of grades for students whose education is funded from the budget.

The point-rating system was mentioned in the students’ responses. One recommendation was to make it clearer, another — to abandon it and switch to a traditional grading system.

16% of the students who wrote their proposals are in favour of the active introduction of technical automated computer systems into the educational process in order to reduce the problems of unfair assessment associated with the human factor and subjectivity.

13% of students who wrote proposals believe that tuition fees should either be canceled or significantly reduced.

13% of students express general hopes that it is necessary to work on social beliefs and values, to be more demanding of ourselves, humane, attentive and more sensitive. Teachers should put in charge those who know how to distribute resources correctly and fairly.

The rest were single recommendations related to various aspects of the education and training system, for example, such as reducing bureaucracy, corruption, the need to make the education system aimed at translating more applied knowledge and skills, since now it is aimed not at the education of students, but at scientific activity.

DISCUSSION

Studies of students' perception of justice, justice / injustice in the educational process of the university are undoubtedly important for understanding the self-awareness of students and optimizing the learning process in terms of convenience, comfort and the absence of internal and external conflicts among students.

Students interpret the ambiguous concept of "justice" to a greater extent in understanding such regulation of relations between people regarding the distribution of benefits, rewards and punishments, when each act should be judged according to its merits, although other approaches are present.

The overwhelming majority of students (72.1%) believe that modern society is organized unfairly, which quite accurately coincides with various kinds of sociological surveys of Russians in recent years.

If we analyze the answers of respondents who consider society fairly organized (11.6% of the entire sample) to other questions of the questionnaire, then 30% often encounter injustice in their lives anywhere, 20% believe that they themselves have never shown injustice to someone, 20% will not do anything (because it is useless) if injustice is manifested against themselves. The presence of obvious contradictions in these positions suggests that this may be a consequence of the manifestation of the phenomena of faith in a just world, described by M. Lerner [11-13].

All students have faced injustice in their lives, most of them face it regularly, from time to time. The general trend shows that students to a lesser extent face injustice in their lives. However, there is a stable, practically unchanged percentage (15-18%) of students who often face injustice both in life and at the university, which makes one think about the influence of personal characteristics on the perception of injustice. Thus, the situational influence of the changing environment turns out to be not so significant. Verification of this assumption showed that students who often face injustice in life and at university are 58.3% the same people. Such rather large percentage of overlapping groups and a different dynamics of changes in the proportion of people who often face injustice (as opposed to the dynamics of changes in the categories of students who are less likely to meet with injustice), made it possible to assume that, even having changed the

social environment, this category tends to express a heightened sensitivity to perceptions of fairness.

64% of the sample realize that they behaved unfairly towards other people, 19.8% - could not remember it, 16.3% believe that they have not been unfair to anyone in their lives. The presence of people with sufficient reflection in the student environment is undoubtedly an encouraging phenomenon. However, it is quite difficult to say if 64% is a high or low figure.

The difference in reactions when students are faced with injustice to themselves and to others consists in an increase in the proportion of active actions when faced with injustice directed at themselves. However, in both cases, a small, but stable group remains (within 10-13%), which will not do anything in the face of injustice. The coincidence of members of the groups who will not do anything when faced with injustice towards themselves and those who will not react when faced with injustice towards another person is 44.4%.

Most often, students feel injustice towards themselves from teachers, to a lesser extent from other employees of the university, and least of all from the student environment. The relations of students with the dean's office are characterized by an increase in polarization - increases both the proportion of students experiencing an unfair attitude from the dean's office and the proportion of students who do not face any negative attitude at all. This is most likely due to the active work of the dean's office with unsuccessful students and the lack of frequent interaction with those who study well.

The distribution of students' answers about unfair scoring in the point-rating system suggests that the introduction of the point-rating system, most likely, did not bring more sense of fairness and objectivity in the scoring.

The majority of the students (48.8%) consider it unfair to pay tuition fee at a state university. The minority of students (18.6%) consider the expulsion of students for academic failure to be unfair. However, among them, the share of students who also consider it unfair to pay tuition fee at a state university is about 70%, which suggests that paid education activates the manifestation of rental attitudes among students.

The overwhelming majority of students (76.7%) believe that the education system can be improved. However, only 36% of students could formulate practical proposals - what needs to be done for this. About 25% of students believe that teachers should be objective and treat students more evenly (not to single out favorites and not to overestimate the grades for state-funded students). 16% believe that greater objectivity and justice of the assessment process could be facilitated by the introduction of automated systems that can assess without human intervention. Slightly fewer (13%) believe that it is necessary to reduce or completely eliminate student fees. The same amount of the respondents recommends treating each other gently and with understanding, trying to conduct a dialogue.

Thus, the study has largely confirmed the statistics of the distribution of respondents' opinions about the meaning of the concept of justice, the features of a just structure of society, noted in the research of recent years by other authors [7]. The use of the theories of belief in a just world and sensitivity to justice when analyzing the results allowed us to explain a number of features in the answers of the student about their experience and reactions to various situations of injustice. The students' opinions on what could make the higher education system fairer were collected.

BIBLIOGRAPHY

1. Argunova, V. N., (2003), *Sotsyalnaya spravedlivost: teoretico-metodologicheskiye podhody k izucheniyu.*// *Problemy teoreticheskoi soziologii. Mezvuzovskii sbornik*, SPb., Byp. 4, S. 315-323.
2. Boltanski, L., Teveno, L. (2013), *Kritika I obosnovaniye spravedlivosti*, M.: NLO.
3. Nartova-Bochaver, S. K., Astanina, N. B. (2014), *Psihologicheskie problem spravedlivosti v zarubezhoi personologii: teorii i empiricheskie issledovaniya*, Psihologicheskii zurnal, Tom 35, N 1, S. 16-32
4. *Opros naseleniya «Chto takoe spravedlivoe obschestvo?»* / Ofitsialnyi sait fonda «Obschestvennoe mnenie» URL: <http://bd.fom.ru/report/map/d074523> (Data obrascheniya: 21.02.2021).
5. Popper, K. (1992), *Otkrytoye obschestvo i ego vragi. T. 1: Chary Platona*, M.: Feniks, Mezhdunarodhiy fond «Kulturnaya initsiativa».
6. Rouls, Dj. (1995), *Teoria spravedlivosti*, Novosibirsk. Isdatelstvo Novosibirskogo universiteta.
7. Rudenkin, D. V., (2014), *Interpretatsii spravedlivosti v sovremennoi Rossii: rezultaty on-lain oprosa*, Sovremennye issledovaniya sotsialnyh problem (elektronnyi nauchnyi zurnal), Modern Research of Social Problems, № 11 (43), S. 289–305. www.sisp.nkras.ru
8. Ruvkina, R., (2021), *Sozialnaya spravedlovost I obschestvennoe mneniye* / Ofitsialnyi cait portal «Polit.ru» URL: <http://polit.ru/article/2005/10/12/ryvkina/> (Data obrascheniya: 21.02.2021).
9. Tulchinsky, G. L., (2015), *Spravedlivost I spravedlivosti: tipy spravedlivosti, vlasti b sootvetstvuyuschih konfliktov* // *Chelovek. Kultura. Obrazovanye*. № 2 (16), S. 52-75
10. Dalbert C., Lipkus I., Sallay H., Goch I., (2001), *A just and an unjust world: Structure and validity of different world belief*, *Personality and Individual Differences*. V. 30. P. 561–577.
11. Lerner M. J., (1977), *The justice motive: Some hypotheses as to its origins and forms*, *Journ. of Personality*, V. 45. P. 1–52.
12. Lerner M. J., (1980), *The belief in a just world: A fundamental delusion*, N.Y.: Plenum.
13. Lerner M. J., (2003), *The Justice Motive: Where Social Psychologists Found It, How they Lost It, and Why They May Not Find It Again*, *Personality and Social Psychology Review*. Vol. 7, No. 4, P. 388–399.
14. Lotz S., (2010), *The stability and fragility of fairness: How individual concerns for justice affect human perception, emotion, and behavior: PHD dissertation*. Köln.
15. Mikula G., (1993), *On the experience of injustice*, *European Review of Social Psychology* / Eds.: W. Stroebe & M. Hewstone. Chichester: Wiley, V. 4, P. 223–244.
16. Otto, K., Dalbert, C., (2005), *Belief in a just world and its functions for young prisoners*, *Journal of Resarch in Personality*. V. 39, P. 559–573.
17. Sabbagh, C., Dar, Y., Resh, N., (1994), *The structure of social justice judgements: A facet approach*, *Social Psychology Quarterly*, V. 57. P. 244–261.
18. Schmitt, M., Gollwitzer, M., Maes, J., Arbach, D. (2005), *Justice sensitivity: Assessment and location in the personality space*, *European Journal of Psychological Assessment*. V. 21, P. 202–211.

19. Schmitt, M., Neumann, R., Montada, L., (1995), *Dispositional sensitivity to befallen injustice*, Social Justice Research., V. 8, P. 385–407.
20. Schmitt, M., (1993), *Abriß der Gerechtigkeitspsychologie (Berichte aus der Arbeitsgruppe "Verantwortung, Gerechtigkeit, Moral" Nr. 70)*. Trier: Universität Trier, Fachbereich I-Psychologie
21. Schmitt, M., Mohiyeddini, C. (1996), *Sensitivity to befallen injustice and reactions to a real life disadvantage*, Social Justice Research, V. 9, P. 223–238.
22. Schmitt, M., Baumert, A., Gollwitzer, M., Maes, J. (2010), *The Justice Sensitivity Inventory: Factorial validity, location in the personality facet space, demographic pattern, and normative data*, Social Justice Research, V. 23, P. 211–238.
23. Van den Bos, K., Maas, M., Waldring, I., Semin, G.,P. (2003), *Toward understanding the psychology of reactions to perceived fairness: The role of affect intensity*, Social Justice Research. V. 6, P. 151–168.

ADMINISTRATIVE FAIRNESS AS GOOD GOVERNANCE. THEORY OF JUSTICE IN GREEK HEALTH SYSTEM

Emmanouil Bempekidis¹, Department of Public Administration, Sofia University

Abstract

The present paper aims to present the concept of justice focusing on the theory of John Rawls to cover health and social determinants of health in Greece. The administrative Justice is also analyzed with an emphasis on employees' perceptions of Organizational Justice, employee performance and organizational justice and finally in the relationship between organizational justice and citizen satisfaction.

Key word: *employee performance; organizational justice; citizen satisfaction; Greece*

INTRODUCTION

The concept of justice from ancient times to the present day is a concept that is not easy to define. The concept of justice has preoccupied human beings and this has to do both with their need to feel that they are not wronged, and with their need to feel that they are not unfair to others. In this context, of course, the criteria for each are different and most often relate to the selfishness that characterizes each individual. Absolute justice is utopian and impossible to exist (Bennis & Nanus, 2003). Since man is the measure of all things in everyday life and in organizations, then justice is his own justice, that is, a specific idea humans have of the concept of justice and expresses it in their own laws. In organizations, justice is characterized by how people in key administrative positions understand justice and, on the other, how their subordinates want to identify with the specific justice that is imposed on them (Erkutlu, 2011).

Based on the above, one can understand the concern of people to recognize justice, as well as the organizations that operated based on the meaning of justice, of course what they consider to be justice. Organizations today recognize the important role that organizational justice plays in the perception of justice within them. Recent studies on the importance of organizational justice are currently studying this theory (Ambrose & Schminle, 2003)

The field of organizational justice continues to be influenced by additional factors that are not always measurable, such as the size of an organization, distribution channels, collaborations, interpersonal relationships within an organization, level of satisfaction, organizational commitment, the process of evaluating power, organizational politicization, internal behaviors, performance, etc. (Colquitt et al., 2001).

¹ Emmanouil Bempekidis is a PhD student, Department of Public Administration, Sofia University 'St. Kl. Ohridski' Education: University of Nicosia, Master in Business Administration, 2014 – 2015; London South Bank University, Business Administration, 2009 – 2012; University of Portsmouth, Accounting with finance, 2008 – 2009.

JOHN RAWLS'S THEORY OF JUSTICE

John Rawls in his book "A Theory of Justice" advocates a free, fair and politically viable society. He deals with the way in which a society of inequalities could take fairer forms while maintaining its freedom. He argues that it is up to the individual will to create such a society, provided that the physical and social predispositions that intrinsically affect each individual are exceeded. According to the principles of liberalism, the individual has the "right" and also the means for the ideal "new state" (Wolthuis, 2017).

Focusing on this direction, he conducts an experiment to lead the reader to a just society. He calls this experiment "original position". It is about a state of affairs where its members are equally represented as ethical persons, without being affected by random circumstances and factors. He challenges everyone to imagine a society exactly the way they want it, but without knowing what position one will assume in it. Justice for him is exactly what we choose when negotiating behind the veil of ignorance. The participant in the experiment is asked to decide on the future of the whole society based on the following risks (Miele, 2017):

If he creates a world of total inequality and injustice, where some are at a disadvantage over others, this entails the risk of finding himself in the lower strata, experiencing the injustice he "built".

If he creates a world that is completely just, where everyone enjoys equal rights, for example, he will be in the same social position as the rest, having lost whatever privileges he enjoyed so far.

The substantive dilemma is whether the "ignorance" of the outcome of the decision and the fear that accompanies it determines the final decision. Also, everyone's present position (the privileges one enjoys today) in the social community will determine the final decision. This view can also be extended to international relations, as a series of events such as decisions of international bodies on military interventions, their causes, the rationale that justifies their necessity, and others, form an unprecedented humanity framework of rules, often testing the strengths of the international community in matters of justice and ethics.

In the theory of justice, Rawls deals with the idea of justice as fairness in a liberal society. The principles of justice are seen as the subject of prime agreement in an initial situation. To this end he constructs a thought experiment. He selects a portion of rational individuals who are interconnected in different ways and each driven by their own ends and seeks the principles of justice in them. The behaviors of these people are determined by their choices and interests. The outcome that will occur effortlessly between them will lead to a state of equilibrium, an original position, where any agreement that will be "concluded" will be characterized as fair (Soh, 2017).

That is why the principles that govern each agreement must be fair. Rawls made a hypothesis that the people involved in the endeavor would be behind the veil of ignorance. They could not know, when legislating, whether they were the rulers or the ruled. Also, they would not know how their judgments and choices could affect them individually, but would evaluate them by general criteria, that is, they would attempt to make an assessment of whether these solutions would benefit the whole. None of the participants could be aware of the position they would take in the society themselves, nor the socio-political and economic conditions that would prevail, and nothing else that might affect them, such as gender, color, religion, ethnicity (Gališanka, 2019).

The principles that they end up with should be able to be integrated into society and applied by citizens by sharing their sense of justice and maintaining a symmetrical relationship between the parties. The veil of ignorance aims, given the ignorance of the particular characteristics of each, to make citizens treat each other with respect and selflessness and to ensure neutrality in some way. By not knowing their interests, it is impossible for the actors to adapt the principles of justice to their own measures. It is equality and impartiality that will ensure justice. Justice is a virtue, a moral duty of the individuals in a society. For Rawls all social goods, such as freedom, opportunities,

wealth, must be distributed fairly and equitably, unless an unequal distribution is to the benefit of the weak (Wolthuis, 2017).

On a philosophical-political level, the concept of justice is related to the concept of impartiality. Significant at this point is the contribution of John Rawls and his theory of justice (Rawls 1971). Rawls attempts to answer the question “What rules of justice, defining their rights and obligations, would individuals choose for the functioning of social institutions if their views were not affected by the position in which these individuals are?”. He adopts the concept of the “original position”, where the original members of society do not know the position they will have and are covered by a “veil of ignorance”. In this original position people will set rules for the distribution of “primary goods”, that is, the necessary - in addition to physical - goods - Marshall (1965) calls them social, political and civil rights - for the attainment of their goals (Daryaei & Haghghat, 2017).

Therefore, the basic rule of justice for the distribution of primary goods is that they should be distributed equally unless the unequal distribution of a good benefits all people. This rule entails two principles: (a) equal rights for the most extensive fundamental freedoms for all and (b) potential inequalities should be based either on the benefit of those who are in a more difficult position (maximin) or they should be derived from the positions for which everyone has equal opportunity to take (Akrami et al., 2017).

The question posed by the World Health Organization is: Assuming that the citizens of a country were in the original position where they were covered by the ignorance veil, what rule would they choose as law to finance health services? The answer it adopts is that citizens would all choose to pay the same percentage of their income. On this basis, equitable distribution is linked to the ability of households to pay, that is to say, the real disposable income. The real disposable income is the income that households have at their disposal for consumption, after deducting expenditure on essentials such as food, clothing and housing, and taking into account assets and future income. The distribution of financial burden is considered fair when the ratio of households' total financial contribution for the financing of health services to the total household expenditure, excluding basic living expenses, assumes the same value for all households, regardless of household health level or the use of health services (Akrami et al., 2017).

From the outset, however, one must point out the intrinsically intersubjective nature of the primary goods. That is, their offer raises questions of reciprocity, depending on the circumstances of justice: the objectively limited resources and the subjective (legitimate) conflict of perceptions and interests. Reciprocity means, however, that, as evil must have a general (independent of specific principal names) and abstract form, for example, it should be punishable by a fine or deprivation of freedom, likewise the contribution of each to the public burdens should only be monetary (tax) and not, for example, provision of personal labor (as in the case of pre-modernism community morals); so, in principle, primary goods must also be general and abstract. Before their beneficiary converts them into special and specific skills, they should only exist as exceptions in kind, such as for example the benefits of a national health system, to tackle problems of economies of scale. In any case, our claims based on social rights, or better yet on the principle of equality, against the state, usually require, for their satisfaction, the participation of all of us in a narrow conceptual framework of cooperation, such as, for example, compulsory social security. Otherwise, a national health system, without the financial contributions of all of us as quasi-taxes, would be impossible. However, the very principle of the difference itself presupposes a narrow conceptual framework of cooperation, which is not, however, effortlessly justified by the principles of non-distributive justice that have the regulatory primacy (Daryaei & Haghghat, 2017).

ADMINISTRATIVE JUSTICE

The concepts of leadership and of the leader in Administrative Science have been portrayed as the person on top of the administrative pyramid of a business or organization,

which is certainly not true. And herein lies the difficulty of defining its place in relation to organizational justice, which by its very nature in people who lack the relevant education, has been incorrectly identified. For these people, the leader of an organization is the one who defines the organizational justice according to his or her own standards and they are bound to follow it, but this is not the case since they themselves can adjust justice to their own circumstances (Bourandas, 2008).

One guiding definition in this regard is as follows: “leadership in organizational justice is the process of influencing a group of people by a person based on specific rules and in such a way that they volunteer and are willing with appropriate cooperation to do their best to achieve effective goals arising from the mission of the group and its ambition for progress or for a better future” (Bourandas, 2008; Cheung, 2013; Mahajan & Benson, 2013).

Leadership involves organizational justice, while the latter defines the former, in part, but its foundations are largely based on emotional intelligence. The notion of justice “awakens” emotions at times good and at times bad for employees, affecting and determining them (Skarlicki, 2001).

The true leader creates and continuously develops an effective, value-creating, fair-functioning organization that meets the needs of all stakeholder groups, such as customers, employees, shareholders, society, etc. (Carton, 2008)

The leader achieves short-term results, that is, “wins the day” and at the same time develops the organization, “builds the future”. Lastly, the leader makes his/her colleagues follow him/her voluntarily and willingly, that is, the leader ensures organizational justice through appropriate attitudes and behaviors, commitment, and predisposition to the highest possible performance (Bourandas, 2008)

What links leadership with organizational justice is profoundly essential. In most regions of the developing world, best business practices have not yet taken their definitive form. An organization based on principles of togetherness and genuine leadership would hire people with the skills needed to practice genuine leadership. Continuous learning of these abilities would be part of the daily operation and the whole organization would evolve into a place of human progress and well-being (Skarlicki et al., 1999; Cropanzano et al., 2001).

As more and more women enter the business world dynamically, concerns about a balanced attitude to both professional and personal obligations are heightened. But as social values change, concern about achieving professional and social balance is also expressed by men. However, this is a difficult case as organizations nowadays face strong competition worldwide, employees are increasingly pressured to increase their efficiency and consequently the hours required to spend in the workplace are increasing. Thus organizations try as much as possible to increase their profitability by increasing the expectations of their employees regarding their time, energy and commitment to their work (Erkutlu, 2011).

The phrase “family-friendly” describes the various policies that companies follow to support the striving for professional and personal balance. An effort that yields satisfactory results sometimes and other times results less satisfactory results depending on the culture of each organization. Burke (2000) describes a study that refers to the relationship between the values that exist in an organization to enhance the balance between work and personal life, the experience and commitment in the workplace, and the existence of physical and mental well-being. The research was conducted on men who held a managerial position and found a desire for values that support this balance more, for less hours of work, less stress, more fun, more career prospects, fewer chances of resignation, more opportunities for community participation and having fun with friends and higher levels of peace of mind.

Various researchers describe and evaluate more intensively projects from companies that are interested in contributing to the best possible Quality and work-personal life relationship. These companies have realized that the personal needs of the employees and the

goals of the organization need to be taken into account in order to properly adapt the strategy of the company and ultimately benefit both the company and its workforce.

When employees perceive that leaders are fair and when leaders' behaviors are attributed to their good intentions, employees tend to conclude that leaders are committed to them and that high quality exchanges occur. Leaders can try to shape the work environment so that they provide more opportunities for efficient work behavior. Indeed, it would be difficult for an employee to self-sacrifice if he/she had little contact with colleagues (and therefore there were no opportunities to meet his/her needs for help) or if the rules of work were so rigid that the employee could not help colleagues (Fujimoto et al., 2013). Similarly, employees would find it difficult to participate responsibly in the administration of the organization or to make constructive suggestions if there were no staff meetings or other meetings for that purpose. Leaders can enhance workplace behavior by changing the structure of tasks employees perform, the conditions under which they perform their work and/or the human resources management practices that govern their behavior. Thus, leaders need to understand which characteristics of their behavior tend to be more related to work behavior in different contexts (Hegtvedt & Clay-Warner, 2004).

One explanation for employees involved in workplace behavior is related to cognitive assessments of employees' fair treatment by an organization. This view is theoretically rooted in the fundamental theory of Adams (1965), which states that employees evaluate their work situations by cognitively comparing their inputs to the organization with the results they receive in return. If employees perceive their organization to be fair, then they are likely to perform better. It appears, however, that some forms of justice provide for better work behavior. For example, Moorman (1991) found that the best predictor of work behavior is interactive justice. On the contrary, other studies have found that procedural justice is a better predictor of work behavior (Yadav & Gupta, 2017). When employees believe that they are being unfairly treated by the organization or supervisor, they are likely to believe that social exchange has been violated. If these employees realize that the cost of staying in the relationship outweighs the benefits, they are likely to withdraw from the relationship. This withdrawal may be in the form of lower performance (Cowherd and Levine, 1992), increased absenteeism and turnover (Hulin, 1991), divergent behaviors (Skarlicki et al., 1999), decreased emotional commitment (Ozel & Bayraktar, 2018) and reduced citizen satisfaction (Yadav & Gupta, 2017; Moorman, 1991). When employees perceive a fair work environment, they are likely to respond to social exchange and perform more.

Greenberg (1987 as cited in Greenberg & Colquitt, 2013) considers organizational justice as the way in which an employee evaluates both the organization and his/her behavior towards the organization (for example, if a company dismisses half of its employees, employees feel mistreated) (Tabibnia, Satpute, & Lieberman, 2008).

A person's perceptions of these decisions as right or wrong can influence his or her subsequent behavior. Justice is often of central interest to organizations because the consequences of perceptions of injustice can affect work behaviors. Justice in organizations can include issues related to perceptions of fair remuneration, equal opportunities for promotion and staff selection procedures (Korsgaard et al., 2015).

Organizational justice is seen as a multidimensional construct. Its four proposed components are distributive, procedural, interpersonal and informational justice. Distributive justice is regarded as the justice associated with the outcomes of decisions and the allocation of resources. The results or resources distributed may be tangible (e.g. payment) or intangible (e.g. praise). Perceptions of distributive justice can be reinforced when the results are considered to be equally applicable (Olafsen et al., 2015). Procedural justice relates to the processes that lead to results. When individuals feel they have a voice in the process then procedural justice is high (Rupp et al., 2017). Interpersonal justice is about how fair

employees are treated. Finally, informational justice relates to the information provided to employees (Blader & Tyler, 2013).

Research also indicates the importance of influence and emotion in assessing the fairness of a situation, as well as the reactions of one's behavior to the situation (Barsky, Kaplan, & Beal, 2011).

One concept related to organizational justice is corporate social responsibility (CSR). Organizational justice generally refers to perceptions of equality within the organization, while corporate social responsibility focuses on justice in dealing with individuals outside the organization (Rupp et al., 2015).

Corporate social responsibility refers to a mechanism by which companies monitor and regulate their performance in accordance with ethical and social standards, so that they have a positive impact on all stakeholders. Thus, corporate social responsibility includes organizations that behave in ways that benefit members of society at large. It has been suggested that an employee's perceptions of the level of corporate social responsibility of the organization in which he or she is working can influence one's attitudes and perceptions about justice even if he or she is not mistreated (Rupp et al., 2015).

The idea of organizational justice comes from the equity theory (Adams, 1965), which assumes that judgments of equality and inequality come from comparisons between self and others based on inputs and outputs. Inputs refer to what a person perceives (e.g. knowledge and effort), while the results are what an individual perceives to come out of an exchange relationship (e.g., pay and recognition). The benchmarks on which these inputs and outputs are evaluated may be internal (older selves) or external (other people) (Greenberg & Colquitt, 2013).

EMPLOYEES' PERCEPTIONS OF ORGANIZATIONAL JUSTICE

Higher levels of justice are perceived when employees feel they have an input into the process rather than when employees do not perceive that they have the opportunity to participate (Cropanzano et al., 2015; Bies, 2015; Xu et al., 2016).

The perception of organizational justice is also dependent on communication, which affects interpersonal and informative perceptions of justice (Xu et al., 2016). Effective communication improves perceptions of justice by improving employees' perceptions of the manager's reliability and by reducing feelings of uncertainty (Al-Zu'bi, 2010; Cropanzano et al., 2015).

Employees' perceptions of injustice within the organization affect organizational justice as a whole. Commonly reported outcomes include counterproductive behaviors, absences, turnover, and emotional exhaustion (Ibrahim & Perez, 2014).

EMPLOYEE PERFORMANCE AND ORGANIZATIONAL JUSTICE

The impact of organizational justice perceptions on employee performance is as follows (Cohen, 2015): improving perceptions of justice improves productivity and performance and vice versa (Karriker & Williams, 2009).

Greater perceived injustice leads to lower levels of job satisfaction while greater perception of justice leads to higher levels of job satisfaction (Al-Zu'bi, 2010; DeConick, 2010; Cohen, 2015).

Increased procedural injustice crises can lead to low productivity (Cohen, 2015), because the relationship between perceived procedural injustice and counterproductive work behaviors can be mediated by perceived regulatory conflict in which employees perceive conflict between the rules of their work group and the rules of the organization. Thus, more perceptions of procedural injustice lead employees to perceived regulatory conflict, which is

likely to lead to counterproductive work behaviors (Gruys and Sackett, 2003; Zoghbi-Manrique-de-Lara & Verano-Tacoronte, 2007).

Burnout is related to general perceptions of organizational justice (Liljegren & Ekberg, 2009; Schunck et al., 2015). Perceptions of injustice are important predictors and determinants of turnover intention (Nadiri & Tanova, 2010). In other words, turnover intention is an important result of the employee's perceptions of justice. Interpersonal and distributive justices are more predictive of turnover intention than procedural justice (Thomas & Nagalingappa, 2013).

ORGANIZATIONAL JUSTICE AND CITIZEN SATISFACTION

While many researchers have attempted to identify design and performance aspects that significantly affect end-user satisfaction, it can be argued that the management process involved in introducing such changes (e.g. a new facility or workspace) may be just as important if not more important for satisfaction. Finch (2004) suggested that customer satisfaction from facilities is determined not only by technical performance but also by a "complex set of exchange processes" such as effective communication and expectations management.

However, in every organization there are uncontrollable variables and unforeseen changes that result in changes in deadlines and scarce resources. How can organization managers meet customer needs when both those needs and the environment in which they operate change so often? Uncertainties arise in (1) matching unforeseen space requirements with supply, (2) managing obsolete facilities renovation, (3) contradictory approaches of internal and contracted service providers, (4) addressing competing space and service requirements, 5) combining long-term strategy (e.g. neighborhood needs) with immediate requirements (e.g. arrival of new employees).

As the size of an organization increases, so does the complexity of the facility's strategy. Explaining to department managers that their needs have been incorporated into the strategic plan and will be fulfilled over the next four years has little impact when faced with the impending arrival of staff. So how can teams relax their clients in the mean time? Customer satisfaction can be achieved by adopting a service rather than a technical approach to facility management, focusing on organizational justice and maintaining customer perceptions of justice. In particular, emphasis should be placed on procedural justice, as it is considered the most important form of justice in the provision of services.

Distributive justice refers to the allocation of resources (Homans, 1961) or to the perceived impartiality of the results an individual receives from organizations (Folger & Cropanzano, 1998). The results can be distributed on the basis of equality, need, or contribution (Leventhal, 1976), and individuals determine the fairness of the distribution by comparison with others.

However, with the finding that the procedures used to determine the results may have more influence than the outcome itself, the emphasis has gradually shifted from distributive to procedural justice. Procedural justice can be defined as the fair method, the mechanism and the processes used to determine outcomes (Folger & Cropanzano, 1998), or the perceived justice of the processes used in decision making (Su et al., 2019).

Lind and Tyler (1988) investigated relational approaches to justice and argued that rules developed through group identification lead individuals to develop a commitment to social processes and power relations. These in turn are used to make decisions about the fair process. Fair procedures must be consistent, free, precise, have error correction mechanisms, take into account the concerns of all parties and be ethically acceptable (Leventhal, 1980).

Support for the beneficial effects of procedural justice and its primacy on distributive justice in the impact of behavior has emerged in a wide variety of settings. Thibaut and

Walker (1975) examined the concept in a legal context and found that dissenters were willing to accept a decision that they disagreed with if they could see that the process by which it was decided was fair.

Similarly, Tyler and Folger (1980) found in police-citizen encounters that individuals who felt that they had been treated fairly had more positive evaluations of their relationships with the police and police in general, whether or not the police solved the problem for which it was called.

It was reported by Greenberg (1987) that where outcomes or rewards were perceived as unfair, simple procedures lead to an increase in the means of assessing the impartiality of those outcomes. That is, perceptions of procedural justice can change and affect perceptions of distributive justice. It has also been shown that fair procedures were considered fair regardless of the outcome of those procedures. This is in line with Leventhal's (1980) hypothesis that "if the procedures are considered fair, then the final distribution is likely to be accepted as fair, while it may be disadvantageous" (p. 36).

Studying this hypothesis within a multinational organization, Kim and Maugeorgne (1996) examined the effects of perceived procedural justice on the manager's commitment to implement decisions. They found that as perceptions of procedural justice in the decision-making process increased, their commitment to implement the decisions (i.e. the outcome of this process) is also increased.

A further form of organizational justice that managers of organizations can use to influence customer satisfaction levels is transnational justice. Justice is defined as the quality of the agency (Bies & Moag, 1986). This method is used to investigate a person's behavior. Simply put, it's the way information is communicated. In the context of managing organizations, this involves addressing customer concerns, listening to their needs, and encouraging and understanding.

Bies and Moag (1986) reported that the treatment of those affected by a decision in a polite and political manner helped to maintain perceptions of justice. There are two different components of interactive justice, namely interpersonal sensitivity and social accounts (Folger & Cropanzano, 1998). Interpersonal sensitivity refers to maintaining a polite and attentive approach to others, while social accounts include the provision of adequate explanations for adverse effects. There has been much debate as to whether this represents an independent construct or is a sub-form of procedural justice, but regardless of such a discussion, the results of the research to date suggest that courtesy of individuals contributes to a positive perception of organizational justice.

Concerning the dimensions of procedural justice in service provision, the findings underscore that employees understand that while managers often cannot control the effects, they can influence processes. Organizational managers do not have the resources to meet the needs of all clients (i.e. the ability to maintain perceptions of distributive justice), but have the ability to influence the way resources and services are distributed among the organization's clients.

As defined by Osburn et al. (1990), forms of procedural justice can be classified according to the level of employee engagement or, in this case, customer engagement. Customer engagement in an organization's activities can range from simple communication to decision-making to ongoing customer focus groups that are appropriate actions and engage in problem solving activities. Indeed, input levels can be further increased to give focus groups the power to make decisions about which managers have a veto right.

REFERENCES

- Adams, J.S. (1965), “*Inequity in social exchange*”, in Berkowitz, L. (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology*, Academic Press, New York, NY, pp. 267-99
- Akrami, F., Abbasi, M., Karimi, A., Shahrivari, A., Majdzadeh, R., & Zali, A. (2017). Analyzing the politico-moral foundations of the Iran’s health system based on theories of justice. *Journal of medical ethics and history of medicine*, 10.
- Al-Zu'bi, H. A. (2010). A study of relationship between organizational justice and job satisfaction. *International Journal of Business and Management*, 5(12), 102-109.
- Ambrose, L.M., & Schminle, M. (2003). Organization Structure as a Moderator of the Relationship Between Procedural Justice, Interactional Justice, Perceived Organizational Support, and Supervisory Trust. *Journal of Applied Psychology* Copyright 2003 by the American Psychological Association, Inc, 88 (2), 295–305.
- Barling, J. and Phillips, M. (1993), “*Interactional, formal, and distributive justice in the workplace: an exploratory study*”, *Journal of Psychology*, Vol. 127, pp. 649-56.
- Barsky, A., Kaplan, S. A., & Beal, D.J. (2011). Just feelings? The role of affect in the formation of organizational fairness judgments. *Journal of Management*, 37, 248-279.
- Bennis, W., & Nanus, B. (2003), *Leaders: strategies for taking charge*. Harper Business Essentials.
- Bies, R. J. & Moag, J. S. (1986). Interactional Justice: Communication Criteria for Fairness. In B. Sheppard (Ed.), *Research on Negotiation in Organizations*, Vol. 1, 43 – 55. Greenwich, CT: JAI Press.
- Bies, R. J. (2015). Interactional justice: Looking backward and looking forward. *Oxford handbook of justice in work organizations*, 89-107.
- Blader, S. L., & Tyler, T. R. (2013). How Can Theories of Organizational justice Explain the Effects of Fairness?. *Handbook of organizational justice*, 329.
- Carton, A.M. (2008). *Enhancing Leadership Theories with Goal Structure*. Duke University, Fuqua School of Business.
- Cheung, M. F. (2013). The mediating role of perceived organizational support in the effects of interpersonal and informational justice on organizational citizenship behaviors. *Leadership & Organization Development Journal*, 34(6), 551-572.
- Cohen, A. (2015). Organizational Justice. In *Fairness in the Workplace* (pp. 23-30). Palgrave Macmillan UK.
- Colquitt, J. A., Conlon, D. E., Wesson, M. J., Porter, C. O., & Ng, K. Y. (2001). Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research. *Journal of Applied Psychology*, 86, 425-445.
- Cowherd, D.M. and Levine, D.I. (1992), “*Product quality and pay equity between lower-level employees and top management: an investigation of distributive justice theory*”, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 37, pp. 302-20.

- Cropanzano, R., Fortin, M., & Kirk, J. F. (2015). How do we know when we are treated fairly? Justice rules and fairness judgments. In *Research in personnel and human resources management* (pp. 279-350). Emerald Group Publishing Limited
- Cropanzano, R., Rupp, D. E., Mohler, C. J., & Schminke, M. (2001). Three roads to organizational justice. In *Research in personnel and human resources management* (pp. 1-113). Emerald Group Publishing Limited
- Daryaei, A. A., & Haghghat, H. (2017). Financial Freedom and Socially Responsible Market Economy: An Analysis from Rawls's Theory of Justice. *Journal of Money and Economy*, 12(3), 251-275
- DeConick, J. B. (2010). The effect of organizational justice, perceived organizational support, and perceived supervisor support on marketing employees' level of trust. *Journal of Business Research*, 63, 1349-1355.
- Erkutlu, H. (2011). The moderating role of organizational culture in the relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors. *Leadership & Organization Development Journal*, 32(6), 532-554.
- Finch, E. (2004) *Facilities Management*. In D. Clements-Croome (Ed.). *Intelligent Buildings: Design Management and Operation*. UK: Thomas Telford. (In Press).
- Folger, R. & Cropanzano, R. (1998). *Organizational Justice and Human Resource Management*. CA: Sage.
- Fujimoto, Y., Härtel, C. E., & Azmat, F. (2013). Towards a diversity justice management model: integrating organizational justice and diversity management. *Social Responsibility Journal*, 9(1), 148-166.
- Gališanka, A. (2019). *John Rawls: The Path to a Theory of Justice*. Harvard University Press.
- Greenberg, J. (1987). Reactions to Procedural Injustice in Payment Distributions: Do the Means Justify the Ends? *Journal of Applied Psychology*, 72, 55 – 61.
- Greenberg, J., & Colquitt, J. A. (Eds.). (2013). *Handbook of organizational justice*. Psychology Press.
- Gruys, M. L., & Sackett, P. R. (2003). Investigating the dimensionality of counterproductive work behavior, *International Journal of Selection and Assessment*, 11, 30-42.
- Hegtvedt, K. A., & Clay-Warner, J. (2004). Linking legitimacy and procedural justice: Expanding on justice processes in organizations. In *Legitimacy Processes in Organizations* (pp. 213-237). Emerald Group Publishing Limited.
- Homans, G. C. (1961). *Social Behavior: Its Elementary Forms*. NY: Harcourt
- Hulin, C. (1991), "Adaptation, persistence, and commitment in organizations", in Dunnette, M.D. and Hough, M.L. (Eds), *Handbook of Industrial and Organizational Psychology*, Consulting Psychologists Press, Palo Alto, CA, pp. 102-8.
- Ibrahim, M. E., & Perez, A. O. (2014). Effects of organizational justice, employee satisfaction, and gender on employees' commitment: evidence from the UAE. *International Journal of Business and Management*, 9(2), 45.
- Karriker, J. H.; Williams M. L. (2009). Organizational Justice and Organizational Citizenship Behavior: A Mediated Multifoci Model. *Journal of Management*, 35, 112.
- Kim, W. C. & Maugborgne, R. A. (1996). *Procedural Justice and Managers In-role and Extrarole Behavior: The Case of a Multi-National*. *Management Science*, 42 (4), 499

- Korsgaard, M. A., Meglino, B. M., & Call, M. L. (2015). The Role of Concern for Others in Reactions to Justice: Integrating the Theory of Other Orientation with Organizational Justice. *The Oxford Handbook of Justice in the Workplace*, 387.
- Leventhal, G. S. (1976). *Fairness in Social Relationships*. In J. W. Thibaut, J. T. Spence & R. C. Carson (Eds.), *Contemporary Topics in Social Psychology*, 211 – 239. NJ: General Learning Press.
- Leventhal, G. S. (1980). *What Should be done with Equity Theory? New Approaches to the Study of Fairness in Social Relationships*. In K. J. Gergen, M. S. Greenberg & R. H. Willis (Eds.), *Social Exchange: Advances in Theory and Research*, 27 – 55. NY: Plenum.
- Liljgren, M. & Ekberg, K. (2009). The associations between perceived distributive, procedural, and interactional organizational justice, self-rated health and burnout. *Work*, 33, 43-51.
- Lind, E. A. & Tyler, T. R. (1988). *The Social Psychology of Procedural Justice*. NY: Plenum
- Mahajan, A., & Benson, P. (2013). Organisational justice climate, social capital and firm performance. *Journal of Management Development*, 32(7), 721-736.
- Miele, A. (2017). An Explanation of John Rawls's Theory of Justice with a Defense of the Veil of Ignorance.
- Moorman, R.H. (1991), "Relationship between organizational justice and organizational citizenship behaviors: do fairness perceptions influence employee citizenship?", *Journal of Applied Psychology*, Vol. 76, pp. 845-55
- Nadiri, H., & Tanova, C. (2010). An investigation of the role of justice in turnover intentions, job satisfaction, and organizational citizenship behavior in hospitality industry. *International journal of hospitality management*, 29(1), 33-41.
- Olafsen, A. H., Halvari, H., Forest, J., & Deci, E. L. (2015). Show them the money? The role of pay, managerial need support, and justice in a self-determination theory model of intrinsic work motivation. *Scandinavian journal of psychology*, 56(4), 447-457.
- Osburn, J., Moran, L., Musselwhite, E. & Zenger, J. (1990). *Self-Directed Work Teams*. Illinois: Business One Irwin
- Ozel, A., & Bayraktar, C. A. (2018). Effect of organizational justice on job satisfaction. In *Industrial Engineering in the Industry 4.0 Era* (pp. 205-218). Springer, Cham.
- Rupp, D. E., Wright, P. M., Aryee, S., & Luo, Y. (2015). Organizational justice, behavioral ethics, and corporate social responsibility: Finally the three shall merge. *Management and Organization Review*, 11(1), 15-24.
- Schunck, R., Sauer, C., & Valet, P. (2015). Unfair pay and health: The effects of perceived injustice of earnings on physical health. *European Sociological Review*, 31(6), 655-666.
- Skarlicki, D. P. (2001). Cross-cultural perspectives of organizational justice. *International Journal of Conflict Management*, 12(4), 292-294.
- Soh, M. L. (2017). Health care and Rawls's theory of justice Singapore: a case study.
- Su, L., Huang, S. S., & Nejati, M. (2019). Perceived justice, community support, community identity and residents' quality of life: Testing an integrative model. *Journal of Hospitality and Tourism Management*, 41, 1-11.

- Tabibnia, G., Satpute, A. B., & Lieberman, M. D. (2008). The sunny side of fairness: Preference fairness activates reward circuitry (and disregarding unfairness activates self-control circuitry). *Psychological Science, 19*, 339-347
- Thibaut, J. W. & Walker, L. (1975). *Procedural Justice: A Psychological Analysis*. NJ: Erlbaum
- Thomas, P., & Nagalingappa, D. G. (2013). Consequences of perceived organizational justice: An empirical study of white-collar employees.
- Tyler, T. R. & Folger, R. (1980). Distribution and Procedural Aspects of Satisfaction With CitizenPolice Encounters. *Basic and Applied Social Psychology, 1* (4), 281 – 292
- Wolthuis, B. (2017). Principles of economic union: An extension of John Rawls's theory of justice. *European Law Journal, 23*(6), 454-466.
- Xu, X., Payne, S. C., Horner, M. T., & Alexander, A. L. (2016). Individual difference predictors of perceived organizational change fairness. *Journal of Managerial Psychology, 31*(2), 420-433.
- Yadav, L. K., & Gupta, P. (2017). Procedural Justice, Job Satisfaction and Organizational Citizenship Behaviour: Mediating Role of Organizational Trust—Indian Tourism Industry Study. *Management and Labour Studies, 42*(3), 275-292.
- Zoghbi-Manrique-de-Lara, P. & Verano-Tacoronte, D. (2007). Investigating the effects of procedural justice on workplace deviance: Do employee's perceptions of conflicting guidance call the tune? *International Journal of Manpower, 28*(8), 715-729.

ECONOMY, POLITICS, POLICY

POLICY RECOMMENDATIONS FOR HISTORICAL RECONCILIATION IN THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Georgi Stankov¹, Center of Public Policy, Sofia

Abstract

The paper discusses historical reconciliation in the Republic of North Macedonia as a necessary and unavoidable condition for stopping ethnic confrontation, persecution and rights violations of citizens with Bulgarian ethnic identity, and for creating a new model of relations in the country. The author proposes several specific measures aimed at achieving reconciliation, especially rehabilitation of the Macedonian Bulgarians, sentenced for their pro-Bulgarian activities, and constitution of Truth and Reconciliation Commission in the Republic of North Macedonia.

Key words: *human rights; ethnocide; trauma; right to truth; reconciliation; restorative justice; Truth and Reconciliation Commission.*

*“... Leave there thy offering before the altar,
and go first to be reconciled to thy brother,
and then coming thou shall offer thy gift.”
New Testament, Matthew 5:24²*

INTRODUCTION

During its transition from totalitarian regime to democracy, the Republic of North Macedonia faces the challenge of resolving unresolved issues from its recent past, such as human rights violations based on ethnicity. Since it was expressed in the European Parliament's resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on North Macedonia,³ the need to overcome the difficult legacy of inter-ethnic relations in the country has acquired an important European dimension as part of the process of preparation for negotiations for the country's membership in the European Union. In paragraph 77 of the Resolution, the European Parliament “strongly encourages the authorities and civil society to take appropriate measures for historical reconciliation in order to overcome the divide between and within different ethnic and national groups, including citizens of Bulgarian identity” (European parliament, 2021). The present article argues that through achieving reconciliation, the society of the Republic of North Macedonia would overcome the unresolved and painful traumas of the communist Yugoslav past, build sincere and sustainable good neighbourly relations between the RNM and the RB, and contribute to increasing regional stability in the Western Balkans.⁴

¹ Georgi Stankov is a psychologist and psychodrama therapist, PhD student in the Department of Public Administration at Sofia University "St. Kliment Ohridski".

² Taken from The Holy Bible, edition from 1964, published by “Burns and Oates.”

³ Hereafter, the document will be referred to briefly as the “Resolution.”

⁴ Here and below in the text the abbreviation RNM is used to stand for the Republic of Northern Macedonia, and RB is used to stand for the Republic of Bulgaria.

WHAT IS RECONCILIATION?

Bar-Siman-Tov defines reconciliation as a process of “restoring friendship and harmony between the rival sides after conflict resolution, or transforming relations of hostility and resentment to friendly and harmonious ones” (Bar-Siman-Tov, 2004, p. 4). It is the result of restorative and transitional practices, most often applied after the end of a conflict or totalitarian regime, and consists of “mutual recognition and acceptance, invested interests and goals in developing peaceful relations, as well as fully normalized, cooperative political, economic, and cultural relations based on equality and justice, nonviolence, mutual trust, positive attitudes, and sensitivity and consideration for the other party’s needs and interests” (Idem, p. 15). Auerbach stresses on the fact that reconciliation is not a one-time act, but “a long and deep process which aims at radical changes in the hearts and minds of the communities involved in an identity conflict” (Auerbach, 2009, p. 292).

Reconciliation comes as the result of the systematic implementation of purposeful restorative measures that seek answers and solutions to the questions “how will we continue to live after that; how will we share a space; can we restore the broken trust and ensure that the past does not happen again; what can we do in order not to stay in the past forever” (Stankov, 2019, p. 88).

Hamber and Kelly (2005) propose that the process of reconciliation has five directions:

1. Developing a shared vision of an interdependent and fair society.
2. Acknowledging and dealing with the past.
3. Building positive relationships.
4. Significant cultural and attitudinal change.
5. Substantial social, economic and political change.

It is important to know that measures aimed at reconciliation must involve both parties - the perpetrators and the victims. In this way, due attention is paid to the interests of the victims, their position and their right to tell the perpetrators what they have experienced and how they feel. At the same time, the perpetrators are given the opportunity to acknowledge the evil committed and to express their compassion to the victims. Both sides play their part in finding a solution on how to minimize, as far as possible, the consequences of what has been done in the present and how to avoid a recurrence of such a traumatic event in the future. Such transformational efforts in relation to attitudes, perceptions and interpretations of the past can lead to reconciliation between the parties involved.

Achieving reconciliation presupposes several key understandings:

- 1) Public political recognition of the suffering experienced by the affected communities is mandatory in order to achieve recovery from trauma at the individual and group level. This process has both a psychological and a political dimension (Paikin, 2017).
- 2) Recognition of the past must be publicly accepted. To be stable and lasting, reconciliation requires the support of society as a whole, or at least of most of it. Reconciliation is impossible without opportunities or a desire to engage in a meaningful relationship and interaction with the other party (Potgieter, 2017). If it remains only a formal political declaration, there is a risk of neglecting and suppressing the traumas of the past, of new unrest and of continuing conflict or repressions.
- 3) If a society does not recognize the legitimacy of the trauma of any social group, it hinders the adequate experience and expression of grief among its members (Brave Heart and DeBruyn, 1998). For example, as Aintablian et al. point out, while Turkey denies the Armenian genocide, Armenians will experience re-traumatization, negative emotions will be passed down through the generations and will provoke angry reactions towards the Turkish state and politicians (Aintablian et al., 2018). That is why reconciliation should be understood as a two-way process. It begins with the willingness of perpetrators to acknowledge what they have done and to take responsibility for their actions. Expression of regret and recognition of the right of victims and their descendants to mourn

the losses they have lived through makes it easier to overcome their traumatic experiences, and only then can they forgive. Therefore, repentance, apology and empathy on the one hand, as well as forgiveness on the other, must be part of the political process leading to reconciliation and the integration of the past into the lives of contemporaries (Auerbach, 2009).

Kwak and Nobles (2013) state that governments have a key role to play in achieving historic reconciliation, and their “institutional responsibility” is to undertake action. Most often this process is catalyzed by the creation of the so-called “Truth and Reconciliation Commissions.” Commissions are public bodies set up “to discover, clarify, and formally acknowledge past abuses; to address the needs of victims; to “counter impunity” and advance individual accountability; to outline institutional responsibility and recommend reforms; and to promote reconciliation and reduce conflict over the past” (Hayner, 2011, p. 20).

EXAMPLES OF POLICIES AIMED AT ACHIEVING RECONCILIATION

Numerous examples of restorative and transitional justice policies leading to reconciliation and sustainable peace among different communities are known. Below are various societies and countries pursuing reconciliation measures, including one negative case - the former Federal Republic of Yugoslavia.

Australia

In 1991, a Council for Reconciliation with the Aborigines was established. The government was committed to fairly compensating indigenous peoples for land deprivation, violence and racism and took five steps towards reparation: (1) acknowledgment and apology, (2) guarantees that what had happened would not happen again, (3) measures for restitution, (4) rehabilitation measures and (5) monetary compensation (Human Rights and Equal Opportunity Commission, 1997). The steps undertaken in paying reparations to Aboriginal people in Australia have been successful, including by improving educational opportunities, strengthening Aboriginal culture and financial benefits (Human Rights and Equal Opportunity Commission, 2008).

Canada

The federal government of Canada aims to compensate for the injuries of several generations of children from the First Nations who grew up in special boarding schools and were thus cut off from their communities and cultural traditions - a practice described as “one of the darkest chapters in Canadian history” (Prime Minister of Canada, 2015). The Truth and Reconciliation Commission in Canada existed from 2007 to 2015 and promoted reconciliation between ex-students and their families and communities, on the one hand, and society as a whole, on the other (Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada, 2020). Today, the state supports the restoration and development of indigenous communities through a variety of programs and services.

Republic of South Africa (RSA)

In RSA, the creation of the so-called “Truth and Reconciliation Commissions” began in the 1990s. Their task was to overcome the consequences of apartheid by developing local resources to deal with conflict and rebuild the society with restorative justice approaches. Reconciliation measures included collecting and announcing evidence of racial discrimination, initiating an apology from those who have somehow benefited from apartheid, granting amnesty to perpetrators, promoting cooperation among local communities, financial compensation, etc.⁵

⁵ The effectiveness of the Commissions in RSA has been a controversial topic, which can be attributed to the socio-cultural context of RSA. See, Vora, J. A., & Vora, E. (2004). The Effectiveness of South Africa’s Truth and Reconciliation Commission. *Journal of Black Studies*, 34(3), 301–322.

Peru

In Peru, the Truth and Reconciliation Commission existed from 2001 to 2003, with a mandate to investigate killings, torture, disappearances, displacements, terrorist acts and other crimes during the decades-long armed conflict between the government and anti-government groups. Measures taken to achieve reconciliation included disclosing evidence of terror against innocent civilians on both sides, prosecuting perpetrators, financial reparations for the victims and their families, legal protection of indigenous peoples' rights, changes in the education system and providing education for rural residents, actions to overcome social stigma towards the victims (Amnesty International, 2004).

Germany

After the unification of Germany two commissions were created : Commission of Inquiry for the Assessment of History and Consequences of the SED Dictatorship in Germany (from 1992 to 1994) and Commission of Inquiry on Overcoming the Consequences of the SED Dictatorship in the Process of German Unity (from 1995 to 1998). Both commissions had mandate to investigate human rights abuses in the German Democratic Republic during the communist era and the influence of the regime on everyday life, and to suggest possibilities for political and moral restitution of the oppressed citizens (Kritz, 1995). The commissions recommended the implementation of both symbolic and restorative measures for overcoming traumas from political persecutions and human rights violations, for example, establishment of unifying national holidays, rehabilitation of the victims, opening of Stasi archives⁶, representation of the communist past in school curricula.

Yugoslavia

Truth and Reconciliation Commission in Yugoslavia⁷ was announced in March 2001, and formally worked from February 2002 to early 2003. Its mandate was to examine the causes and the course of events of all conflicts in the territory of the former Yugoslavia.⁸ In this sense, the Commission had the task to discover “the big picture” of the political, economic, social, cultural, and other contexts in which the 1990's Yugoslav wars happened. Contrary to the plan, during its existence the commission did not conduct any research, hold any hearings, or write any reports, and its existence did not get much support from the public or civil society groups (Hayner, 2011). The Yugoslav commission did not propose any measures aimed to achieve reconciliation between the various segments of Serbian and Yugoslav society, such as minority groups or representatives of the political opposition who were discriminated during the Milosevic regime, and those who were responsible for the violations against them. Due to its inaction, the Yugoslav Commission has become an example of an anti-Truth and Reconciliation Commission.

BULGARIANS IN THE REPUBLIC OF NORTHERN MACEDONIA - TRAUMA AND STIGMA

The issue of achieving historical reconciliation between ethnic and national groups in the Republic of Northern Macedonia acquires particular importance in the context of the country's relations with

⁶ As a German official said, “right of access to personal files was a categorical right for the victim, for the one affected by the Stasi, in order to come to an understanding, to a catharsis” (Bruce, 2009, p.20).

⁷ The name “Yugoslavia” stands for Federal Republic of Yugoslavia, which at the time was constituted of the republics of Serbia and Montenegro.

⁸ The Commission did not duplicate, but complemented the activities of the functioning International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia, as “the political and moral responsibility of all those who were part of the system that allowed the crimes to happen is not, and cannot be, a part of the Tribunal's functions” (Pejic, 2001, p. 3).

Bulgaria and the implementation of the Treaty of Friendship between RNM and the Republic of Bulgaria.⁹

The establishment of the Macedonian national identity in Yugoslavia was accompanied by political violence by the authorities, so “everything linked to Bulgaria was forcibly and bloodily suppressed” (Drezov, 1999, p. 51; CIA, 1948). A specialized court was set up for “crimes against Macedonian national honour” in order to “give some legal form to the brutal persecution of everything Bulgarian” (Tsarnushanov, 1992, p. 249), including to justify post-factum the killings of a number of Macedonian Bulgarians. Attempts at self-organized bottom-up opposition to state Macedonism were suppressed with harsh sentences and moral harassment (Gotsev, 1998).

In the last seventy-five years, numerous examples of trials, institutional repression and domestic discrimination against Macedonian citizens for their publicly manifested Bulgarian ethnic identity have been documented.¹⁰ Moreover, the anti-Bulgarian rhetoric and discrimination of citizens with Bulgarian identity or of Bulgarian origin in the RNM are not only a thing of the past - they are part of present of North Macedonian society, which did not go unnoticed by the European parliament.¹¹ The case of the singer Vasil Garvanliev, who in March 2021 became a victim of hate speech and threats because he is a citizen of the Republic of Bulgaria on the basis of proven Bulgarian origin, is indicative. It can be concluded that since 1944, the expression of Bulgarian identity in Macedonia is dangerous and results in a high psychological and social cost (Stankov, 2021).

Macedonian state-led nationalist propaganda created a huge number of works affirming the new national ideology and forming anti-Bulgarian attitudes. Films such as "Macedonian Part of Hell" or "Third Half", TV and radio shows, memoirs of former Yugoslav communist guerrillas, ideologized scientific and fiction literature in which Bulgarians are presented in an unfavorable light without exception, aided the internalization of the new historical narrative of the Macedonians as heroic victims and the Bulgarians as aggressors and enemies.

Another form of anti-Bulgarian policy in Yugoslav Macedonia was the erasure of the Bulgarian identity of the country's cultural and historical heritage and its replacement by the new Macedonian national identity. This was done by falsifying historical sources, manipulating facts, and attributing the new Macedonian identity to past generations. As Benson summarizes, “the past was systematically falsified to conceal the fact that many prominent ‘Macedonians’ had supposed themselves to be Bulgarian, and generations of students were taught the pseudo-history of the Macedonian nation” (Benson, 2001, p. 89). Deliberately replacing the Bulgarian character of the local population's history and tangible and intangible cultural heritage, the totalitarian government in Macedonia carried out an ethnocide (Stankov, 2021).

In such a public environment, among the descendants of the repressed Macedonian Bulgarians, “guilt” is passed on, i.e. the stigma that they are the children of people who in the new Macedonian national narrative are condemned as “traitors”, “collaborators of the Bulgarian fascist occupiers”, etc. A clear example of this is the poet Bogomil Gjuzel, son of the executed patriot Dimitar Gyuzelov, who carried the “complex of inherited guilt” all his life. According to Sheleva, the inherited guilt, along with “the curse of origin or origin as a curse in itself but also the quest for your roots, for your Home (with a capital h) - remain the essential characteristics of the poetic worldview of Gjuzel” (Sheleva, 2021). Gjuzel himself described his ancestry as a curse to the third generation and called his “father's guilt” his “fatherland.”

⁹ The full name is “Treaty of Friendship, Good-Neighborliness and Cooperation between the Republic of Bulgaria and the Republic of Macedonia.”

¹⁰ Some of these cases are presented in the “White Book on the Language Dispute between Bulgaria and the Republic of North Macedonia” (see Treneski, V. et al., 2021).

¹¹ Paragraph 76 of the Resolution of the EP reads: “Regrets the continuous lack of progress in implementing the previous European Parliament recommendations regarding discrimination against citizens openly expressing their Bulgarian identity and/or ethnic background;”

RECONCILIATION BY HEALING THE TRAUMAS OF THE PAST: FIVE POLICY SUGGESTIONS FOR THE REPUBLIC OF NORTH MACEDONIA

Based on the researched international experience and good practices for reconciliation, and the specifics of the case of the Macedonian Bulgarians, a set of policies is proposed here in order to achieve historical reconciliation between the Macedonian citizens with Bulgarian identity and the RNM state and the rest of society:

1. *Rehabilitation of the convicted Macedonian Bulgarians, who in the years of communism were persecuted because of their identity and beliefs.* Rehabilitation, although very belated, will alleviate the trans-generational trauma of their heirs, who have been carrying and failing to work out the “inherited guilt” for decades. In the case of Dimitar Gyuzelev and Bogomil Gjuzel, “the descendants of those who brought and executed the verdict on the father, not only did they impose that guilt on him,¹² but they did not bother to take it off his shoulders” (Velichkov, 2021). To this end, in addition to formal legal action, it is necessary that:

1.1. The RNM state leadership should apologize and express regret to the citizens with Bulgarian identity who were repressed in former Yugoslavia and in the three decades thereafter, as well as to their living heirs (in case the victims have died).

1.2. The state leadership of the RNM should recognize the contributions and merits of the victims as Macedonian patriots, who during the Tito dictatorship fought both for the independence of Macedonia and for the preservation of their Bulgarian nationality.

1.3. The state leadership of the RNM should condemn the actions of the communist dictatorship in the Yugoslav Republic of Macedonia and the forcible imposition of a political system and ideology through persecution, repression and discrimination of political opponents, in particular Bulgarians.

2. *Establishment of a Truth and Reconciliation Commission in the Republic of North Macedonia,* which will be entrusted with the main activity of detecting and declaring abuses and violations of human and community rights by the Yugoslav authorities against the representatives of the Bulgarian ethnic community in Macedonia. The Commission should have a mandate for the following steps:

2.1. To work for the opening of the files of the Macedonian Bulgarians and their relatives, as well as the announcement of the names of the agents, informers and recruiters who worked on the surveillance of the Macedonian Bulgarians. The EP resolution also emphasizes the importance of opening the archives of the Yugoslav secret services.¹³ The heirs of those repressed and tracked down by the Yugoslav secret services have a right to truth,¹⁴ including to have access to the files of their relatives; the whole society in the RNM has such a right to get acquainted with the methods of persecution of the Macedonian Bulgarians by the totalitarian communist and anti-Bulgarian system of Yugoslavia.

2.2. To organize and conduct in-depth interviews with citizens with Bulgarian identity on the territory of RNM, in order to study the repressions against them during the communist and post-communist periods. To interview the heirs of the repressed Macedonian Bulgarians about their experiences with the stigma of children of “traitors”. To announce and disseminate the data from the conducted interviews to the general public in RNM.

¹² Reference about the son, Bogomil Gjuzel.

¹³ EP Resolution, paragraph 32 states: “Encourages the authorities to retrieve and open up relevant Yugoslav secret service archives; takes the view that transparent handling of the totalitarian past, including the opening up of the secret services archives, is a step towards further democratisation, accountability and institutional strength in both the country itself and the Western Balkan region as a whole.”

¹⁴ “Right to truth” is an emerging concept in modern theory and practice of human rights and democracy, focused on victims’ and their descendants’ rights to know about pre-transition human rights abuses, which in the light of the discussed topic is especially important for a society in transition like the Republic of North Macedonia. For more information about the term, see Sweeney (2018).

2.3. To organize restorative, transitional, therapeutic and conciliatory activities between the communities of Macedonian Bulgarians and the other representatives of the modern Macedonian nationality in order to overcome stereotypes and prejudices of the past, built by the dominant communist anti-Bulgarian ideology and passed on to Macedonian society through the generations via the media and the educational institutions.

2.4. To make recommendations for changes in curricula and their contents that emphasize the importance of human rights and help remove the stigma towards Macedonian Bulgarians and their struggle against the Yugoslav regime and for preservation of Bulgarian identity on the territory of the RNM.

3. *Restoration of the identity of the Bulgarian cultural and historical heritage in the Republic of Northern Macedonia.* While in Ireland, the United States, Canada and Australia the land was taken away from the indigenous population, in the case of Macedonian Bulgarians, their history as a legitimate source of identity and self-determination was taken away from them. They have been turned into a tree without roots, deprived of the right to call their heroes Bulgarians and their dialects and songs Bulgarian. It is necessary for the state leadership of RNM to apologize to its citizens with Bulgarian identity for the trauma inflicted on them by the fact that during the creation of the historiography and the national narrative of the Republic of Macedonia within the SFRY an ethnocide was committed against the Bulgarian heritage in the country. The recovery measures of the RNM leaders should include the following:

3.1. To declare that St. Kliment of Ohrid and St. Naum of Ohrid were Bulgarian church and educational figures who carried out the state policy of the Bulgarian rulers Boris and Simeon, that the state of the Comitopoules and their successors (from Tsar Samuil to Tsar Peter III Bodin) had a Bulgarian political continuity and tradition, and the Bulgarians were the state-building people of the territories under the dynasty, and that the Revival activists in Macedonia and the revolutionaries from IMRO (Internal Macedonian Revolutionary Organization) self-identified as ethnic Bulgarians.

3.2. To state that the dialects in the geographical area of Macedonia and the dialects in today's Republic of Bulgaria are all part of a dialect continuum and that in the past the local population, no matter where it was positioned on the territories of this continuum, identified their dialects as Bulgarian.

3.3. The education system in RNM should introduce relevant changes in history and literature curricula in connection with the above two points.

4. *Financial reparations for the Bulgarian ethnic community.*

4.1. Allocation of funds from the state budget for the construction of monuments symbolizing the Bulgarian historical heritage in RNM. Such may be, for example, monuments to Knyaz Boris I Michael and Tsar Simeon in Ohrid, Tsar Ivan Vladislav in Bitola, Todor Alexandrov in Shtip and Col. Boris Drangov in Skopje.

4.2. Payment of compensation to victims of discrimination and political persecution because of their Bulgarian identity (if not directly "Bulgarians", they are often called "Mihailovists"¹⁵), as well as to their heirs, in case the victims are no longer alive.

5. *Creation of new cultural initiatives for rapprochement of the different groups in North Macedonian society.* For instance, every year in Skopje the governments of RNM and RB can organize a large literary forum for authors, publishers and readers from both countries, named "Yavorov's evenings", after the great Bulgarian poet and Macedonian revolutionary Peyo Yavorov.

Taking these actions is important for the following reasons:

1. Recognition of the repressive state policy towards Macedonian Bulgarians will validate their suffering, and this would contribute to healing their past traumas, rather than to suppressing them.

¹⁵ After the name of the leader of IMRO Ivan (Vanche) Mihailov.

2. A space for open and fair public debate will be created in North Macedonian society on topics that were previously covered up or distorted for political reasons.
3. The RNM government will give an unequivocal signal of its readiness to overcome the totalitarian legacy and national mythology formed on an anti-Bulgarian basis.
4. Macedonian Bulgarians will regain the legitimate right to identify with their Bulgarian medieval and Revival heritage in RNM.

The constitution of a body such as the “Truth and Reconciliation Commission” should be included in a future plan for the implementation of the agreement between the Republic of Bulgaria and the Republic of Northern Macedonia. It should include representatives of Macedonian Bulgarians, but also of the Bulgarian state, so that the Republic of Bulgaria can have direct observations of the work of this commission and be a guarantor for the restoration of historical justice towards the citizens of RNM with Bulgarian ethnic consciousness. The establishment of such a Commission is in line with the EP’s proposal to draw up an “action plan of concrete measures, the implementation of which will be regularly assessed in accordance with the Friendship Treaty.”¹⁶

CONCLUSION

Overcoming the consequences of the physical, social and moral damage and trauma suffered by Macedonian Bulgarians in Yugoslav and post-Yugoslav Macedonia, as well as the continuing practices of discrimination, hate speech and denial of the historical rights of Bulgarians in the country, requires a comprehensive and multi-level process in order to engage different sectors of society.

Achieving historical reconciliation between the Republic of North Macedonia and its society, on the one hand, and citizens with Bulgarian identity, on the other, will be a key indicator of the democratization of North Macedonian society and its readiness to join the European family. The state and Macedonian Bulgarians could develop a model of coexistence that recognizes and respects the Bulgarian cultural and historical heritage of the country and guarantees the right of Bulgarians to identify with it. Long-term reconciliation is the foundation on which a new history of relations in the Republic of North Macedonia could be created, so that the nation-building of the modern Macedonian nation does not contradict human rights, including historical rights and traditions, of the autochthonous Bulgarian population.

BIBLIOGRAPHY

Aintablian et al. (2018). Direct Ancestry to a Genocide Survivor Has Transgenerational Effects on Mental Health: a Case of the Armenian Population. *Journal of Historical Archaeology & Anthropological Sciences*, 7(4), pp. 233-239.

Amnesty International (2004). The Truth and Reconciliation Commission – a first step towards a country without injustice. [online]. [retrieved May 3, 2021] <https://www.amnesty.org/download/Documents/92000/amr460032004en.pdf>.

Auerbach, Y. (2009). The Reconciliation Pyramid: A Narrative-Based Framework for Analyzing Identity Conflicts. *Political Psychology*, 30(2), pp. 291–318.

Bar-Siman-Tov, Y. (2004). Introduction: Why Reconciliation? In: Bar-Siman-Tov, Y. (ed.). *From Conflict Resolution to Reconciliation*. Oxford: Oxford University Press, pp. 3-9.

¹⁶ EP Resolution, paragraph 81.

- Benson, L. (2001). *Yugoslavia: A Concise History*. Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Brave Heart, M., L. M. DeBruyn (1998). The American Indian Holocaust: Healing Historical Unresolved Grief. *American Indian and Alaska Native Mental Health Research*, 8(2), pp. 60-82.
- Bruce, G.(2009). East Germany. In: Stan, L. (ed.). *Transitional Justice in Eastern Europe and the Former Soviet Union: Reckoning with the communist past*. London: Routledge, pp.15-36.
- CIA (1948, November 9). *Yugoslav-Bulgarian Tensions in the Yugoslav-Macedonia Region*. [online]. [retrieved May 5, 2021]. <https://www.cia.gov/library/readingroom/docs/CIA-RDP82-00457R002000490006-4.pdf>.
- Crown-Indigenous Relations and Northern Affairs Canada (2020, 15 December). *Truth and Reconciliation Commission of Canada*. [online publication]. [retrieved May 6, 2021]. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1450124405592/1529106060525>.
- Drezov, K. (1999). Macedonian identity: an overview of the major claims. In: Pettifer, J. (ed.). *The New Macedonian Question*. London, Macmillan Press, pp. 47-59.
- European Parliament (2021, 25 March). *Resolution of 25 March 2021 on the 2019-2020 Commission Reports on North Macedonia*. [online publication]. [retrieved May 1, 2021]. Available online at: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0114_EN.html.
- Gjuzel, B. (2015). *Животопис, Избрани дела во седум тома [Life-writing, Select works in 7 volumes]*, vol. 7. Skopje: Magor, 446 pp.
- Gotsev, D. (1998). *Новата национално-освободителна война във Вардарска Македонија 1944-1991г [The New National Liberation War in Vardar Macedonia 1944-1991]*. Sofia: MNI.
- Hamber. B., G. Kelly (2005). *A place for reconciliation? Conflict and locality in Northern Ireland*. Belfast: Democratic Dialogue.
- Hayner, P. (2011). *Unspeakable Truths: Transitional Justice and the Challenge of Truth Commissions*. New York City: Routledge.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission (1997). *Bringing Them Home: Report of the National Inquiry into the Separation of Aboriginal and Torres Strait Islander Children from Their Families*. Sydney, NSW. [online]. [retrieved May 5, 2021]. https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/pdf/social_justice/bringing_them_home_report.pdf.
- Human Rights and Equal Opportunity Commission (2008). *Social Justice Report*. Sydney, NSW. [online]. [retrieved May 5, 2021]. https://www.humanrights.gov.au/sites/default/files/content/social_justice/sj_report/sjreport08/downloads/SJR_2008_full.pdf.
- Kritz, N. J. (1995). Germany: Law Creating the Commission of Inquiry on “Working through the History and the Consequences of the SED Dictatorship”. In: Kritz, N. J. (ed.) *Transitional Justice: How Emerging Democracies Reckon with Former Regimes*, Vol. 3, Laws, Rulings, and Reports, pp. 216-219. Washington D.C.: United State Institute of Pease Press.
- Kwak, H.-H., M. Nobles (2013). “Inherited” responsibility and historical reconciliation in East Asian context. In: Kwak, H.-H., M. Nobles (eds.), *Inherited Responsibility and Historical Reconciliation in East Asia*. London: Routledge, Milton Park, Abingdon-on-Thames: Routledge, pp. 3-19.
- Paikin, S. [The Agenda with Steve Paikin] (2017, November 21). *Overcoming Historical Trauma*. [online]. [retrieved May 4, 2021]. <https://www.youtube.com/watch?v=57NbSzp6Zfc>.

- Pejić, J. (2001). The Yugoslav Truth and Reconciliation Commission: A Shaky Start. *Fordham International Law Journal*, 25(1), Article 1, pp. 1-22. [online]. [retrieved May 4, 2021]. <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1809&context=ilj>.
- Potgieter, E. (2017). *SA Reconciliation Barometer Survey: 2017 Report*. Cape Town: Institute for Justice and Reconciliation. [online]. [retrieved May 3, 2021] <https://www.ijr.org.za/portfolio-items/south-african-reconciliation-barometer-survey-2017-report>.
- Prime Minister of Canada (2015, 15 December). Statement by Prime Minister on release of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission. [online]. [retrieved May 6, 2021]. <https://pm.gc.ca/en/news/statements/2015/12/15/statement-prime-minister-release-final-report-truth-and-reconciliation>.
- Sheleva, E. (2021, April 23). Поезијата на Богомил Ѓузел [Bogomil Gjuzel's Poetry]. [online publication]. [retrieved 4 May 2021]. <https://okno.mk/node/88974>.
- Stankov, G. (2019). Историческата травма: когато гръм удари, как ехото (не) заглъхва. Политика и сигурност [Historical trauma: when lightning strikes how the echoes (do not) die out. In: *Politics and Security*], 3 (3), pp. 63-103.
- Stankov, G. (2021). Националната идентичност в Македонија - теорија за дифузија и теорија за реверсија [National Identity in Macedonia - Diffusion Theory and Reversal Theory]. Conference volume for the international conference "The challenges for security and economy faced by the countries of the Black, Caspian, and Mediterranean region", vol. 2 (PhD, MA and BA students). ISBN 978-619-7343-40. Plovdiv: Publishing House of the College of Security and Economics, pp. 6-20.
- Sweeney, J. A. (2018). The Elusive Right to Truth in Transitional Human Rights Jurisprudence. *International & Comparative Law Quarterly*, 67(2), pp. 353 – 387.
- Treneski, V. et al. (2021). Бяла книга за езиковия спор между Бугарија и Република Северна Македонија [White Book on the Language Dispute between Bulgaria and the Republic of Northern Macedonia]. Sofia: Orbel. [electronic edition]. [retrieved 3 May 2021].
- Truth and Reconciliation Commission of Canada. [online publication]. [retrieved May 6, 2021]. <https://www.rcaanc-cirnac.gc.ca/eng/1450124405592/1529106060525>.
- Tsarnushanov, K. (1992). Македонизмът и съпротивата на Македонија срещу него [Macedonism and the Resistance of Macedonia to it]. Sofia: Sofia University Press.
- Velichkov, A. (24.04.2021). Богомил Ѓузел - недочекана рехабилитација [Bogomil Gjuzel - the rehabilitation that never came]. [online publication]. [retrieved 6 May 2021]. <https://tribuna.mk/bogomil-gjuzel-nedochekana-rehabilitacija>.
- Vora, J. A., & Vora, E. (2004). The Effectiveness of South Africa's Truth and Reconciliation Commission. *Journal of Black Studies*, 34(3), 301–322.

THE IMPACT OF AN HRM STRUCTURAL MODEL IMPLEMENTATION ON THE CONTINUOUS POSITIVE CHANGES IN HUMAN CAPITAL AS A MEANS TO INCREASE THE EFFICIENCY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE EDUCATION SECTOR

Maria Oikonomidou¹, Ministry of Education, Greece
Ilias Konstantinidis², Ministry of Education, Greece

Abstract

TQM models are disseminated worldwide, regardless of the specifics of the institutional and cultural environment. A quality management system based on the contribution and permanent evaluation of HRM to the enhancement of organizational performance and the provision of quality services is considered to be essential. The continuous assessment of HRM through the employees' perceptions enhances their performance, which leads to the improvement of the services provided to schools and local society. The provision of high-quality and effective administrative support to schools can contribute to their smooth operation. The study focuses on the application of HR practices, based on TQM, in the specific institutional environment of local education institutions, in modern Greece.

Methods: *The staff of the Directorates of Education in the Region of Central Macedonia (17 public agencies of education located in 7 Greek cities) comprises the survey population. The primary data were obtained using a part of the CAF (which is a TQM model for Public Administration) questionnaire based on the six point-Likert scale. The subject in question was examined using quantitative methods and the methodological approaches of regression and descriptive analysis have led to the collection of reliable data.*

Results: *The empirical study examined the current situation with regard to HRM and the attitudes of employees in the structural units of public education governance. Results of the analysis show that HR practices implementation has a major impact and summatively affects public officers' satisfaction and motivation.*

Implications: *The development of the practical-applied structural model provides top managers (of local educational units) with indicators and evidence-data based results for the decision-making process regarding strategic HRM activities. The applicability and effect of modern techniques and practices, based on Total Quality Management, have an important impact on employees' motivation that produces positive changes in human capital, and increase the contribution of HRM to the organizational performance and the quality of public services in the field of education, in modern Greece.*

Keywords: *Public administration; HRM; TQM; local educational leadership, employees' satisfaction; organizational performance; quality services.*

¹ Oikonomidou Maria is a graduate of the doctoral studies program Ph.D. (2020), Code 3.3 "Political Sciences" (Public Administration), Faculty of Philosophy, of Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaria. She is also a graduate of the M.Sc. (2015) MBA from the Interdepartmental Master Program (Executive MBA) in Business Administration, University of Macedonia, Greece. Currently, she is an administrative employee of the Greek Ministry of Education. Her interests in scientific research are Human Resources Management, Total Quality Management, Organizational Performance, Public Administration.

² Konstantinidis Ilias is a graduate of the doctoral studies program Ph.D. (2020), Code 3.3 "Political Sciences" (Public Administration), Faculty of Philosophy, of Sofia University St. Kliment Ohridski, Bulgaria. He received the M.Sc. (2008) Master Program in Coaching, from the Department of Physical Education & Sport Science, Aristotle University of Thessaloniki. Currently he is an administrative employee of of the Greek Ministry of Education. His interest of research is: Leadership and Organizational Learning in Public Administration.

INTRODUCTION

Over the past decade, Greece has faced a sustained recession that has greatly affected its economy and society. This challenging context is affecting many dimensions of Greek lives and the education system. The impact of a well-functioning, efficient and effective educational system on the welfare of societies is worldwide unquestionable. “After a decade of severe fiscal crisis also impacting education, Greece is looking ahead. Now is the time to invest effectively in education and define a forward-looking path for Greece. Drawing on evidence and international experience, the OECD review highlights policy options that can guide and enhance current reform efforts in Greece in four areas: effective governance; policies for school improvement; efficiency, equity and quality of the education system; tertiary education” (OECD, 2018). “A recent OECD Public Governance Review of Greece identified a variety of issues in public sector human resources management (HRM) in terms of ensuring that employees with the right talent and skills are being utilized effectively. The economic and political climate in Greece has highlighted these challenges, which if not addressed, could have an adverse impact on the future quality of education. In particular, the selection, training and promotion procedures of civil servants, including those working in education, have not been updated as necessary to deliver the reforms required for education improvement” (OECD, 2018). The OECD report suggests that the lack of clarity in the human resource strategy and the governments’ difficulties in implementing reforms and in modernising systems “limits the ability of management to increase efficiency in service delivery, promote organisational innovation and forward plan” (OECD, 2011).

The demand for public services that focus on the needs of all stakeholders necessitates the adoption of best practices used in modern governance based on a strategy with clear goals (Michalopoulos, N., 2003). There are complex and dynamic interrelationships between total quality management (TQM), HRM, organizational performance and employee satisfaction through the prism of public sector management. The methods and practices for HRM in the work teams are considered as a key tool for improving the human capital and for increasing the motivation of public officers.

The current study focuses on the development of the Greek Public Administration in the Education sector. A critical weakness of the Greek Administration in the Education sector is the “highly centralized budgeting arrangements are associated with limited discretion for education actors, and the focus of the system is on control of inputs rather than continuous improvement in relation to measured outcomes. The longer-term objectives linked to this vision cannot be realized overnight, as they depend as much on cultural change and the development of capacity throughout the education system as on legislation and central government policy decisions”(OECD, 2017a).

The administration of education is practiced by a number of educational and administrative bodies on various levels of the national educational system, ranging from the Ministry of Education to the school unit (Eurydice, 2018a). According to the Greek National Educational System, the Directorates of Primary and Secondary Education are responsible for management and governance of schools, on a local level (Ministry of Education and Religious Affairs, 2018a). On a local level, administrative services are provided and educational policies implemented by the Directorates of Primary and Secondary Education, which support and supervise administrative, economic and educational issues, and also guide and coordinate the work of schools (Eurydice, 2018b). Thus, the administrative services of the Directorates of Education (as intermediate structural units between the Ministry of Education and schools) become ever-important for the provision of the national educational system in the sector of school governance.

It is worth mentioned that “the government sources of expenditure on education (apart from international sources) can be classified into three different levels of government: central, regional and local. In some countries, education funding is centralised, while in others it can be decentralised following fund transfers among the different levels of government. Additionally, in recent years, many schools have become more autonomous and decentralised. They have also become more accountable to students, parents and the public at large for their outcomes” (OECD, 2017b). The

results of the OECD Programme for International Student Assessment (PISA) suggest that “when autonomy and accountability are intelligently combined, they tend to be associated with better student performance” (OECD, 2016). Hence, a long-term vision for reform includes local flexibility on budgeting linked to decentralized decision-making, the development and professionalization of school leadership, and effective ways of measuring outcomes. “The OECD report argues that the formal legislative, financial and human resource delegation of responsibilities to local actors needs to take place gradually and be linked to sustained efforts to develop the capacity to exercise new responsibilities” (OECD, 2017a). Decentralized budgets and decisions can assist both efficiency and local responsiveness. In this context, the effective management of the local Directorates of Education as the institutional units of the local educational leadership in schools will be particularly critical. So is the capability of the regulatory and administrative structures to stimulate or hinder any societal substructure which have impact in society's welfare. This study perspective is essential both for enhancing HRM practices' immediate effect and for improving them by practical-applied approaches and methods as a means to increase the efficiency and effectiveness of public organizations in the specific sector of education.

There, one can find the motives for choosing these structural units of Education as the intersection between (1) administrative staff that has the right attitudes and accepts quality as a mission of the public education governance, (2) administrative structures that implement TQM and understand that this cannot be done without the support of the employees, (3) the wider social benefits of a well-managed administration that can sustain a better educational system.

THEORETICAL FRAMEWORK

The role of a motivated administrative staff as a driver for quality assurance and therefore building public institutions that serve the Greek Educational System formulates the theoretical background of the study. It focuses on the application of HR practices, based on a TQM measurement tool, in the specific institutional environment of education in modern Greece. While comparative studies of the application of these practices in different EU countries exist, studies of their effect in specific sectors are relatively rare.

The theoretical framework attempts to describe the prevalent view that the implementation of HR practices as bundles by the Public Administration's management contributes to the administrative staff's satisfaction, motivation, and the adoption of an active role for the continuous improvement of organizational performance. In addition, the continuous assessment of HRM through the public officers' perceptions enhances their performance, which leads to the improvement of the services provided to schools and society. Moreover, the provision of high-quality and effective administrative support to schools by the Directorates of Primary and Secondary Education can contribute to their smooth operation, and to the satisfaction of the school staff.

TQM in Education:

According to Saiti (2012) many scholars concluded that total quality is mainly a philosophy rather than a series of techniques and therefore is a human process rather than an organizational one. Thus, as an integrated management philosophy, it is associated with cultural values that promote human thought and enhance collaboration. As a result, all key elements of total quality are closely related to people. Hence, capable people, together with the establishment of proper working conditions, constitute the most essential factor for the successful performance of an organization. Given that the vast majority of organizational activities depend on the knowledge and the capabilities of human resources, there is no rational reason why a school system (including administrative bodies and school units) cannot apply total quality. The shift of schools towards quality comprises a continuous improvement process, which depends on HRM (Rousi, 2007). In a school of total quality not only the learning process is being continually improved but so is the school management, thereby supporting these school processes (Crawford and Shutler, 1999). In the context of a community,

schools are essentially organizations with complex social systems, which form part of a larger open environment and consist of interrelated sub-systems (Saiti A., 2012). Within these complex and interrelated subsystems and structures, the quality and efficiency of Public Administration in the field of Education affect the smooth operation of public schools. The operational goal of any Directorate of Primary and Secondary Education is the supervision and smooth operation of the schools under its jurisdiction and of the supporting decentralized structures of primary and secondary education respectively (Ministry of Education and Religious Affairs, 2018b). Within the framework of this philosophy, educational organizations constitute an integral social system within which two-way relations develop between members (regional directors, directors of education, department heads, school principals, school advisors, administrative staff, teachers, students, parents, the local community). Satisfying the needs of all members of the school community and implementing actions according to the strategic planning of each educational body are measures directly linked to quality improvement and efficiency.

The Common Assessment Framework (CAF) from an HRM perspective:

The study and its structural model development were inspired by the part CAF related to HRM. CAF was introduced in 2000 as the first quality management tool for Public Administration on a European level and is the result of intensive collaboration between the European Public Administration Network (EUPAN) and the European Data Management Centre of CAF, which is based at the European Institute of Public Administration (EIPA) in Maastricht, with the aim to develop common tools, activities and visions under a joint agenda. It is based on the Excellence Model of the European Foundation Quality Management (EFQM) and on the assumption that optimum results with regard to organizational performance, customers/citizens and society, are inextricably linked to the leadership that drives the strategy and planning, human resources, cooperation, resources and administrative procedures (EFQM, 2013). It complies with the fundamental principles of excellence which mark the difference between a traditional bureaucratic public organization and one that is focused on Total Quality. Furthermore, effective HRM enables employees to contribute effectively and productively to the organization's overall mission, vision and the accomplishment of its objectives. In addition, in the context of TQM, it is important to realize that only satisfied employees bring the organization towards satisfied customers. Thus, on the one hand, public administration has to meet the needs and expectations of public officers and keep them satisfied (EUPAN & EIPA, 2013).

Strategic HRM in public sector and specifically in the administration of Education sector in Greece:

The performance management approach to the strategic management of human resources is theoretically significant. Strategic HRM is a critical intangible asset for improving organizational performance and achieving competitive advantage (Kaplan R. and Norton D., 2004). According to the strategic HRM, management sets a plan and measurable goals which imply certain workforce requirements, in terms of the employee skills, competencies and behavior required to achieve the organization's strategic objectives (Dessler G., 2015). There is an innovative trend of HRM in the notion that complementary bundles of HR practices enhance organizational performance, achieve sustained competitive advantage and lead to a win-win situation for both the company and its employees (Dimitrios M. Mihail, Myra Mac Links, Sofoklis Sarvanidis, 2013). According to the literature review, satisfaction surveys and management evaluation are part of strategic management for a more specific appraisal and targeted improvement of organizational performance. Additionally, although TQM and measurement models primarily focus on the evaluation of performance management and the identification of its organizational causes for the continuous improvement of services, in the field of public administration the ultimate goal is to contribute to good governance through the exploiting of all resources (Ministry of Interior, Department of

Administrative Reform and E-Government, 2017). Hence, in order to upgrade the quality of Greek public administration, strategic HRM under a framework that assesses public organization according to employees' perceptions are necessary, which the worldwide literature has proved by regarding models that have been successfully applied in the public administration of developed countries such as U.S., U.K., and Canada (Ugheoke S. et al., 2015; Walker & Boyne, 2006).

Specifically, in Greece, the development of local leadership capacity (including school principals and top managers of administrative units of education) is needed to support more school autonomy and provide the foundation for giving more responsibilities to school leaders and local institutional units of education. At a broader European level, there have been quite a few reformations that emphasize the administration decentralization, school autonomy, effectiveness, and quality of performed education, and of course, evaluation of school units (MacBeath et.al, 2004). "Strong leaders need well-defined roles and have to be accountable. Local education leaders could play a big role in transforming schools into learning organizations, open to engagement with the community, using data to assess performance and learning from others. Effective leadership is linked to educational improvement" (OECD, 2017a).

The study's main objective is to provide an innovative structural model for top managers (local leadership) to improve HRM, to improve working environment and performance, towards more efficient and effective management with a focus on the human assets for public organizations. This structural model is based on the theoretical framework which depicted the complex and dynamic interrelationships between organizational performance, quality management, strategic HRM, and employees' satisfaction, in the specific institutional environment of education in modern Greece and it is presented in Figure 1.

Independent variables

Factor A as IV_A is related to 1st HR BUNDLE: questions 1–7 (Plan, manage and improve human resources transparently with regard to strategy and planning)

Factor B as IV_B is related to 2nd HR BUNDLE: questions 8–14 (Identify, develop and use competencies of people aligning individual and organizational goals)

Factor C as IV_C is related to 3rd HR BUNDLE: questions 15–21 (Involve employees by developing open dialogue and empowerment, supporting their well-being)

Dependent variables

HR Results - Employees' satisfaction

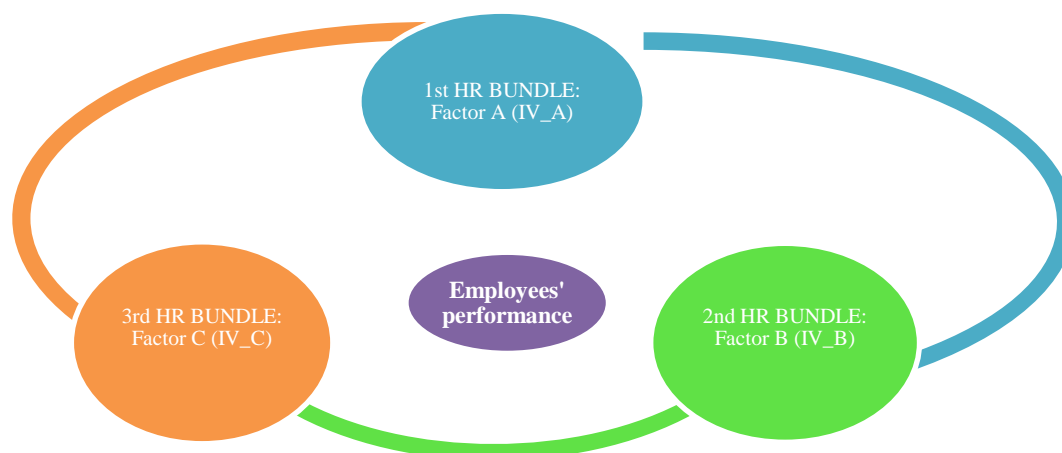
The conceptual study through the theoretical framework and the study's objectives set the following Hypotheses in this specific sector of Greek reality:

HYPOTHESIS 1: HR practices, in the form of three bundles introduced by the CAF, significantly affect the mean value of employees' satisfaction.

HYPOTHESIS 2: The effect of the degree of implementation of each HR bundle of practices (three HR bundles introduced by the CAF) appears statistically significant with regard to the degree of the mean value of employee satisfaction.

HYPOTHESIS 3: HR practices, in the form of three bundles introduced by the CAF, significantly affect each of the 18 satisfaction aspects individually.

HYPOTHESIS 4: The effect of the degree of employees' perception that a TQM model future implementation can improve organizational performance, significantly affects each satisfaction aspect.

Figure1. Theoretical Framework

METHODOLOGY AND SAMPLE

The staff of the Primary and Secondary Directorates of Education in the Region of Central Macedonia (17 public agencies of education located in 7 Greek cities) comprises the research field. This study is an employees' perception survey that was addressed to administrative public officers of all hierarchical levels and sectors. The primary data were obtained using a part of the Common Assessment Framework questionnaire based on the six point-Likert scale that allows for the use of econometric techniques (Ministry of Interior, Department of Administrative Reform and E-Government, 2017). The distribution of the final questionnaire was conducted in November 2019 both in electronic (using Google forms) and in printed form. A letter was sent to each Directorate's e-mail address explaining the purpose and scope of the investigation. It also assured them that the research is in line with the international rules of research ethics and all administrative officers could voluntarily choose to fill in the e-questionnaire. At the end of the two-week period, were submitted 182 responses, of which 141 (30.37 % of the total number of employees) were correctly filled and were used for the further research process. The empirical study examined the current situation with regard to HR practices implementation and the attitudes of employees in the structural units of public education governance. The subject in question was examined using quantitative methods. For the overall questionnaire (**Dependent and Independent variables**), the reliability was found to be very high, with index of Cronbach $\alpha = 0.9604$ (Cronbach, L. J., 1951).

For the **Independent variables** as a whole, reliability was found very high (Index of Cronbach $\alpha = 0.9266$)

The reliability of **Factor A as IV_A** was found very high (Index of Cronbach $\alpha = 0.8737$).

Similarly, the reliability of **Factor B as IV_B** was found high (Index of Cronbach $\alpha = 0.8136$).

Finally, the reliability of **Factor C as IV_C** was found to be high (Index of Cronbach $\alpha = 0.8411$)

The reliability of **Dependent variables** (HR Results - Employees' satisfaction) was found very high (Index of Cronbach $\alpha = 0.9307$)

The formulation of the research hypotheses was done in three levels and for their investigation three kinds of statistical analysis were carried out.

1. The first focuses on the study of the administrative staff that was examined in terms of satisfaction a) as one dimension, but also b) as 18 separate satisfaction aspects. The regression analysis was estimated with the ordinary least squares method to measure the impact of HR bundles on satisfaction. Additionally, the ordered logistic regression analysis was applied to measure the effect of each HR practice on each satisfaction aspect.

2. The second study examines the degree of satisfaction of administrative officers in terms of the level of application of HR bundles, and the method of categorical variables (dummies) was applied (Damodar N. Gujarati, 2004). The problematic areas of HRM are investigated through the descriptive analysis by measuring the mean score of HR practices implementation and the level of satisfaction.

3. The third focuses on the study of a TQM model future implementation according employees' perceptions in order to achieve organizational performance. The ordered logistic regression analysis was used to measure each satisfaction aspect.

RESULTS AND CONCLUSIONS

The statistical results in the three-level study are significant and in line with all the Hypotheses. More specific:

A) The 1st study approved that HR innovative practices implementation as three bundles (means IV_A, IV_B, IV_C) significantly affect employee results either satisfaction is treated as one dimension (mean of DV) or as 18 specific satisfaction aspects. Each HR bundle of practices has a different level of effect on satisfaction compared to the other two bundles. Additionally, each HR practice individually significantly affects the mean value of satisfaction as one dimension. Also, we can conclude which specific HR practices are more significant within each bundle by observing the coefficients and the index R-squared.

Table 1: QLS regression

Dependent variable: mean of questions on satisfaction

mean_IV_A	0.218*** (0.0625)
mean_IV_B	0.229*** (0.0587)
mean_IV_C	0.506*** (0.0514)
Constant	0.426*** (0.0975)
Observations	141
R-squared	0.750

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Table 2: OLOGIT regression analysis

	(1) Q1	(2) Q2	(3) Q3	(4) Q4	(5) Q5	(6) Q6	(7) Q7	(8) Q8	(9) Q9
mean_IV_A	0.382 (0.366)	0.325 (0.361)	-0.257 (0.341)	-0.272 (0.386)	0.955** (0.453)	0.863** (0.330) *	0.876** (0.418)	0.664* (0.378)	0.848** (0.432)
mean_IV_B	0.424 (0.396)	0.800** (0.376)	1.877** (0.408) *	0.764** (0.370)	0.902** (0.384)	0.527 (0.371)	0.0331 (0.387)	-0.300 (0.366)	0.728* (0.400)
mean_IV_C	1.332** (0.303) *	0.648** (0.283)	0.886** (0.329) *	1.759** (0.323) *	1.393** (0.335) *	1.328** (0.305) *	1.681** (0.344) *	2.226** (0.309) *	1.182** (0.310) *
Constant cut1	0.183 (0.638)	1.357** (0.435) *	0.101 (0.640)	1.406** (0.545) *	2.079** (0.570) *	0.773 (0.585)	2.514** (0.559) *	1.117** (0.500)	0.789 (0.588)

Constant cut2	1.725** *	3.312** *	2.487** *	3.801** *	4.070** *	3.344** *	4.443** *	3.512** *	3.217** *
	(0.664)	(0.516)	(0.592)	(0.641)	(0.663)	(0.587)	(0.634)	(0.563)	(0.658)
Constant cut3	3.442** *	5.214** *	4.661** *	6.458** *	7.288** *	5.841** *	6.862** *	5.833** *	5.750** *
	(0.724)	(0.633)	(0.683)	(0.803)	(0.851)	(0.679)	(0.733)	(0.676)	(0.790)
Constant cut4	5.376** *	7.402** *	6.803** *	8.355** *	10.67** *	8.085** *	8.904** *	8.426** *	8.390** *
	(0.775)	(0.758)	(0.821)	(0.962)	(1.051)	(0.826)	(0.847)	(0.844)	(0.908)
Constant cut5	9.468** *		9.626** *			9.676** *		10.02** *	10.21** *
	(1.168)		(1.005)			(0.931)		(1.285)	(1.115)
Observations	141	141	141	141	141	141	141	141	141

	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
	Q10	Q11	Q12	Q13	Q14	Q15	Q16	Q17	Q18
mean_IV_A	0.717** (0.314)	0.386 (0.352)	0.756* (0.389)	0.727** (0.356)	0.0854 (0.379)	0.192 (0.360)	0.544 (0.343)	0.774** (0.394)	0.944** (0.388)
mean_IV_B	0.423 (0.364)	-0.511 (0.333)	0.143 (0.362)	0.0484 (0.361)	0.689** (0.332)	0.677* (0.384)	0.609 (0.432)	0.175 (0.414)	1.754** (0.452)
mean_IV_C	1.369** *	1.130** *	1.381** *	0.838** *	0.710** *	0.645* *	1.118** *	0.573* *	0.163 *
Constant cut1	0.941* (0.497)	-0.182 (0.542)	-0.0532 (0.599)	-0.757 (0.526)	- (0.771)	-0.227 (0.542)	0.362 (0.519)	0.730 (0.501)	1.480** (0.531)
Constant cut2	3.013** *	1.753** *	1.708** *	0.514 (0.466)	0.508 (0.567)	1.963** *	1.866** *	2.374** *	4.392** *
Constant cut3	5.702** *	2.919** *	3.214** *	1.843** *	1.731** *	3.276** *	3.731** *	3.987** *	7.038** *
Constant cut4	8.866** *	4.528** *	5.621** *	4.268** *	3.310** *	4.996** *	5.876** *	6.923** *	9.875** *
Constant cut5	(0.752)	(0.702)	8.693** *	7.052** *	5.855** *	(0.562)	9.023** *	(0.917)	(1.051)
Observations	141	141	141	141	141	141	141	141	141

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

B) The second study is referred to the approach: mean – each question of each factor and the regression was estimated using the ordinary least squares method (OLS).

The dependent mean_DV variable is the mean value of the questions that are considered as dependent related to employees' satisfaction (such as Tables 1 and 2).

Independent variables

Tables 3, 4 and 5 show the effect of each rating (scale level) per question individually of the three independents variables (as 7 dimensions per A, B, C factor) on the mean value of the dependent variable. The method of categorical or pseudo-variables (dummies) applied in order to measure the effect of the independent variables which are each question per factor A, B, C on the mean value of the dependent variable. The method of pseudo-variables (dummies) is applied in order to measure the effect in relation to the mean value of employees' satisfaction.

The effect of each question which is regarded as a single variable (7 independent variables per each HR bundle-factor) on the mean value of the dependent variable is under investigation (Tables 3, 4, 5). For example, column (1) Q1A represents the first dimension-question of the factor A. Dummy11A is a variable that takes the value 1 each time scale 1 is linked to the first question 1, and the value 0 in all other cases (i.e. scale of 2-5). Similarly for dummy12A is a variable that takes the value 2 each time scale 2 is linked to the first dimension-question 1, and the value 0 in all other cases (i.e. scale of 2-5) etc.

Column (1) shows the effect of each rating of dimension-question 1 on the dependent variable.

Column (2) shows the effect of each rating of dimension-question 2 on the dependent variable.

Column (3) shows the effect of each rating of dimension-question 3 on the dependent variable.

Column (7) shows the effect of each rating of dimension-question 7 on the dependent variable.

Table 3: Questions of 1st HR Bundle as factor A (OLS regression from mean dependent variable on each question of factor A)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
	Q 1A	Q 2A	Q 3A	Q 4A	Q 5A	Q 6A	Q 7A
dummy11A	0.449** (0.216)	0.280 (0.223)	0.568* (0.288)	0.187 (0.260)	0.586*** (0.220)	0.676*** (0.185)	0.596*** (0.161)
dummy12A	0.860*** (0.191)	0.942*** (0.211)	0.838*** (0.279)	0.788*** (0.249)	0.891*** (0.203)	0.707*** (0.137)	0.910*** (0.152)
dummy13A	1.350*** (0.214)	1.250*** (0.227)	1.408*** (0.284)	1.242*** (0.256)	1.232*** (0.210)	1.340*** (0.150)	1.357*** (0.146)
dummy14A	1.519*** (0.177)	1.325*** (0.359)	1.683*** (0.336)	1.264*** (0.247)	1.481*** (0.326)	1.401*** (0.207)	1.225*** (0.188)
Constant	1.259*** (0.177)	1.313*** (0.197)	1.167*** (0.267)	1.389*** (0.236)	1.222*** (0.185)	1.363*** (0.113)	1.275*** (0.119)
Observations	141	141	141	141	141	141	141
R-squared	0.279	0.310	0.313	0.275	0.277	0.350	0.316

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Table 4: Questions of 2nd HR Bundle as factor B (OLS regression from mean dependent variable on each question of factor B)

	(1) Q 1B	(2) Q 2B	(3) Q 3B	(4) Q 4B	(5) Q 5B	(6) Q 6B	(7) Q 7B
dummy11B	0.145 (0.253)	0.606*** (0.175)	0.220 (0.165)	0.694** (0.306)	0.741*** (0.235)	0.299* (0.159)	-0.0625 (0.181)
dummy12B	0.884*** (0.238)	0.982*** (0.164)	0.703*** (0.155)	1.055*** (0.282)	1.130*** (0.214)	0.299* (0.159)	0.363** (0.173)
dummy13B	1.371*** (0.240)	1.559*** (0.196)	1.090*** (0.146)	1.674*** (0.270)	1.469*** (0.226)	0.906*** (0.168)	0.894*** (0.196)
dummy14B	2.036*** (0.331)	1.707*** (0.145)	0.796*** (0.199)	1.956*** (0.295)	1.741*** (0.201)	1.003* (0.599)	0.660*** (0.196)
dummy15B	-	-	-	2.231** (0.864)	-	-	-
Constant	1.159*** (0.228)	1.182*** (0.145)	1.611*** (0.124)	0.630** (0.263)	1.037*** (0.201)	1.757*** (0.119)	1.812*** (0.148)
Observations	141	141	141	141	141	141	141
R-squared	0.483	0.304	0.223	0.389	0.259	0.142	0.203

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Table 5: Questions of 3rd HR Bundle as factor C (OLS regression from mean dependent variable on each question of factor C)

	(1) Q 1C	(2) Q 2C	(3) Q 3C	(4) Q 4C	(5) Q 5C	(6) Q 6C	(7) Q 7C
dummy11C	0.610*** (0.225)	0.494*** (0.160)	0.572*** (0.148)	0.608*** (0.152)	0.326** (0.136)	0.504** (0.209)	0.339** (0.153)
dummy12C	1.025*** (0.204)	0.870*** (0.147)	0.971*** (0.155)	0.758*** (0.127)	0.807*** (0.142)	0.824*** (0.188)	0.649*** (0.146)
dummy13C	1.598*** (0.200)	1.557*** (0.160)	1.496*** (0.144)	1.336*** (0.146)	0.701*** (0.136)	1.081*** (0.178)	0.769*** (0.171)
dummy14C	2.079*** (0.220)	1.683*** (0.139)	1.558*** (0.180)	1.540*** (0.115)	-	1.886*** (0.184)	0.183 (0.340)
dummy15B	2.246*** (0.187)	-	-	-	-	1.246** (0.508)	0.878*** (0.114)
Constant	0.810*** (0.187)	1.283*** (0.128)	1.175*** (0.121)	1.414*** (0.0970)	1.810*** (0.0823)	1.143*** (0.163)	1.734*** (0.114)
Observations	141	141	141	141	141	141	141
R-squared	0.520	0.460	0.487	0.422	0.192	0.474	0.171

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

The 2nd study revealed the higher the rating of the HR practices, the higher the employees' satisfaction and their performance. In addition, the descriptive analysis showed that the administrative officers gave a relatively low score to the implementation of HR practices by the organizations they work for. The lowest mean score in combination with the result of the highest statistical significance of the HR bundle related to employees' empowerment leads to the conclusion that Directorates of Education should pay more attention to this particular factor and implement specific improvement actions. It is worth mentioning that the satisfaction score is higher than the one given to HR practices, according to employees' perceptions. We can conclude that all employees are internally motivated by intrinsic motivators, due to the services they offer to society (teachers, schools, students, etc.)

C) The 3rd study revealed that variable 22 (the effect of the perceptions' degree concerning the administrative officers' intention of a TQM model future implementation) with regard to specific satisfaction aspects is statistically significant.

Table 6: OLOGIT regression analysis - Questions 1–9 on independent variable 22

	(1) Q 1	(2) Q 2	(3) Q 3	(4) Q 4	(5) Q 5	(6) Q 6	(7) Q 7	(8) Q 8	(9) Q 9
1.IV_22	- 1.676* **	0.207	- 2.525* **	- 2.103* **	0.592	- 0.725* *	- 2.030* **	0.460	1.675* **
	(0.570)	(0.565)	(0.469)	(0.561)	(0.419)	(0.346)	(0.563)	(0.512)	(0.642)
2.IV_22	- 1.153* **	-0.509	- 1.117* **	- 1.449* **	1.231* **	-0.684	- 1.397* **	0.591	1.526* **
	(0.426)	(0.408)	(0.423)	(0.363)	(0.402)	(0.437)	(0.407)	(0.387)	(0.437)
3.IV_22	- 0.449* *	0.786* **	- 0.741* **	- 0.818* **	1.853* **	0.210	- 0.693* **	1.365* **	1.874* **
	(0.220)	(0.278)	(0.265)	(0.252)	(0.340)	(0.247)	(0.233)	(0.270)	(0.300)
4.IV_22	-0.249	1.019* **	- 1.047* **	- 0.797* *	1.881* **	0.508* **	-0.375	1.871* **	2.647* **
	(0.292)	(0.237)	(0.255)	(0.330)	(0.325)	(0.262)	(0.323)	(0.329)	(0.335)
5.IV_22	0.592	1.863* *	-0.229	0.969	1.099* *	1.055	- 1.612* *	3.468* **	1.933* **
	(1.050)	(0.941)	(0.845)	(0.995)	(0.481)	(1.215)	(0.750)	(1.084)	(0.739)
Constant cut1	- 3.361* **	- 0.839* **	- 4.275* **	- 2.677* **	- 0.642* **	- 2.717* **	- 2.131* **	- 0.765* **	- 0.914* **
	(0.343)	(0.109)	(0.454)	(0.248)	(0.125)	(0.330)	(0.207)	(0.120)	(0.171)
Constant cut2	- 2.127* **	0.839* **	- 2.345* **	- 1.008* **	0.642* **	- 0.829* **	- 0.826* **	0.765* **	0.914* **
	(0.226)	(0.109)	(0.221)	(0.126)	(0.125)	(0.102)	(0.111)	(0.120)	(0.171)
Constant cut3	- 0.763* **	2.467* **	- 0.804* **	- 1.008* **	2.554* **	0.829* **	0.826* **	2.235* **	2.595* **
	(0.103)	(0.249)	(0.111)	(0.126)	(0.250)	(0.102)	(0.111)	(0.216)	(0.254)
Constant cut4	0.763* **	4.588* **	0.804* **	2.761* **	5.194* **	2.567* **	2.519* **	4.359* **	4.654* **
	(0.103)	(0.578)	(0.111)	(0.439)	(0.542)	(0.314)	(0.422)	(0.399)	(0.411)
Constant cut5	4.492* **		3.331* **			4.024* **		5.851* **	6.320* **
	(1.009)		(0.695)			(0.574)		(0.603)	(0.743)
Observations	141	141	141	141	141	141	141	141	141

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Q1 represents the first question (dependent variable).

Table 7: OLOGIT regression analysis - Questions 10–18 on independent variable 22

	(1) Q 10	(2) Q 11	(3) Q 12	(4) Q 13	(5) Q 14	(6) Q 15	(7) Q 16	(8) Q 17	(9) Q 18
1.IV_22	14.63* **	0.762	- 2.063* **	0.106	-0.543	-0.521	- 1.667* **	13.23* **	0.290
2.IV_22	(1.088) 15.76* **	(0.692) 0.955* *	(0.475) - 0.782* *	(0.525) 0.898* *	(0.733) -0.454	(0.482) 0.462	(0.555) - 1.051* **	(1.145) 14.18* **	(0.701) 1.246* **
3.IV_22	(1.136) 16.02* **	(0.439) 0.482* *	(0.337) -0.247	(0.399) 1.489* **	(0.409) -0.279	(0.434) - 0.379* *	(0.386) - 0.619* *	(1.069) 14.56* **	(0.346) 1.801* **
4.IV_22	(1.097) 16.50* **	(0.211) 1.057* **	(0.250) 0.0720	(0.287) 1.890* **	(0.214) 0.768* *	(0.215) 0.340	(0.252) -0.178	(1.042) 14.56* **	(0.295) 1.867* **
5.IV_22	(1.098) 15.74* **	(0.270) 1.414	(0.290) 1.560	(0.333) 3.672* **	(0.319) 1.911* **	(0.317) 0.780	(0.286) -1.079	(1.077) 14.22* **	(0.347) 0.801
Constant cut1	(1.233) 13.38* **	(1.177) - 0.842* **	(1.170) - 3.506* **	(0.712) - 1.690* **	(0.670) - 3.930* **	(0.976) - 2.521* **	(0.668) - 3.455* **	(1.509) 12.69* **	(0.742) - 1.047* **
Constant cut2	(1.006) 15.08* **	(0.112) 0.842* **	(0.395) - 2.019* **	(0.341) - 0.558* **	(0.575) - 1.817* **	(0.298) - 0.570* **	(0.362) - 2.225* **	(1.004) 14.17* **	(0.155) 1.047* **
Constant cut3	(1.054) 16.94* **	(0.112) 1.873* **	(0.226) - 0.904* **	(0.110) 0.558* **	(0.221) - 0.721* **	(0.084 1) 0.570* **	(0.219) - 0.808* **	(1.027) 15.53* **	(0.155) 2.867* **
Constant cut4	(1.076) 19.59* **	(0.198) 3.399* **	(0.111) 0.904* **	(0.110) 2.728* **	(0.097 5) 0.721* **	(0.084 1) 2.127* **	(0.105) 0.808* **	(1.041) 18.24* **	(0.255) 5.159* **
Constant cut5			(0.111) 3.744* ** (0.598)	(0.262) 5.636* ** (0.726)	(0.097 5) 3.240* ** (0.414)	(0.251) 3.630* ** (0.689)	(0.105)	(1.177)	(0.549)
Observati ons	141	141	141	141	141	141	141	141	141

Note: Robust standard errors in parentheses *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. Q1 represents the tenth question (dependent variable).

The three-level study reached to the evidence to justify the research Hypotheses and the formulation of proven conclusions of which the main findings are:

- the significant relationship of "modern practices for strategic HRM - employee satisfaction - performance of the organization"
- the applicability of modern HRM techniques based on the European CAF tool in the field of Greek public administration of education
- the significant effect of the rating of HR practices implementation that predicts the degree of administrative officers' satisfaction
- the identification of the significant areas, good practices and problematic fields of HRM according to employees' perceptions
- the role of a TQM model as a driver for increasing organizational performance by revealing specific aspects of employee satisfaction. This finding is the basis for developing and updating strategies and policies in administrative units to improve the organizational culture, which is essential for employee engagement in the effective implementation of the TQM model.

The above-proven conclusions reached the study's main objective that is: *The applicability and effect of modern techniques and practices, based on Total Quality Management, have an important impact on public servants' motivation that produces positive changes in human capital, and increase the contribution of HRM to the organizational performance and the quality of public administration in the field of education.*

As is the case with any research, the present study also presents certain limitations and weaknesses. One such weakness is the fact that it only examined the administrative employees' perceptions and satisfaction. In line with the principle of evidence-based management (EBM), an organization should collect objective information from all stakeholders. In most cases, this is done through surveys that focus on internal and external customers, while target groups or special user groups (other stakeholders) are also used for this purpose (EIPA & EUPAN, 2013). As mentioned above, within the school system framework of the interrelated subsystems and structures, the perceptions and satisfaction of both school staff and administrative staff become ever-important (as target groups of internal customers or special user groups) due to their capacity to formulate a general and reliable picture of the under investigation structural units, with regard to the way certain organizational aspects are managed. Oikonomidou M. & Konstantinidis I., (2020) examined the perceptions of school principals in relation to organizational aspects of the Directorates of Primary and Secondary Education of Eastern Thessaloniki and their satisfaction and reached statistically significant conclusions. The above study highlighted the organizational factors that have a significant impact on the satisfaction of external customers (i.e. school principals) and showed the main problematic areas of the Directorates of Education of Eastern Thessaloniki in order to aim for an improvement of the provided services. Further research on the school principals' perceptions regarding all the Directorates under study (Directorates of Education in the region of Central Macedonia) can be used as a benchmark for the employees' perceptions and satisfaction so as to gather more valuable information about the management and the services provided, in order to improve the organizational performance of the Directorates of Primary and Secondary Education.

This limitation of the empirical research necessitates its expansion through further research of the perceptions of external customers.

Furthermore, a limitation of the present study relates to the fact that its research field covered only the 16 Directorates of Education and the agency of Regional Education Directorate of Central Macedonia (17 agencies in total). However, the Region of Central Macedonia is the 2nd most populous region of Greece, and its population covers 17.1% of the total population of Greece. Thus, the significant results of the empirical research in this specific geographical region are promoted to be investigated in other geographical areas of the country. Additionally, it is proposed to enrich the structural model of employees' satisfaction survey with other variables in terms of internal people-related performance indicators that enable the organization to measure the results achieved regarding people's overall behavior, their performance, the development of skills, their motivation and their level of involvement in the organization (e.g. sick leave, staff turnover, number of staff complaints, number of proposals for innovation, etc.).

Regardless of any potential limitations, the present study can form the starting point for activating top management to collect, analyze and use data obtained through employee surveys in order to evaluate human resources, monitor organizational performance and provide quality services. The main contributions of this study are valuable for their practical applied character in the public sector. They can be defined as the enrichment of existing theories with new facts and of the existing recognized CAF tool with additional approaches and methods. Specifically, the achievement is the formulation of the practical framework that supports the growing positive impact of "supportive" HR practices on employee satisfaction and performance within a strategic perspective. The development of the practical-applied structural model provides top managers with indicators and evidence-data based results for the decision-making process regarding strategic HRM activities. The contributions of applied nature are associated with a wide range of empirical research that have the potential to enrich the information base of decision-making a) for innovative HRM practices that provoke positive changes in human capital, b) for an appropriate working environment and c) for improving organizational performance and quality services in the context of the quality management modeling, in the specific institutional environment of education in modern Greece.

REFERENCES

- Crawford, L.E.D. and Shutler, P. (1999). "Total quality management in education: problems issues for the classroom teacher". *The International Journal of Educational Management, Vol. 13 No. 2, pp. 67-72*
- Cronbach, L. J. (1951). *Coefficient alpha and the internal structure of tests*. *Psychometrika*, 16, 297-334
- Damodar N. Gujarati (2004). *Basic Econometrics*, 4th edition. The McGraw-Hill Companies, chapter 9
- Dessler G., 2015. *Human Resource Management*. 14th Edition. ©2015 Pearson
- Dimitrios M. Mihail, Myra Mac Links, Sofoklis Sarvanidis, (2013). High performance work systems in corporate turnaround: a German case study. *Journal of Organizational Change Management, Vol. 26 Iss: 1 pp. 190 – 216*
- EFQM Leading Excellence, 2013. *EFQM Excellence Model 2013*. <https://www.efqm.org/index.php/efqm-model/>. [Accessed the 15th of September 2019].
- EIPA & EUPAN (2013). *CAF - Improving Public Organisations through Self-Assessment*. EUPAN & European CAF Resource Centre at EIPA, September 2012.
- Eurydice, (2018a). Key features of the Education System. <https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/>. [Accessed the 20th of September 2019].
- Eurydice, (2018b). Organisation and Governance. available at https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/organisation-and-governance-33_en. [Accessed the 20th of September 2019].
- Kaplan R. and Norton D., (2004). "Measuring the strategic readiness of intangible assets". *Harvard Business Review, HBR article R0402C*, February 1, 2004.
- MacBeath, J., Oduro, G.K.T. and Waterhouse, J. (2004). *Distributed Leadership in Action: A Study of Current Practice in Schools*. National College for School Leadership, Nottingham.
- Michalopoulos, N., (2003). *From public bureaucracy to public management*. Papazisis, Athens [in Greek]
- Ministry of Education and Religious Affairs, (2018a). Reorganization of primary and secondary education structures. https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2018/EPAL_N_4547_FEK_102A_12-06-2018.pdf. [Accessed the 12th of June 2018] [in Greek]
- Ministry of Education and Religious Affairs (2018b). Gazette 32/a/2018: Organization and structure of the Ministry of Education. https://www.minedu.gov.gr/publications/docs2018/FEK_organismos_ypoyrgeioy_paideias2018.pdf. [Accessed the 23rd of February 2018] [in Greek]
- Ministry of Interior, Department of Administrative Reform and E-Government, (2017). *Guide of the Common Assessment Framework Implementation*. National Printing Office, Athens: 2017 [in Greek]
- OECD, (2011). Greece: Review of the Central Administration, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264102880-en>

- OECD, (2016). Education at a Glance 2016: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2016-en>
- OECD, (2017a). Education Policy in Greece: A preliminary assessment. © OECD 2017. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-49-en.pdf?expires=1623406613&id=id&accname=guest&checksum=A8A668DA23E9C6786E1A924B51DE0C5>
- OECD, (2017b). Education at a Glance 2017: Greece. <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/eag-2017-49-en.pdf?expires=1623412434&id=id&accname=guest&checksum=AB1C0B35CBECDCD36A0D8B9B9CF94991>
- OECD, (2018). Education for a Bright Future in Greece, Reviews of National Policies for Education. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264298750-en>
- Oikonomidou M. & Konstantinidis I., (2020). The effect of administrative actions on the satisfaction of Primary and Secondary public school principals. *Journal of Contemporary Education Theory & Research. Published online: 30 May 2020, JCETR, 4(1), pp. 1-2. DOI: 10.5281/zenodo.3773894.*
- Roussi G., (2007). *Total quality management in the secondary education.* Panteion University of Social and Political Sciences, Greece. <http://hdl.handle.net/10442/hedi/18831>. [in Greek]
- Saiti A., (2012). "Leadership and quality management". *Quality Assurance in Education*, Vol. 20 (2) pp.110 – 138
- Ugheoke S., et al., (2015). Implementation of High Performance Work System in Public Organizations: Implication to Organizational Performance. *Asian Social Science*; Vol. 11, No.28. ISSN 1911-2017 E-ISSN 1911-2025

НОВАТА ПОЛИТИКА ЗА ПРЕВЪОРЪЖАВАНЕТО НА АРМИЯТА КАТО ВЪЗМОЖНОСТ ЗА РЕИНДУСТРИАЛИЗАЦИЯ И ИКОНОМИЧЕСКИ РАСТЕЖ

Илия Налбантов¹

Резюме

Едно от предизвикателствата пред 46-тото Народно събрание ще е използването на критично необходимия за отбраната на България процес на превъоръжаване на армията като инвестиционна възможност за реиндустриализация и постигане на икономически растеж. На базата на информация от публични източници в статията се предлага вариант за осъществяване на държавна политика и организиране на устойчив механизъм за управлението на програмите и плановете при нейното практическо реализиране.

Ключови думи: *народно събрание, политика, модернизация, програма за превъоръжаване, инвестиции, финанси, план, въоръжени сили, армия, управление, домейни.*

NEW ARMY REARMAMENT POLICY AS OPPORTUNITY FOR REINDUSTRIALIZATION AND ECONOMIC GROWTH

Piya Nalbantov², George C. Marshall Club – Bulgaria

Abstract

One of the challenges faced by Bulgaria's 46th National Assembly is to use the process of army rearmament, which is critically important for Bulgaria's defense, as an investment opportunity for achieving reindustrialization and economic growth. Based on information from publicly available sources, the article offers a proposal for development of government policy and establishment of sustainable mechanism for planning and program management in its practical implementation.

Key words: *National Assembly; Politics; Modernization; Rearm Program; Investments; Finance; Plan, Armed Forces, Army; Government; Domains.*

Организирането на интелектуалните усилия за намиране на отговор какво и колко е необходимо на въоръжените сили и на какво технологично ниво е може би най-голямото предизвикателство пред вземащите решения, за да се осъществи реално и бързо политиката за превъоръжаване на армията ни. А формирането на политически капацитет по темата може да се окаже още по трудно, ако имаме предвид състава на 45-то НС. В него се регистрира

¹ Авторът е председател на „Джордж Маршал клуб – България“. Началник на политическия кабинет на служебния министър на отбраната, 6 август 2014 г. – 6 ноември 2014 г. и на министрите на отбраната във второто правителство на ГЕРБ, 10 ноември 2014 – 14 юни 2015 г.; и третото правителство на ГЕРБ, 4 май 2017 – 11 май 2021 г.

² The author is chairman of George C. Marshall Club – Bulgaria. He served as Chief of the Political Cabinet of Bulgaria's interim defense minister, August 6, 2014 – November 6, 2014, as well as the defense minister in the second government of Political Party GERB, November 10, 2014 – June 14, 2015, and the thirds government of PP GERB, May 4, 2017 – May 11, 2021.

крайно ограничен брой парламентаристи, които да притежават експертиза на стратегическо ниво, свързана с формирането и отстояването на политическа визия за развитието на въоръжените сили. Този факт може да се окаже огромно предизвикателство за провеждането на отбранителната политика на страната при очертаващата се дългосрочна неустойчивост на парламентарните съгласия при гласуването на необходимите за отбраната проекти и финансови ресурси.

Неустойчивостта ще получава допълнително катализиране както от коалиционния формат на правителството след изборите за НС на 11 юли 2021 г., така и от ограничената функционалност на президентската институция за влияние върху народното представителство. От изборителните списъци на кандидатите за народни представители в изборите за 46-то НС отново се очертава обстоятелството, че капацитетът на народното представителство да оценява с експертния потенциал на своите членове необходимостта да се гласува за дългосрочни политики за превъоръжаване на армията и нейното технологично развитие ще бъде поставена на изпитание. Компенсирането на този капацитет с експерти към комисиите само ще задълбочи проблема, защото парламентарните групи в НС ще следват не логиката на обществените интереси, а частно-партийния интерес, често пъти като прикритие на корпоративните интереси на „тъмната“ икономика, финансираща не само партийните лобистки групировки.

Въпросното изпитание има и друг аспект: поемането на политическата отговорност за изразходването на огромни публични ресурси като следствие на 30 годишната недалновидна политика, основана на две мантри: първата, използвана до 2000 г. – „няма по-добро от съветското оръжие и организация“, и втората, след 2001 г. – „НАТО ще ни пази“, без да се отчита обстоятелството, че НАТО, това сме и ние – българското общество и държава.

Преодоляването на тази обществено-политическа нагласа чрез постигането на максимално съгласие от представените в 46-то НС партийни оператори (партии и коалиции) ще бъде огромно предизвикателство пред народните представители, притежаващи необходимата военно-стратегическа експертиза. А страната ни няма технологично време да отложи за пореден път решаването на задачата – прекратяване на зависимостта от Русия чрез ликвидиране на трайно установената практика за реанимиране на технологично-трупните остатъци от съветското въоръжение и техника.

Третият аспект на това изпитание се очертава около постигането на кохерентност и съгласие в изпълнителната власт по тази дългосрочна политика, финализирани с акт на бъдещото правителство. Инструментът, чрез който ще се осъществява тази политика, се нарича „Инвестиционен план-програма“. Дебатът, проведен през април 2021 г. в рамките на съветите в Министерството на отбраната, очерта две тенденции в процеса на формирането и реализирането на тази политика.

Едната тенденция е свързана с вътрешноевропейския характер на програмата по отношение на планирането и реализирането на дейностите. А втората е по технологията за постигане именно на желаната кохерентност във времето и пространството на четири базисни компонента:

- научно-технически;
- индустриален;
- външнополитически в рамките на НАТО и ЕС;
- бюджетен.

За постигането на кохерентност в рамките на изпълнителната власт при изготвянето на „Инвестиционния план-програма“ следва да се отчете времевият параметър в неговите две съставляващи – като астрономическо и като технологично време, т.е. като етап от развитието на технологиите за военно противопоставяне. Астрономическото време е определено в Програмата за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили до 2032 г., а

технологииите предопределят изискванията както към конкретните военни (особено бойни) способности за действия на военните формирования във всички домейни за опериране, така и върху системите за управление на оръжията и войските.

С отчитането на етапа от развитието на технологиите за военно противопоставяне имаме системен проблем, генериран от отказа да се развива капацитет както в програмите за обучение на бъдещите офицери във военните училища, така и в програмите за оперативно и стратегическо обучение във военната академия³. Необходимостта от развитието на подобен капацитет се игнорира не само от политическото, но и от административното и висшето военно ръководство в интегрираното Министерство на отбраната⁴.

Следва да се уточни, че не става въпрос единствено и само за индивидуалните познания на специалистите и експертите. Става въпрос за интегриран системен подход, част от културата за системно поддържане на технологичното ниво на военните способности, която да предопределя вземането на адекватни решения на политическо ниво.

Преодоляването на този недостатък в капацитета на военните щабове няма друга алтернатива, освен да се обърне към гражданските научно-изследователски организации и с тяхна помощ да се разработят перспективни технологични изисквания при придобиването на нови платформи и системи въоръжение за армията.

В тази връзка ще бъде предизвикателство пред вземащите решения на политическо ниво да осигурят елиминирането на политическите манипулатори, чиято цел е да се купува старо въоръжение на висока цена, най-вече ако се осигури висока цена за поддържане на жизнения цикъл. Най-красноречив пример в това отношение е купуването на фрегатите Вилинген на политическа цена. За 15-годишната им експлоатация разходите за тяхната поддръжка, постигащи единствено ограничени до минимум способности, са сравними с построяването на един нов кораб с пълни бойни способности от същия клас.

Този тип политика е основен проблем на самопринизяващите се нации, финансовите министерства, на които разглеждат държавните бюджети единствено като приходно-разходна ведомост, без да отчитат потенциала на същия за осигуряване на политиките за технологично развитие и икономически растеж.

В този смисъл за осигуряването на финансовите ресурси за превъоръжаване и с оглед на безалтернативността на технологичното превъоръжаване на армията следва да бъде формирана различна от досегашната политика. Да, на всички е ясно, че ще са необходими огромни средства за този 10-годишен процес, но има една сентенция, потвърдена от практиката на успешните държавници, която гласи: когато се реализират стратегии за развитие на обществата, никога не се започва от ресурсното планиране. Ресурсите за всяка стратегия идват в хода на реализацията ѝ⁵.

³ Най-добре тази констатация се забелязва в бакалавърските и магистърски специалности, които са акредитирани за обучение във висшите военни училища. Изключение прави специалността „Мехатроника“ във ВВМУ- Варна.

⁴ От организационната структура на интегрираното Министерство на отбраната ясно се вижда този проблем. <https://www.mod.bg/bg/doc/podzakonovi_aktove/20201005_Ustrojstven_pravilnik_MO.pdf> (21.06.2021). Функциите на дирекция „Политика по въоръженията“ са да подпомага министъра в тази област и най-вероятно в дължностните характеристики на експертите са вменени задължения да следят технологичното развитие по отделни направления. Дирекция „Комуникационно-информационно осигуряване“ има функция да „организира и ръководи процеса на оперативно и технологично съвместяване, интеграцията на комуникационно-информационните, навигационните и сензорните системи в структурите на пряко подчинение на министъра и в Българската армия с комуникационните и информационните системи на НАТО и Европейския съюз“. Никъде не е формулирана функция на организационна структура, която да анализира технологичното развитие и адекватност на технологичната пригодност на платформите, въоръжението и бойните системи съгласно практиката за водене на съвременната война.

⁵ Танев, Т. Стратегическо управление на публичната сфера. София: Военно издателство, 2008, с. 22 – 29. [Tanev, T. Strategicheskо upravlenie na publichnata sfera. Sofia: Voенno izdatelstvo, 2008, p.20-29]

За съжаление политическата практика на третата българска държава никога не е реализирала подобна стратегия, а винаги е следвала финансовите условия и зависимости от стратегическите си партньорства. Тази практика се е превърнала в манталитет и модел на мислене от стратегическия мениджмънт на страната. Този начин на мислене отваря пространство за посредничество, а посредниците са готови да внесат даже бракувана стока, за да реализират по-големи печалби.

За да бъде адекватна на етапа на развитие на съвременните технологии, стратегията за технологично превъоръжаване на българската армия трябва да съдържа в себе си придобиване на нови платформи и системи въоръжение и техника в следните домейни на бъдещите театри на военно противопоставяне: сухопътен, въздушен, морски, космически и киберпространството.

За сухопътния домейн са необходими основни бойни и спомагателни платформи за механизирани и планинските формирования, системи за бойно и останалите видове осигурявания, целият комплекс от индивидуално и колективно стрелково и противотанкови оръжия и средства за ПВО, вкл. индивидуални и колективни средства за противодронна защита.

За въздушния домейн са необходими основни платформи за водене на Air Policing и бойно осигуряване на сухопътния компонент от въздуха, както и технологично адекватна система за наблюдение на въздушното пространство и система за ПВО.

За военноморския домейн са необходими надводни, подводни и брегови бойни платформи, както и целият комплекс за бойно осигуряване, включително и системите за ранно предупреждение.

За космическия домейн – изграждане на самостоятелна или участие в съвместна система за наблюдение и разпознаване.

Военното противопоставяне в кибер домейна промени изцяло философията на изграждане и развитие на системите за командване и контрол, системите за наблюдение и разузнаване и тези за управление на оръжията. На практика се промениха изискванията към процедурите за вземане на решения на базата на интегрираната картина на бойното поле и въвеждането на принципа на управляемата децентрализация⁶ при провеждането на военните операции. Още повече използването на изкуствен интелект за преодоляване на системата от лъжливи цели, както и възможностите за провокиране на софтуерни срывове на управляемите оръжия, поставя редица предизвикателства пред способностите не само за бойно поразяване, но и тези за защита на войските и силите. Това е предизвикателство и към изграждането на способности от военните формирования да оперират в няколко домейна⁷.

Използването на установените методи за управление, когато се ръководят военни действия и се синхронизира използването на сила в няколко оперативни домейна, от едно или няколко формирования на въоръжените сили са трудно приложими при изискването за мигновена реакция. Това е предизвикателство и пред необходимостта да се промени управленската култура на вземащите решения.

В този контекст е необходимо да направим анализ на двете тенденции, които реално се намират в обръщение в публичното пространство. Едната е свързана с необходимостта да се осъществява политика на всестранно прекратяване на зависимостите на въоръжените ни сили от Русия⁸ до 2032 г., втората – с продължаване на тази зависимост⁹, макар и частично.

⁶ Принципът означава запазване на основния контрол върху действията на формированията от центъра и предоставянето на правомощия на подчинените да проявяват инициатива и вземат решения за действия в рамките на общия замисъл на операцията.

⁷ <https://www.japcc.org/wp-content/uploads/JAPCC_Read_Ahead_2019.pdf> (21.06.2021)

⁸ <<https://frognews.bg/novini/shalamanov-otnosheniata-rusiia-vav-voennata-sfera-badat-ogranicheni-minimum.html>> (21.06.2021)

⁹ <<https://fakti.bg/bulgaria/586577-karakachanov-progovori-za-poddrajkata-na-iztrebitelite-mig-29>> (21.06.2021)

В Програмата за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България до 2032 г.¹⁰ се посочва, че за изпълнението, вкл. поддържането на 188 от минималните военни способности, са необходими 36 млрд. лв. Съгласно проекта на Инвестиционна програма на Министерството на отбраната от май 2021 г. до 2032 г. ще са нужни между 6 и 7 млрд. лева. Тук е необходимо да направим уточнението, че в разчетите и на двете програми са включени и средства, необходими за изграждането и поддържането на инфраструктурата на въоръжените сили. За целите на настоящата разработка ще се използват само данни за превъоръжаване с основни бойни и спомагателни платформи, основно въоръжение, системи и оборудване, което е свързано с осъществяването на политиката за изключване на зависимостта от Русия. Видно от Табл.1 за постигането на тази цел ще са необходими около 20 млрд. лв. (10 млрд. € /12 млрд. USD) по текущи и цени и такива от реализирани сделки в периода 2015 – 2020 г.

Таблица 1. Инвестиции в отбраната

ДОМЕЙН	ПЛАТФОРМА/СИСТЕМА	КОЛИЧЕСТВО	СТОЙНОСТ в BGN
Сухопътен	Батальонна бойна група	150 + 190 /360	1, 464 / 3 млрд.
	Смяна на основен боен танк	90 танка тип Леопард 2	2,7 млрд.
	Системи въоръжение за силите за специални операции	Екипировка и оборудване	0, 26
	Системи платформи за инженерни и химически войски	Основни платформи	0, 5
	Смяна на стрелковото оръжие със стандартна оптика	25 000	0, 01 млрд.
Въздушен	Ударни вертолет	9 бр.	0, 45 млрд.
	Ф16 втори транш	8 самолета	1, 35 млрд.
	Подмяна на системите за ПВО	за територията на сраната и ПРО (Петриът) За обектово ПВО (IRIS)	5 млрд.
	Придобиване на учебно-тренировъчен лек щурмови самолет	18 бр.	1 млрд.
	Придобиване на безпилотни ударни ЛА	6 бр.	0, 115 млрд.
	Радарно покритие над 100 м.	7 бр. 3D радари плюс необходимото количество вторични радари	0, 72 млрд.
Морски	Нови корвети	2 + 2	2 млрд.
	Брегови комплекси	не по-малко от 2	0, 5 млрд.

<https://faktor.bg/bg/articles/rusiya-prizemyava-boynata-ni-aviatsiya-neizpalnyavayki-pet-dogovora-za-remont-nastarite-mig-29> (21.06.2021)

<https://www.mediapool.bg/bulgaria-plashta-stotitsi-milioni-za-mig-ovete-sas-sporen-efekt-news303887.html> (21.06.2021)

¹⁰ „Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2032“, приета с Решение на 44 НС на 11 февруари 2021 г., издание на Министерство на отбраната; с. 25.

		батареи	
	Придобиване на подводни способности	2 бр. подводни лодки.	0, 742 млрд.
	Леки ударни сили за ВМС ракетни катери	4 – 6 бр.	0, 3 млрд.
Космос и кибер	Изграждане на единна система за разузнаване и наблюдение	система за спътниково, въздушно и наземно разузнаване и наблюдение	1 млрд.
	Изграждане на комплексна система за управление на войските и оръжията	от батальон до стратегически щаб	1 млрд.
Общо			19,111/20,647 млрд.

Прекратяването на зависимостта от Русия за поддържането на съветската техника може да бъде реализирано по индустриален способ чрез създаване на организация за производство на резервни части и оборудване от предприятия, имащи технологични способности за производство на уникати или ограничени серии. Много е спорно, дали този способ ще е икономически изгоден при поддържането на способностите на въоръжените сили, и би следвало да се прилага единствено при невъзможност да се осигури производството и/или придобиването на нови.

Възможно ли е осъществяването на такава мащабна програма за превъоръжаване на армията на България? Поставен по този начин, въпросът не може да има друг отговор, освен – ДА, ВЪЗМОЖНО Е! Трудността идва от въпроса, който следва – „Как да бъде осъществена?“ А третият въпрос, който обикновено се задава, е: „От къде ще се вземат тези пари?“ И той винаги блокира всякакви амбиции за осъществяването на тази политика. Най-често блокирането се прави чрез процедурата за междуведомствено гласуване, при която задължителен атрибут се явява санкционирана от Министерството на финансите финансова обосновка на проекта на административен или законодателен акт. Ако приемем, че една 10-годишна програма за инвестиции в отбраната се нуждае от 20 млрд. лв. финансов ресурс, бъдете уверени, че Министерството на финансите никога няма да се съгласи на такъв разход и чисто формално такава програма ще бъде блокирана още в нейния зародиш.

Ето защо, за да се реализира подобна политика е необходимо да се променят из основи начините, по които се разработват и управляват такива програми. Способът за усвояването на ресурсите за постигане основно на теоретични постановки без практико-приложен елемент и/или за придобиване на втора ръка техника без реално организиране на производствени процеси следва да бъде изключен изобщо като опция.

Ето един конкретен актуален пример. В началото на 2021 г. беше разработен проект на Инвестиционен план-програма на Министерството на отбраната до 2032 година. Накратко неговата същност може да се представи като план за купуване на въоръжение и строителство на инфраструктура за нуждите на военното ведомство за около 7 млрд. лв. с аргументите, че полезният ефект от така похарчените пари ще се изрази в повишаване на отбранителните способности на страната.

По никакъв начин в този план не се разглежда темата каква част от вложените средства ще имат възвръщаемост или ще допринесат за икономическия растеж на българската икономика, което е своеобразна форма за нарастване на благосъстоянието на обществото. Още повече, този план не се занимава с по-съществената част, свързана с

поддържането на експлоатационната годност на придобитите платформи и въоръжения и изградената инфраструктура, като вероятно средствата за тази дейност ще са сравними, а може би и с многократно по-големи обеми от онези на вложенията.

Преди внасянето за разглеждане на този план от Съвета по отбрана при министъра на отбраната се проведе дискусия в търсене на отговор на въпроса какъв да бъде статутът на санкциониране за осъществяването на плана – да бъде утвърден от министъра на отбраната, да бъде приет с акт от Министерския съвет или Народното събрание. Всички аргументи, свързани с необходимостта планът да бъде приет с акт от Народното събрание, поради дългосрочния характер на изпълнението и значителните финансови ресурси (7 млрд. лв.), бяха пренебрегнати с единствения довод „планът е инструмент на министъра и не е необходимо решение на Народното събрание за неговото изпълнение“.

Поради края на мандата дебатът по темата не беше продължен и проектът се прие за сведение. В хода на дебата по темата ясно се откри недостигът на административен капацитет, който да може да анализира практиката на водещи страни по темата, както и да приложи съществуващата теория към изискванията за развитие на отбраната на страната в националния икономически контекст. Т.е. във вътрешноведомствения дебат превес взе комерсиалната, а не индустриално-технологичната логика, каквато се изисква от процеса на превъоръжаване.

В следващите редове, ще бъде направен опит да се предложи модел за политически мениджмънт за превъоръжаването на армията.

По определение¹¹ инвестиция е дългосрочно влягане на капитали (финансови, имуществени и интелектуални) в определени обекти за продължителен период от време с цел нарастване на доходите, разширяване на капитала на вложителите и други положителни резултати. В някои публикации по темата¹² изрично се обговаря, че инвестициите в публичния сектор не се подчиняват на правилото за получаване на максимален доход и възвръщаемост. В същото време се описва и инвестиционната дейност не само като влягане на средства, а и като осъществяване на практически действия за нарастване на доходите, капитала или за постигането на друг полезен ефект.

За да се изясни същността на инвестиционния план-програма за превъоръжаване на армията, ще декомпозираме определението за инвестиция по неговите основни характеристики. Първата – влягането на финансови средства, втората – на имуществени, третата – влягане на интелектуални усилия.

Целите при инвестирането обикновено са: нарастване на доходите; разширяване на капитала на вложителя, т.е. обществото; други положителни ефекти.

Следвайки логиката на това определение, съдържанието на инвестиционния план-програма следва да бъде за развитие както на гражданския компонент от отбранителните способности на страната, така и на способностите на въоръжените сили. По този начин, чрез влягането на финансови, имуществени и интелектуални ресурси следва да се реализира адекватно технологично развитие на въоръжените сили и постигане на икономически растеж на обществото.

Повишаването на отбранителните способности на страната може да бъде разглеждано единствено и само като повишаване на доходите. За да не се смесват понятията, следва да се уточни, че отбранителните способности на страната са нещо много различно от способностите на въоръжените сили. Първите се разглеждат като невоенен компонент и обхващат всички аспекти на икономиката, науката, образованието и обществения живот, които осигуряват жизненост на функционирането на обществото и въоръжените сили в

¹¹

<https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F/> <<https://www.bg-ikonomika.com/2012/09/41.html>> (20.06.2021);

¹² <<https://www.bg-ikonomika.com/2012/09/41.html>> (20.06.2021) второто изречение на началния параграф.

условия на кризи от военен характер. Вторите са свързани със способностите на военните формирования да изпълняват конкретни задачи (военни дейности, действия) по отбраната на страната.

Организирането на интелектуалните усилия за намирането на отговор какво и колко е необходимо на въоръжените сили и на какво технологично ниво е може би най-голямото предизвикателство пред вземащите решения за осъществяване на политиката за превъоръжаване на армията ни. На първо време трябва да бъде преодоляна инерцията на мисленето, че военните са единствените, които могат да се произнасят по темата въоръжение. Когато става въпрос за технологии, темата вече навлиза в сфери извън тяхната компетентност. Тук следва да се потърси помощта на научните организации.

В този смисъл може да се предложи един модел на политически мениджмънт за превъоръжаване на армията, който никога не е бил прилаган в България.

1. Структуриране на интелектуалните усилия за обследване на 5-те области на военното противопоставяне. На основата на капацитета на Института по отбрана „Цветан Лазаров“, да се формират няколко програмни научни екипа, които да обхванат следните примерни области: основни платформи за бойната и транспортна техника; основни платформи за авиационната техника; морски платформи; сензори за осъществяване на наблюдение и разузнаване; комуникационни и кибер системи; въоръжение и боеприпаси, вкл. управляеми.

Това усилие е особено необходимо в хода на изпълнение на договорите за придобиването на самолетите Ф16/70 и двата бойни кораба. При така сключените договори следва да се развие цялостната система за придобиване и/или производство на боеприпаси на принципите на универсализацията и технологичната съвместимост, както и разработването на софтуерни продукти за обмен на информация и целеразпределение.

Очаквани резултати: предложение за универсализация на платформите и боеприпасите за всички видове въоръжени сили; дефиниране на основните технологични изисквания, въз основа на които военната експертиза да разработи своите конкретни спецификации.

2. Разработване на лабораторни модели, прототипи и демонстратори. Този етап е изключително отговорен, защото разработването на лабораторните модели, прототипите и демонстраторите изисква тясно сътрудничество с производителите на различни компоненти¹³.

3. Следва най-трудната част от реализирането на тази политика. Става дума за създаването на индустриална база за серийно производство. Трудността произтича от много фактори. Като се започне от качеството на политическия и се стигне до капацитета на индустриалния мениджмънт, а в пространството между двата се разполага междуинституционалния и междуведомствен административен капацитет, при който в момента отсъства всякаква култура за съвместно оперативно функциониране при осъществяването на общи проекти. Тази трудност се мултиплицира и от утвърдения в политическата практика модел за разпределяне на ведомствата в изпълнителната власт между коалиционните партньори, които използват поверените им министерства за пряко или косвено дарство.

Преодоляването на тази, утвърждавана не само през последните 32 години, политическа практика ще е предизвикателство при осъществяването на инвестиционния

¹³ Съществена трудност представлява намирането на информация за производители, които да отговорят на изискванията на заявителите. В България няма систематизирана информация за високотехнологични предприятия, която да бъде използвана от проектните екипи за привличането на тези предприятия в процеса на разработките.

план-програма за превъоръжаване на армията. Необходима е политическа воля за реализирането на тази възможност чрез постигане на съгласие за формирането на устойчив междуведомствен борд. Да се предоставят правомощия за управлението на 20 милиарда лева за срок от 10 години на борд, който да управлява програмите и да контролира плановете за превъоръжаване, ще изисква не само съгласие, но и консенсус между парламентарни и основни непарламентарно представени политически оператори.

По-горе беше казано, че всяка една политика, свързана с изразходване на финансови ресурси, се блокира процедурно от Министерството на финансите с аргумента, че няма пари и няма от къде да се вземат. Обикновено се подхожда популистки и се казва „от болниците или от пенсионерите ли да вземем“. Тук се сблъскваме с една трайно установена практика за изготвянето на проекта на държавния бюджет за следващата година, който с много редки изключения се приема без изменения от Народното събрание. А държавният бюджет се изготвя на един основен принцип – приходи и разходи, с отчитане на ръста на brutния вътрешен продукт. И понеже страхът от реални и измислени рискове е по-голям от желанието да се осъществява политика на интензивен икономически растеж, всички са доволни от тази практика.

По данни на Евростат¹⁴ се вижда, че една година (2008) след приемането на България и Румъния за членки на ЕС, brutният вътрешен продукт на глава от населението по паритет на покупателна способност като % от средните показатели на Съюза за двете страни е както следва: България – 43%, а Румъния – 52%. Единадесет години по-късно (2019 г.) този показател е: за България – 53%, а за Румъния – 70%.

Каква финансова и икономическа политика е провела нашата съседка, за да има 18% по-висока ефективност при нарастването на brutния си вътрешен продукт, а България едва 10%. За съжаление в нито една публикация на водещи експерти по темата този въпрос не се анализира задълбочено. Има едно обстоятелството, което може би заслужава внимание. Инвестициите в периода 2008 – 2013 г. за България са изключително в сферата на придобиване на имоти, докато при Румъния инвестициите бяха в индустриалните предприятия, които създават принадена стойност, на която в последствие се дължи скокът в икономическия растеж.

Даже след прилагането на закона „Магнитски“ към български бизнесмени, се обръща внимание повече на репутационния рейтинг¹⁵, а не на финансовата и икономическа политика, провеждана от страната ни. Видно е, че финансовата култура на водещите експерти не излиза извън рамките на установената практика и по никакъв начин не желае да предложи решения, които да променят политиката за икономически растеж.

За да можем да достигнем средноевропейските показатели на brutния вътрешен продукт, страната ни спешно се нуждае от рязък скок на реалния икономически растеж, който в средносрочен период не би следвало да бъде по-малко от 6% средногодишно. С отчитане и на повишените стойности на дефлатора, номиналния растеж на БВП на страната поне в следващите десетина години следва да бъде от порядъка на 8 до 10% годишно.

Един от инструментите за осигуряване на този икономически растеж е инвестиционния план-програма за превъоръжаване на армията. Въвеждане на 1 милиард лева годишно за капиталови разходи, с ниво на амбиция половината от тези разходи да са преки инвестиции в икономиката ни, може да доведе в средносрочен аспект до допълнителен пряк растеж¹⁶ на БВП около 0, 7%. Вливането на този половин милиард лева държавен ресурс неминуемо ще доведе до активирането на частните инвестиции, които могат да достигнат

¹⁴ <<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>> (20.06.2021)

¹⁵ <<https://bnt.bg/news/za-novite-merki-v-podkrepa-na-biznesa-i-sastoyanieto-na-darzhavnata-hazna-295999news.html>> (20.06.2021)

¹⁶ IMF Global Prospects and Policies report 2012, page 43,

десетократен размер¹⁷. Това означава, че синергетичният ефект за ръста на икономиката на страната може да достигне до 7% на годишна база.

За министъра на отбраната, Министерския съвет и Народното събрание, където следва да се вземат решенията, ще бъде огромно предизвикателство да се разработи такава мащабна програма, защото трябва да се преодолеят натрупаните през годините дефицити от административен капацитет, от междуведомствена кохерентност за осъществяване на общи политики и стратегии, и най-вече съвместно с високотехнологичните компании да се организира научноизследователската и развойна дейност. Най-голямото предизвикателство си остава постигането на съгласие между разнородните политически оператори, които ще искат/изискват да управляват този огромен ресурс по модела „Луканов“. Не по-малко е предизвикателството по организирането и осъществяването на контрола по изпълнението на програмата.

Преди да бъде изготвен проектът на програмата е целесъобразно да се направят няколко предварителни действия, които да поставят основите на междуведомственото взаимодействие. Тези действия са свързани с реална оценка на възможностите на научните организации и бизнеса да бъдат ангажирани с осъществяването на програмата. Например създаването на база данни за:

- Научни организации, които не само имат висок Impact factor, а реално участват в организирането на производствени и организационно технически процеси, подпомагащи бизнеса¹⁸.
- Наличния капацитет за развойна дейност на научните организации, колко и кои от тях са създали лабораторни модели, прототипи демонстратори, в кои области, на какво ниво;
- Възможности на бизнеса да предостави капацитет за производство на пробни серии.

Въпросите са: как ще се организира създаването на тази база от данни; кой и по какъв ред ще оперира с нея?

По горе беше спомената необходимостта от създаването на устойчив политически направляващ борд за управлението на инвестиционната план-програма, което безусловно предопределя междуведомствения характер на процеса. Въпросът с конституирането на подобен борд е твърде сложен както от гледна точка на съществуващата практика на подобни органи на изпълнителна власт, така и от гледна точка на правното основание и правомощия.

Изискването за устойчивост на функционирането на Политически направляващия борд е предизвикателство, което няма как да бъде гарантирано за 10-годишен период от време. Редовната или извънредна смяна на политическото ръководство на страната винаги поставя на изпитание осъществяването на дългосрочни програми, защото всеки екип идва със своите виждания и приоритети, а те не винаги съвпадат с приоритетите на сигурността и отбраната.

По тази причина администрирането на процесите по изготвянето на проекта на програма може да бъде делегирано на главните (постоянните) секретари на съответните ведомства. Събирането, обобщаването и анализа на постъпващата информация, както и формулирането на проекти на решения следва да се извършва от секретариат. Задължително условие е формирането на контролен орган с необходимата компетентност. Контролът,

¹⁷ <<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/efsi-3-2019/bg/index.html>> (20.06.2021) Ефектът за страните от ЕС е 15 пъти нарастване на инвестициите. Отчитайки неспособността на българските икономически оператори да поемат риск, намаляваме очаквания ефект с 1/3.

¹⁸ Пример – предприятието „Хидравлични елементи и системи“ се е обърнало за помощ към един от техническите университети в България. В резултат е постигната компютъризация и роботизация на производствените процеси, при които предприятието произвежда седмично 1000 изделия в 25 номенклатури, основно за износ.

особено по оценката на лабораторните модели, прототипите и демонстраторите, задължително следва да бъде организиран като системен процес в хода на изпълнението на всеки конкретен проект.

Опитът на Министерството на отбраната по управлението на проекти, свързани с превъоръжаването, може да бъде използван с някои модификации, които да гарантират устойчивост.

За модел при създаването на политически направляващ борд също така може да бъде взет Междуведомственият съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките към Министерския съвет¹⁹. Въпреки че е консултативен орган, създаден с акт на Министерския съвет, този съвет изпълнява редица функции и дейности, които произтичат от законови и подзаконови норми. Негови съпредседатели са министърът на отбраната и министърът на икономиката, а членовете²⁰ му обхващат и други ведомства, имащи отношение към предмета на дейност на този съвет. Той не се разпорежда с финансови средства. Управлението на финансовите ресурси е функция на министрите.

Разпоредителните действия с публичните финанси ще изисква съвършено друг подход при организирането на процесите по изпълнението на инвестиционния план-програма.

На Междуведомствения съвет по отбранителна индустрия и сигурност на доставките може да бъдат делегирани функции по инвестиционния процес за превъоръжаване на армията, като се разшири съставът му с представители на други ведомства, например Министерството на образованието и науката.

Инвестиционният план-програма за превъоръжаване на българската армия е една възможност за промяна на културата на планиране на отбранителните способности на страната и военните способности на армията. В настоящата статия не се предлага структура или модел на такава програма, защото подобно предложение може да насочи процеса в схематично русло, и да бъдат пропуснати възможности, които са извън обсега на автора, както и всеобхватното използване на възможностите, които се предлагат от институциите на Европейския съюз и стратегическите партньори в НАТО.

В настоящата разработка се предлага възможен вариант на последователност за разработването на програмата.

1. Да се вложат интелектуални усилия, чрез които да се даде отговор на въпросите какво и колко е необходимо и на какво технологично ниво на амбиция да се постигне.

2. На тази база да се създаде организация за създаването на база данни от научни организации и отделни изследователи и/или изследователски групи и високотехнологични бизнес организации, които имат реален капацитет да разработват лабораторни модели, прототипи и демонстратори.

3. Сформиране на междуведомствен борд и контролни органи за управлението на инвестиционната план-програма.

4. Бордът определя приоритетен списък от проекти, за които следва да се осигури финансиране. Целесъобразно е да се координират проектите и с Фонд научни изследвания и други фондове, които осигуряват финансиране за развитие на науката.

5. Разработване на лабораторни модели, прототипи и демонстратори.

6. На основата на т. 5 да се разработят конкретни индустриални планове за серийно производство и/или асамблиране на платформите и въоръжението.

¹⁹ <<http://www.micmrc.government.bg/Нормативна-уредба/Устройствени-документи>
http://www.micmrc.government.bg/files/normativna_uredba/POSTANOVLENIE_120_na_MS_ot_25062012_g_za_s_vzdavane_na_Mejduvedomstven_syvet_po_otbranitelna_industri.pdf> (21.06.2021)

²⁰ <<http://www.micmrc.government.bg/Състав>> (21.06.2021)

7. След тяхното одобрение се пристъпва към производството и изпитанията на опитните образци и серии, последвани от процедури по приемането на въоръжение и организацията на серийното производство.

Опитът на Министерството на отбраната при сключването на договора за производството на бойни платформи за силите за специални операции е достатъчно основание един от приоритетните проекти да бъде свързан с развитието на българската машиностроителна индустрия чрез финансирането на проекта за превъоръжаване на сухопътните войски. За да се преодолеят всички въпросителни относно придобиването и/или производството на комуникационните средства и съвместимостта на софтуерните продукти за всички формирания и видове въоръжени сили, критичен по значимост е и разработването на лабораторен модел на системите за командване управление на въоръжените сили, който е неразривно свързан със системите за разузнаване и наблюдение и бойно поразяване.

„Времето е в нас и ние сме във времето, то нас обръща и ние него обръщаме.“

На основата на тази сентенция, използвана от Васил Левски, можем да зададем въпроса: ще съумеят ли 46-то НС и излъченото от него правителство да сформират политически капацитет, чрез който да се гарантира силата ни да обърнем времето за промяна и да направим реалност нарастването на икономическия растеж на страната чрез превъоръжаване на армията?

БИБЛИОГРАФИЯ

Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2032“, приета с Решение на 44 НС на 11 февруари 2021 г., издание на Министерство на отбраната. [Programa za razvitie na otbranitelните способности na vaorazhenite сили na Republika Bulgaria 2032“, prieta s Reshenie na 44 NS na 11 fevruari 2021 g., izdanie na Ministerstvo na otbranata]

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

IMF Global Prospects and Policies report 2012

https://www.mod.bg/bg/doc/podzakonovi_aktove/20201005_Ustrojstven_pravilnik_MO.pdf

https://www.japcc.org/wp-content/uploads/JAPCC_Read_Ahead_2019.pdf

<https://frognews.bg/novini/shalamanov-otnosheniata-rusiia-vav-voennata-sfera-badat-ogranicheni-minimum.html>

<https://fakti.bg/bulgaria/586577-karakachanov-progovori-za-poddrajkata-na-iztrebitelite-mig-29>

<https://faktor.bg/bg/articles/rusiya-prizemyava-boynata-ni-aviatsiya-neizpalnyavayki-pet-dogovora-za-remont-na-starite-mig-29>

<https://www.mediapool.bg/bulgaria-plashta-stotitsi-milioni-za-mig-ovete-sas-sporen-efekt-news303887.html>

<https://ibl.bas.bg/rbe/lang/bg/%D0%B8%D0%BD%D0%B2%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%8F/>

<https://www.bg-ikonomika.com/2012/09/41.html>

<https://www.bg-ikonomika.com/2012/09/41.html>

<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00114/default/table?lang=en>

<https://bnt.bg/news/za-novite-merki-v-podkrepa-na-biznesa-i-sastoyanieto-na-darzhavnata-hazna-295999news.html>

<https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/efsi-3-2019/bg/index.html>

<http://www.micmrc.government.bg/Нормативна-уредба/Устройствени-документи>

http://www.micmrc.government.bg/files/normativna_uredba/POSTANOVLENIE_120_na_MS_ot_25062012_g_za_syzdavane_na_Mejduvedomstven_syvet_po_otbranitelna_industri.pdf

<http://www.micmrc.government.bg/Състав>

ЕФЕКТИ ВЪРХУ ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ И СТОПАНСТВОТО ПРИ ПРОМЯНА В ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ НАВИЦИ ОТ ПУШЕНЕ НА ТРАДИЦИОННИТЕ ТЮТЮНЕВИ ИЗДЕЛИЯ НА УПОТРЕБА НА НОВИ НИКОТИНОВИ НЕГОРЯЕМИ АЛТЕРНАТИВИ

Стоян Панчев¹, ЕКИП, Аркади Шарков², ЕКИП

Резюме

Тютюнопушенето причинява влошено общо здравно състояние, увеличаване на отсъствията от работа и повишено използване и разходи за здравеопазване. Пушачите са по-склонни от непушачите да развият сърдечни заболявания, инсулт, хронична обструктивна белодробна болест и рак на белите дробове. Станалите популярни нови алтернативи на цигарите, наречени тук никотинови негоряеми алтернативи (ННА) са показани като имащи потенциала за по-малко вредна алтернатива на традиционните тютюневи изделия (ТТИ). В това изследване оценяваме ефектите от потенциална промяна в потребителските навици, която се изразява в замяна на ТТИ с ННА в България, при липса на пълен отказ от употреба на тютюн и никотин, като цяло. Използват се няколко индикатора. Първият е DALY (disability-adjusted life year). В най-консервативния разгледан сценарий DALY намалява с 1,3 хил. и 68 хил. години в сравнение с базовия сценарий за DALY от 194,5 хил. години. В оптимистичния сценарий с по-висока степен на проникване на ННА сред потребителите, ефектите са значително по-високи и намаляването на DALY варира между 3,2 хил. и 162 хил. години в сравнение с базовия сценарий за DALY от 334 хил. години. Тъй като можем да дадем икономическа стойност на DALY, можем да изчислим и стопанския ефект на промяната от гледна точка на спестени пропуснати ползи – при най-оптимистичния разгледан сценарий те достигат 2,8 млрд. лв. за 2019 г. Измерени са спестяванията от публични разходи за хоспитализации и лекарствени продукти за домашно лечение, като се показва част от размера на публичните средства, които могат да бъдат спестени. За да допълним картината са използвани и два индикатора за загуба на работоспособност. Първата е директна загуба на работоспособност в резултат на смърт в резултат на четири групи болести, свързани с тютюнопушенето. Втората е индиректна загуба на работоспособност в резултат на издаване на болничен лист за временна нетрудоспособност в резултат на хоспитализация или домашно лечение с диагноза гореизброените четири групи болести.

¹ Стоян Панчев – макроикономист, основател на Експертен клуб за икономика и политика (ЕКИП), хонорован асистент в катедра „Публична администрация“ (Философски факултет на СУ) 2014-2018 г., завършил бакалавър СУ „Св. Климент Охридски“ и магистър University of London. Работил е в Institute of Economic Affairs, London и Института за пазарна икономика, София. Председател на Българско либертарианско общество.

² Аркади Шарков – здравен експерт, ръководител на програмата по здравна икономика в Експертния клуб за икономика и политика (ЕКИП), завършил бакалавър в Университета за национално и световно стопанство (УНСС) и магистър в Maastricht University. Докторант в СУ „Св. Климент Охридски“. Работил е по проекти, свързани с лекарствената политика и оптимизация на публичните разходи в сферата на здравеопазването, а също и по такива, свързани с устойчивото развитие на индустрията в България.

MEASURING THE PUBLIC-HEALTH AND ECONOMIC EFFECTS OF THE SWITCH IN CONSUMPTION HABITS FROM TRADITIONAL TOBACCO PRODUCTS FOR SMOKING TO NEW NON-COMBUSTIBLE NICOTINE ALTERNATIVES

Stoyan Panchev³, Arkadi Sharkov⁴, Expert Club for Economics and Politics

Abstract

Tobacco smoking is a major cause of poor health, increased work absenteeism, and galloping healthcare costs. Smokers are more susceptible to the development of heart disease, stroke, chronic obstructive pulmonary disease and lung cancer. The increasingly popular new alternatives to cigarettes, hereafter called non-combustible nicotine alternatives (NCNA) have proven to have the potential to be a safer option than traditional tobacco products (TTP). This study measures the effects of a potential change in consumption habits which consists of switching (replacing) of TTP for smoking with NCNA in Bulgaria, in case of absence of full cessation from tobacco and nicotine usage as a whole. There are several indicators used in the study. First one is DALY (disability-adjusted life year). In our most conservative scenario DALY decreases in range between 1,300 years and 68,000 years compared to the base scenario of 194,500 DALY lost. In the most optimistic scenario with high market penetration of NNA the effects are considerably larger and the decrease in DALY is between 3,200 and 162,000 compared to the base scenario of 334,000 DALY lost. Since DALYs can be given economic value, we can calculate that in the most optimistic scenario BGN 2,8 bn could have been saved in 2019 alone. In the study we have also calculated different scenarios for savings in public healthcare expenditures for hospitalizations and medicines, by demonstrating the scale of public financial resources, that could be saved. To complement the pictures, two more indicators were used to account for loss of ability to work. First one is direct loss of ability to work due mortality related to four diseases linked to smoking. Second one is indirect loss of ability to work because of hospitalization or home treatment for which sick leave certificate is issued, related to the same four diseases.

1. УВОД

Проблемът с вредата от тютюнопушенето вълнува потребители, учени, лекари, регулаторни органи и самите производители на тютюневи изделия поне от средата на XX век. След десетилетия на сериозно политическо противопоставяне, анти-табако лобито прави пробив през 90-те години на миналото столетие в САЩ и засилва течащия вече процес на въвеждане на всеобхватни рестрикции върху предлагането, консумацията и рекламата на тютюневите продукти. Част от реакцията на компаниите в сектора още през 70-те години на XX век е да започнат изследователска работа по технологични прототипи, които да намалят вредата от консумацията на тютюневи продукти, като запазят част от характеристиките, причина за това пушачите да продължават консумацията. След множество итерации, последните

³ Stoyan Panchev – Macroeconomist, Founder of the Expert Club for Economics and Politics (ECEP), part-time assistant in the Department of Public Administration (Faculty of Philosophy at Sofia University) 2014-2018, graduated Bachelor from Sofia University "St. Kliment Ohridski" and a Master's degree from the University of London. He has worked at the Institute of Economic Affairs, London and the Institute of Market Economics, Sofia. He is a Chairman of the Bulgarian Libertarian Society.

⁴ Arkadi Sharkov – Health Expert, Head of the Health Economics Program at the Expert Club for Economics and Politics (ECEP). He has a Bachelor's degree from the University of National and World Economy (UNWE) and Master's degree from Maastricht University. He is PhD student at Sofia University "St. Kliment Ohridski". He has worked on projects related to medicine policy and optimization of public spending in the field of healthcare, as well as on projects related to the sustainable industry development in Bulgaria.

години наблюдаваме масово навлизане на т.нар. никотинови негоряеми алтернативи на цигарите (ННА), които са резултат от усилията за създаване на иновации в сектора, инвестиране в нови технологии и в научни изследвания, включително и клинични изпитвания.

Резултати от различни проучвания на научни колективи и регулаторни органи (разгледани по-долу), както от самата индустрия, така и от независими научни изследвания, показват, че ННА демонстрират значителното намаляване на експозицията на организма на вредни вещества за самите потребители и за околните, от което може да се заключи постигане на определени нива на намаляване на риска в сравнение с традиционните тютюневи продукти. Макар и тези изследвания да продължават, вече имаме достатъчно данни, за да се направи оценка от гледна точка на публични политики, относно това какви са възможните ефекти върху общественото здраве и стопанските разходи на макро ниво. В тази публикация разглеждаме ситуацията с традиционните тютюневи продукти за пушене и иновативните негоряеми продукти (с тютюн или без тютюн) от гледна точка на регулацията относно контрола на тютюневи изделия в България, наличните изследвания за по-малката експозиция на вредни вещества, намалена токсичност на ННА и завършваме с модел и изчисление на възможните ефекти при намаляване на вредата, конкретно за общественото здраве и за икономиката в България.

2. РЕГУЛАТОРНА РАМКА ЗА КОНТРОЛ НА ТЮТЮНЕВИТЕ И СВЪРЗАНИТЕ С ТЯХ ИЗДЕЛИЯ

Продуктова регулация

Основната нормативна база за продуктовата регулация на тютюневите и свързаните с тях изделия в България е залегнала в Закона за тютюна, тютюневите и свързаните с тях изделия (ЗТТСИ), който въвежда изискванията на Директива 2014/40/ЕС и предвижда детайлна и всеобхватна регулация за представянето, предлагането и продажбата, включително за етикетирването, опаковките, докладването на съставките и добавките и други мерки за контрол на всички категории и видове изделия. В настоящият анализ са обобщени, както следва:

А) Традиционни тютюневи изделия за пушене (ТТИ) – цигари, нарязан тютюн за ръчно свиване на цигари, тютюн за лула, за наргиле, пури, пурети.

Б) Бездимни тютюневи изделия (БТИ) – тютюн за дъвчене, за смъркане, чието разпространение и потребление в България е незначително, а тютюн в пликчета за смучене (снус) е понастоящем забранен за продажба в ЕС, с изключение на скандинавските страни.

В) Нови тютюневи изделия, които са пуснати на пазара след 2014 ч. и не попадат в дефинициите на нито едно от ТТИ. Към настоящия момент това са нагреваемите тютюневи изделия (НТИ), които са класифицирани като бездимни, тъй като се употребяват без запалване и процес на горене, както е при ТТИ, а посредством електронни устройства с нагряване на съдържащия се в тях тютюн.

Г) Свързаните изделия (СИ) са продукти, които не съдържат тютюн. В тази категория попадат електронните цигари и никотиновите течности, както и растителни изделия за пушене.

Всички гореописани ТТИ, БТИ, НТИ и СИ подлежат на забрана за продажба на и от лица под 18 г., както и на докладване и разкриване на съдържанието, съставките и добавките.

По отношение на ТТИ, на опаковките на конвенционалните цигари, заемащи най-голям дял от потреблението в страната, и на тютюнът за пушене се изискват комбинирани здравни предупреждения, които покриват 65% от предната и задната повърхност на опаковките, и допълнителни информационни предупреждения, които заемат по 50% от страничните панели на цигарените кутии.

За опаковките на БТИ, включително за НТИ и за електронните цигари се изискват текстови здравни предупреждения, които покриват 30% от предната и задната страна на опаковките.

За конвенционалните цигари и за нарязаният тютюн за свиване на цигари е въведено изискване за минимално съдържание в една потребителска опаковка – респективно, 20 къса цигари в една кутия и 30 гр. тютюн в една опаковка.

За конвенционалните цигари е въведено максимално съдържание на три вредни емисии в дима от една цигара: до 10 мг катран, до 1 мг никотин и до 10 мг въглероден оксид.

За електронните цигари, в зависимост от вида им, са въведени изисквания за максимален обем на никотинова течност в контейнери за многократно пълнене от не повече от 10 мл., а в електронни цигари за еднократна употреба или в патрони за еднократна употреба обемът на патроните или резервоарите да не превишава 2 мл. За всички никотинови течности, концентрацията на никотин следва да не е повече от 20 мг никотин на 1 мл. течност.

С Директивата 2014/40/ЕС и със ЗТТСИ се въведе и нова допълнителна нотификационна процедура за НТИ и електронните цигари към съответните регулаторни органи в страната. Уведомленията се подават чрез централизиран европейски портал за докладване поне 6 месеца преди пускането на пазара. Към уведомлението се прилагат, освен обстоятелствена информация относно съставките и емисиите на продуктите, по подобие на ТТИ, също така и наличните научни изследвания за токсичността, опасността от пристрастяване и атрактивността и проучвания и оценки за предпочитанията от различни потребителски групи. НТИ и електронните цигари подлежат и на регистрационен режим в България, като се вписват в публичен регистър, воден от Министерство на икономиката.

НТИ и електронните цигари все още представляват развиващи се и сравнително нови, но набиращи популярност продукти, чиято употреба, за разлика от горящите ТТИ, се извършва чрез нагриване на тютюн или на никотинова течност с цел извличане на никотина. Поради липсата на горене, емисиите от тези бездимни изделия се различават съществено като състав от емисиите в дима от горене при тютюнопушенето на ТТИ, тъй като в аерозола от нагриване липсват или са значително редуцирани редица от химическите вещества, които се образуват в дима в процеса на горене. През последните няколко години редица научни институти, държавни регулаторни агенции и контролни органи активно извършват проучвания за тези нови изделия и техните емисии, за да се установят научни доказателства дали и доколко намаленото излагане на вредни вещества в сравнение с тютюнопушенето води до намаляване на риска при пушачите, които спират да пушат ТТИ и преминават на НТИ или на електронни цигари, а в този смисъл и до намаляване на риска за обществото като цяло. За целите на настоящия аналитичен доклад, НТИ и електронните цигари са обединени в една група, наречена „никотинови негоряеми алтернативи“ (ННА) на цигарите, тъй като те представляват все по-предпочитана алтернатива за пушачите на ТТИ, които осъзнават здравните рискове от заболявания, причинени от тютюнопушенето, и които желаят да подобрят начина си на живот, но поради пристрастеността си към никотин не могат или не желаят да се откажат напълно и/или завинаги от никотина.

Регулация относно тютюнопушене на обществени места (т.е. употреба на ТТИ)

В България е въведена пълна забрана за тютюнопушене на закрити и някои открити обществени места през 2012 г. чрез изменение и допълнение към Закона за здравето. Макар, че е въведена забрана за предлагането и продажбата на всички тютюневи и свързани изделия на лица под 18 г., с цел ограничаване на употребата през 2019 г. българският законодател допълни мярката, като наложи допълнителна забрана за употребата на електронни цигари и наргилета от лица под 18-годишна възраст (чл. 5б, ал. 4 от Закона за закрила на детето). В сравнение с другите държави-членки на Европейския съюз, законодателството е с най-строга тежест.

Законодателната уредба по отношение на прилагането на забраната за тютюнопушене е уредена в следните законови и подзаконови нормативни актове:

- Закон за здравето (ЗЗ)
- Закон за закрила на детето (ЗЗД)
- Наредба за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол, издадена от МЗ
- Устройствен правилник на Регионалните здравни инспекции

Всички затворени обществени места (с изключение на закрити обособени зони на летища) в България са без тютюнев дим. Санкциите за нарушенията на забраната за тютюнопушенето варират от глоби за пушача до имуществена санкция за закритите обществени места, където е било допуснато нарушение на забраната. Събраните средства от глоби са предназначени за финансиране на действията по санкциониране. Също така съществува телефон, изписан на опаковките на ТТИ и система за подаване на жалби от граждани към съответните Регионални здравни инспекции, следвани от проверки.

Органът по контрол за спазването на забраните и ограниченията за тютюнопушене е определен в **чл. 15, ал. 1, т.7 от Закона за здравето**, а именно това са Регионалните здравни инспекции. В **чл. 56 и чл. 56а** от същия закон са посочени конкретните обществени места/помещения и/или изключения, касаещи забраната за тютюнопушене.

В **Чл. 5б на Закона за закрила на детето (ЗЗД)** са уредени конкретните забрани, касаещи употребата и закупуването за тютюневи и други изделия от лица под 18 г. възраст.

В **чл. 24, т. 9 от 1. Наредба за условията и реда за упражняване на държавен здравен контрол, издадена от МЗ**, се уреждат правилата по контрол, касаещи ограничението или забраните за тютюнопушене, прилагани от страна на Регионалните здравни инспекции и други органи на Министерство на здравеопазването.

Съгласно **чл. 33, ал. 2, т. 4 от Устройствения правилник на Регионалните здравни инспекции** се уреждат правата и задълженията на представителите на регионалните здравни инспекции при извършване на проверки за установяване нарушение на забраната за тютюнопушене в страната.

По отношение на превенцията и отказа от тютюнопушене се предлага помощ чрез услуги и консултации с медицински специалисти за начините за спиране на тютюнопушенето. Част от тях са субсидирани, но основните места в държавата, които предоставят подобен тип помощ, са част от заведенията за болнична и извънболнична помощ. Никотиновата заместителна терапия може да бъде закупена без рецепта в аптеката, но не се реимбурсира. Съществува безплатен горещ телефон за помощ за отказване от вредния навик – част от комбинираните здравни предупреждения на опаковките на ТТИ.

Данъчна регулация

Данъчната регулаторна рамка в България е залегнала в Закона за акцизите и данъчните складове и е базирана на разпоредбите в Директива 2011/64/ЕС, която установява основните принципи за сближаване и хармонизацията на структурата и ставките на акциза в страните-членки на Европейския съюз, като в нея са заложили изискванията за минимално облагане на различните видове ТТИ.

Към настоящия момент Директива 2011/64/ЕС предвижда облагане само за ТТИ и не предвижда разпоредби относно облагане на ННА (НТИ и никотинови течности за електронни цигари) или други изделия, несъдържащи тютюн и/или несъдържащи никотин.

Цигари

Според акцизната Директива, акцизното облагане за най-популярния продукт от категорията на ТТИ (цигарите) представлява смесена данъчна структура, включваща два задължителни компонента:

- **специфичен компонент**, изразен във фиксирана сума за 1000 къса, която в процентно изражение трябва да е между 7,5% и 76,5% от общото данъчно бреме, и
- **адвалорен компонент**, изразен в процент от цената на дребно (включваща всички дължими данъци и такси), който в нашия случай в България се прилага върху регистрираната цена на дребно.

В допълнение, освен правилото за прилагането на смесена структура на облагане, е въведено изискване за:

- минимално ниво на общо акцизно облагане не по-малко от 90 евро/1000 къса и едновременно с това - поне 60% от средно претеглената цена на дребно. Страните членки, в които общото акцизно бреме е 115 евро/1000 къса или повече, няма нужда да се съобразяват с правилото за 60% от цената.

При останалите видове ТТИ се прилагат изисквания за минимално облагане, но без задължение за смесена структура, както е при цигарите.

Тютюн за пушене

Директива 2011/64/ЕС разграничава два под-вида на тютюн за пушене:

- **фино нарязан тютюн за пушене**, предназначен за свиване на цигари, с минималното ниво на акциза 50% от среднопретеглената цена на дребно или 60 евро/килограм, и
- **други тютюни за пушене** с минимално облагане 20% от цената на дребно или 22 евро/килограм.

Пури и пурети

За пурите и пуретите акцизът е минимум 5% от продажната цена на дребно или 12 евро/1000 къса или за килограм.

Таблица 1: Среднопретеглени цени на дребно и данъчна тежест при цигарите за страните от ЕС към м.юли 2020 г.

	Среднопретеглена цена на дребно за 20 къса (EUR)	Общ акциз (excise yield) за 20 къса (EUR)	Общо данъчно бреме – дял от цената (акциз+ДДС)
България	2,76	1,78	82,40%
Полша	3,22	2,06	82,90%
Словакия	3,40	2,06	77,10%
Чехия	3,54	2,30	82,60%
Литва	3,57	2,20	79,10%
Хърватска	3,58	2,22	81,76%
Латвия	3,58	2,28	81,20%
Словения	3,70	2,28	79,80%
Румъния	3,82	2,24	74,60%
Унгария	3,86	2,14	76,90%
Естония	4,07	2,86	86,90%
Гърция	4,20	2,74	84,40%
Кипър	4,38	2,58	75,00%
Испания	4,55	2,8	79,20%
Португалия	4,60	2,66	76,50%
Люксембург	4,64	2,54	69,40%
Италия	5,04	3,00	77,80%
Австрия	5,11	3,06	76,80%
Малта	5,36	3,38	78,40%
Швеция	5,92	3,02	70,94%

Германия	6,03	3,26	68,00%
Дания	6,23	4,70	108,30%
Белгия	6,25	3,82	78,60%
Холандия	6,48	4,70	89,90%
Финландия	7,71	5,46	90,30%
Франция	8,57	5,88	85,30%
Ирландия	12,06	7,98	85,00%

Източник: European Commission, Excise Duty Tables - Part III Manufactured Tobacco (07.2020)⁵

В Таблица 1 се виждат последните налични данни от Европейската комисия за среднопретеглените цени на цигарите и тежестта на акцизите и ДДС. Цените варират от най-високата в Ирландия (12 евро за кутия с 20 къса) до най-евтина в България (2,76 евро за кутия с 20 къса). Но, въпреки че цената на българския пазар е най-ниска спрямо останалите в ЕС, делът на данъчното бреме от цената на цигарите е сравнително висока - по-скоро в горната половина на списъка със стойност от 82,4%.

Акцизно облагане на тютюневи изделия в България

След присъединяването на България към Европейския съюз през 2007 г., акцизната политика в страната преминава през три етапа. Първият (2007-2010 г.) е свързан с рязкото покачване на акцизните ставки за достигане на минималните нива в Съюза. И макар, изискването за минимално общо ниво на облагане към 1 януари 2010 г. да бе 64 евро/1000 къса, в България ставката за минимално облагане беше рязко повишена от 54 евро за 1000 къса до 76 евро/1000 къса, което доведе до сериозен шок за легалния пазар на цигари и съответно до разрастване на незаконния пазар като директно следствие на драстичния данъчен скок. Вторият период (2010-2015 г.) се характеризира със замразяване на данъчните промени след шоковото вдигане от 2010 г. Последва третият период (2016 – 2020 г.), през който след редица разнопосочни промени в акцизното законодателство, се въведе и акцизен календар-график за постепенно увеличаване на ставките до 90 евро на 1000 къса от 1 януари 2018 г.

Размерите на ставките за различните тютюневи изделия са разписани в Закона за акцизите и данъчните складове в чл. 37, чл. 38 и чл. 39.

През последните няколко години, наред с редица други държави-членки, и България въведе нова отделна акцизна категория и акцизно облагане за новите нагреваеми тютюневи изделия (НТИ).

Близо половината от държавите членки (13) са въвели акцизно облагане върху никотиновите течности за електронни цигари, а останалите, сред които България – не облагат тези изделия. Действащите към настоящия момент акцизни ставки в България са както следва:

Цигари – специфичен акциз от 109 лв./ 1000 къса, адвалорен (пропорционален) акциз от 25% от продажната цена, а минималната обща акцизна тежест да е не по-малко от 177 лв./1000 къса.

Тютюн за пушене – 152 лв./ килограм, като България прилага единна ставка за всички видове тютюн за пушене, независимо от начина, по който се употребява – фино нарязан, предназначен за свиване на цигари, за лула, за наргиле или др.)

Пури и пурети – 270 лв./1000 къса

НТИ – 233 лв./кг. Тютюн

Последните налични данни от докладите на Митниците се отнасят до 2020 г. Количествата на обложените с акциз цигари нарастват с 0.9% до 14 770.2 млн. къса през 2020 г. Средните

⁵European Commission 2021, Indirect taxes other than VAT, Excise Duty Table – part 3, tobacco.

ставки на акциза при цигарите са съответно 178.5 лева/1000 къса за 2019 г. и 178.8 лева/1000 къса за 2020 г. (0.2% ръст на средните ставки). Приходите от акциз за тютюн за пушене през 2020 г. са в размер на 77,3 млн. лева, с 8 млн. лева (11,5%) повече от събраните през 2019 година.⁶

Както описваме в предишния наш аналитичен Преглед на регулаторните рамки за тютюна⁷, през 2017 г., в България е приета акцизна рамка и за НТИ (нагреваемите тютюневи изделия). Тази практика съответства на подхода на редица други европейски страни в облагането на иновативните НТИ, макар че на ниво общ европейски пазар все още не е установена данъчна регулация за тази конкретна нова категория. През същата 2017 година акцизът в България бе определен на нивото на този на тютюна за пушене или 152 лв./кг тютюн. През 2018 г. акцизът върху НТИ бе повишен от 152 лв./кг. тютюн на 233 лв./кг тютюн. Така акцизната тежест върху една кутия, съдържаща НТИ, е повишен от 0,93 лв. на 1,43 лв. Спрямо средното за ЕС ниво на акциза за НТИ, изчислен като процент от минималния акциз върху конвенционалните цигари, представляваше 26%, през 2017 г., а от октомври 2018 г и към 2021 г. акцизът на НТИ е около 40% от този на минималния акциз върху класическите цигари.

Финансово погледнато - през 2018 г. приходите от акциз върху НТИ се равняват на 23 млн. лв. за 148 тона. За 2019 г. се отчита близо двойно увеличение на приходите вследствие, както на увеличената ставка, така и поради потенциалът за повишаване на потреблението, характерен за нови изделия, пуснати на пазара. Събраният акциз от НТИ за 2019 г. е 51,6 млн. лв. за 221.4 тона, а за 2020 г. данните за събраните приходи от акциз за нагреваеми тютюневи изделия са с 8.4% спрямо събраните през 2019 г. и сочат ограничаване на степента на растеж от 2018 г. и стабилизиране на потреблението през 2019 и 2020 г.

3. НИВО И МОДЕЛИ НА ПОТРЕБЛЕНИЕ НА ТЮТЮНЕВИ И СВЪРЗАНИ ИЗДЕЛИЯ

Европейско здравно интервю (ЕЗИ) – вълна 2019 г.

В Таблица наблюдаваме предварителните данни от последното Европейско здравно интервю (ЕЗИ) за България, провеждано за Евростат от НСИ през 2019 г.⁸, което обхваща широка възрастова група от населението – от 15 годишна възраст нагоре, за употребата на тютюневи изделия като цяло. Следва да се отбележи, че едно от ограниченията на проучването е, че тютюневите изделия не са разграничени между ТТИ и НТИ, а електронните цигари са напълно изключени от обхвата. Но годишните отчети на Агенция Митници за освободените за потребление цигари (над 14 млрд. къса годишно през последните няколко години) дават ясна индикация за силно доминиращия дял на цигарите и съответно високото ниво на тютюнопушенето сред българското население. 63,8% от всички респонденти заявяват, че изобщо не употребяват тютюневи изделия. Следователно, може да се заключи, че 36.2% от населението от 15 г. нагоре употребяват тютюневи изделия. 29,1% от тях отговарят че употребяват тютюневи изделия на ежедневна база, като 38% от тях са мъже, а 21,1% - жени. Спорадично потребяващите сред тях са 7,1% (средно за мъже и жени). Спрямо данните от ЕЗИ, проведено през 2014 г. общият дял на ежедневните потребители се е покачил през 2019 с 1%.

⁶ Годишен отчет на Агенция Митници за 2020 – [Godishen-otchetAM2020.pdf (customs.bg)]

⁷ Шарков (2020), „Намаляване на вредите от тютюна: Преглед на регулаторните рамки и иновациите“, ЕКИП [Sharkov (2020), „Namalyavane na vredite ot tyutyuna: Pregled na regulatornrite ramki i inovatsiite“, ЕКИП]

⁸ [Questionnaire EHIS 2019_var2.pdf \(nsi.bg\)](#) - „Включват се всички видове тютюневи изделия като фабрични цигари, саморъчно навити цигари, пури, пурети, дула и др. Включва се и употребата на електронно устройство за нагриване на тютюн (IQOS, GLO). При отговорите си изключете електронните цигари, вейп устройства, електронно наргиле, както и употребата на миксирани цигари, включващи тютюн и канабис.“

Таблица 2: Тютюнопушене по пол (%)

Пушите ли?	Общо	Мъже	Жени
Да, всеки ден	29,1	38,0	21,1
Да, понякога	7,1	7,9	6,4
Изобщо не	63,8	54,1	72,5

Източник: НСИ, ЕЗИ (2019)

В Таблица 2 наблюдаваме стратифицирани по възраст данни за потреблението. В процентно изражение ежедневните потребители са най-много във възрастовата група между 45 и 64 г., следвани от по-младата част от населението между 25 и 44 г., където представляват 37,8% от отговорилите. Активните потребители са именно в тези два възрастови сегмента, обхващащи възрастта от 25 до 64 г., която също представлява и активната трудова възраст. Спрямо данните от ЕЗИ, проведено през 2014 г. потребяващите тютюневи изделия във възрастта между 15 и 24 г. са намалели с приблизително 5%, като следващите две възрастови групи запазват съотношението си, повишение с 5% има единствено при тези над 65 г. възраст.

Таблица 2: Тютюнопушене по възраст в навършени години (%)

Пушите ли?	Общо	Възраст (в навършени години)			
		15 - 24	25 - 44	45 - 64	65 +
Да, всеки ден	29,1	16,2	37,8	38,2	12,5
Да, понякога	7,1	(8.2) ^u	9,0	7,6	3,8
Изобщо не	63,8	75,6	53,2	54,2	83,7

Източник: НСИ, ЕЗИ (2019)

Евробарометър – 2020 г.

Данните от проучването Евробарометър⁹ на Европейската комисия за тютюневите изделия и електронните цигари, проведено през 2020 г. потвърждава до голяма степен високото общо разпространение на употребата на тютюневи и никотинови продукти, като в него са добре разграничени употребата на различните продукти – ТТИ, НТИ и електронни цигари. Проучването също обхваща населението над 15 годишна възраст. Според Евробарометър 38% от населението заявява, че пуши ТТИ (предимно цигари), като нивото е с 2% по-високо от данните от същото проучване на Евробарометър от 2017 г., като от 2007 г. до 2017 г. % нивото е непроменено - 36%. 2% от респондентите се определят като потребители на НТИ, а 1% - на електронни цигари, като около 15% от двете групи - ежедневно.

69% от заявилите, че са пушачи на ТТИ декларират, че пушат ежедневно, тоест около 26% от цялата база респонденти, което е съпоставимо с данните от ЕЗИ за 2019 (29%). 73% от пушачите заявяват, че никога не са мислили да се откажат, а само 5% са правили опит за отказ през изминалите 12 месеца.

Аналитичен доклад на Фондация Блулинк/Екзакта рисърч – 2021 г.

Като трети допълнителен източник на актуална информация е представеният на 29 април 2021 г. аналитичен доклад за отношението на младите хора към употребата на тютюневи

⁹ European Commission 2021, Eurobarometer: attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes.

изделия, публикуван в специално издание на Коалиция за живот без тютюнев дим¹⁰, изработен от фондация БлуЛинк в рамките на проект “Силата на хората: Изграждане на подкрепа за прилагане на законодателството за контрол на тютюна”. В доклада се изследва връзката между тютюнопушенето и младежите, и е подкрепен от международния Съюз против туберкулозата и белодробните заболявания. Анализирани данни са събрани чрез две национални представителни проучвания на Екзакта Рисърч Груп чрез допитване на фокус групи с младежи на възраст 18 – 35 г., както и други социални методи. Между 45.7 и 50.4% от младежите у нас употребяват тютюневи изделия, като цигарите са доминантно представени при над 80% от потребителите. НТИ и електронните цигари са със сравнително нисък дял на разпространение, съпоставимо с данните от Евробарометър – около 1-2%.

В проучването на Екзакта Рисърч са включени въпроси за отношението и възприятията за степента на вредност на младите хора относно НТИ и електронни цигари. Над една трета от младите хора (18-35г.) (37%) смята, че нагряваемите тютюневи изделия и традиционните изделия за пушене са еднакво вредни, около една четвърт (24,8%) е на мнение, че нагряваемите са по-малко вредни, а 15,4%, че нагряваемите са по-вредни. Настоящите и бившите пушачи уточняват с какво тютюнево изделие са започнали да пушат. Много голям дял (85,5%) съобщават, че това са фабричните цигари, други 9,1% са започнали с наргиле, 1,9% с тютюн за ръчно свиване на цигари, по 0,9% с нагряваемо тютюнево изделие, с електронни цигари или пури, а 1,2% с нещо друго. Изнесените данни от Екзакта Рисърч, дават индикация, че делът от младите хора, които са започнали да употребяват някакви никотинови изделия чрез НТИ и електронни цигари е незначителен в сравнение с тези, които започват употреба с конвенционални цигари.

Без да претендираме за пълна изчерпателност на обхванатите в този анализ проучвания относно потреблението, разпространението и нагласите относно ТТИ и ННА, считаме, че и трите доклада са сравнително актуални (2019 – 2021 г.) и данните са сравними, макар че са приложени различни методологии и обхват на населението. Имайки предвид ограниченията на всяко то тях, надлежно отбелязани от самите автори, може да се заключи, че тютюнопушенето в страната остава на високо равнище (36-38%) и продължава силно да доминира всички останали тютюневи и свързани изделия. Въпреки добрата осведоменост сред населението и неоспоримите научни данни и потвърждение на редица международни здравни организации, че тютюнопушенето представлява най-вредният начин за набавяне на никотин, и макар по-ниската експозиция на вредни вещества от ННА да е известна на около 24% от младите хора (Екзакта Рисърч), потреблението им остава ниско в сравнение с ТТИ. Необходимо е повече време за получаване на епидемиологични данни от продължаващи научни изследвания за установяване и потвърждение на степента на намаление на относителния риск при ННА спрямо ТТИ.

4. РИСКЪТ ОТ ТЮТЮНОПУШЕНЕТО ЗА ЗАБОЛЕВАЕМОСТ И СМЪРТНОСТ В СРАВНЕНИЕ С РИСКА ОТ УПОТРЕБА НА ННА

Германският федерален институт за оценка на риска (BfR)

В свое изследване Германският федерален институт за оценка на риска сравнява обема на карбонилните съединения формалдехид, ацеталдехид, акролеин и кротоналдехид и отчита значително намаление от 80-96% при емисиите от НТИ, използвани с устройството за нагряване на тютюн в сравнение с конвенционалните цигари. Обемите на летливи и

¹⁰ Насева, Антонов и колектив (2021) „Аналитичен доклад за отношението на младите към употребата на тютюневи изделия“, Коалиция за живот без тютюнев дим [Naseva, Antonov i kolektiv (2021) „Analitichen doklad za otnoshenieto na mladite kam upotrebata na tyutyunevi izdelia“, Koalitsia za zhiivot bez tyutyunev dim]

полулетливи съединения в емисиите са дори 97-99% по-ниски при устройството за нагриване на тютюн в сравнение с конвенционалните цигари.¹¹

Националният институт за обществено здраве и околна среда на Нидерландия (RIVM)

Националният институт за обществено здраве и околна среда на Нидерландия (RIVM) разработва метод за оценка на риска или оценка на потенциалната степен на въздействие върху здравето на различните тютюневи изделия. В своята публикация те оценяват осем канцерогенни вещества, съдържащи се както в емисиите на нагриваемите тютюневи изделия (НТИ), така и в тютюневия дим за да установят какъв е вероятният здравен ефект за пушачите, преминаващи на НТИ, в сравнение с тези, които продължават да пушат. В своите заключения те посочват, че, макар и не без риск, употребата на НТИ води до 10 до 25 пъти по-ниски нива на излагане на тези канцерогенни вещества и това може да доведе до значително подобрен рисков профил.¹²

Агенцията за обществено здраве на Англия (PHE)

Агенцията за обществено здраве на Англия (PHE) периодично публикува прегледи на доказателствата във връзка с електронните цигари. В тях се твърди, че макар употребата на електронни цигари да не е 100% безопасна, повечето от химичните вещества, причиняващи свързани с тютюнопушенето заболявания отсъстват, че и наличните вещества са с органичен потенциал за опасност. В него се потвърждава, че електронните цигари са около 95% по-малко вредни от пушенето.

В последващ преглед на доказателствата във връзка с електронните цигари и нагриваемите тютюневи изделия се посочва, че нагриваемите тютюневи изделия вероятно намаляват излагането на потребителите и хората около тях на вредни вещества в сравнение с цигарите.¹³

Агенцията по храни и лекарства на САЩ (FDA)

В заповедта на Агенцията по храни и лекарства на САЩ (FDA) за назначаване на статут на тютюнево изделие с модифициран риск „Промяна (модификация) на излагането“ за IQOS & Heatsticks, се цитират резултатите от проведените от ФМИ проучвания за оценка на количественото намаляване на експозицията посредством изследване на измененията при системно излагане на участниците в проучването на 17 ВПВВ и техните метобилити (включително никотин). Биомаркерите за излагане са избрани така, че да отговарят на 14 от 20-те ВПВВ, за които FDA изисква да се докладва информация и които са установени в цигарения дим. Резултатите от проучванията показват, че системно измерените биомаркери за излагане на ВПВВ са статистически значимо (р стойности <0.05) намалени при пушачите, които преминават напълно на IQOS, като нивата на биомаркери за излагане са сходни с тези при участниците в групата, въздържащи се от пушене. В края на периода на контролирано преминаване от горими цигари на IQOS, системното излагане на 15 от 16-те избрани биомаркери за излагане е намалено с 47-96%.¹⁴

¹¹ Pieper, E., Mallock, N., Henkler-Stephani, F. *et al.* (2018) Tabakerhitzer als neues Produkt der Tabakindustrie: Gesundheitliche Risiken. *Bundesgesundheitsbl* **61**, 1422–1428.

¹²Slob W, Soeteman-Hernández L, Bil W, Staal YCM, Stephens WE, Talhout R. (2020). A Method for Comparing the Impact on Carcinogenicity of Tobacco Products: A Case Study on Heated Tobacco Versus Cigarettes. *Risk Anal.* **40**(7):1355–1366.

¹³ McNeill A, Brose LS, Calder R, Bauld L & Robson D (2018). Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England. London: Public Health England.

¹⁴Scientific Review of Modified Risk Tobacco Product Application (MRTPA) Under Section 911(d) of the FD&C Act - Technical Project Lead, FDA

5. ЗАБОЛЯВАНИЯ, СВЪРЗАНИ С ТЮТЮНОПУШЕНЕТО И ПРЕЖДЕВРЕМЕННА СМЪРТНОСТ

Тютюнопушенето и повишените рискове от заболяване са тясно обвързани. Съгласно проведени дългосрочни качествени и количествени проучвания сред пушачи (1-6) рисковите фактори за развитие на различни по тип и интензитет заболявания се повишават с всяка следваща изпушена цигара.

1) Пушачите са по-склонни от непушачите да развият сърдечни заболявания, инсулт и рак на белите дробове^{15 16}

- Оценките показват, че пушенето увеличава риска:
- За коронарна болест на сърцето от 2 до 4 пъти
- За мозъчен удар от 2 до 4 пъти
- От мъжете, развиващи рак на белия дроб 25 пъти
- От жените, развиващи рак на белия дроб с 25,7 пъти

Тютюнопушенето причинява влошено общо здравно състояние, увеличаване на отсъствията от работа и повишено използване и разходи за здравеопазване

2) Пушачите са изложени на по-голям риск от заболявания, които засягат сърцето и кръвоносните съдове (сърдечно-съдови заболявания)^{17 18}.

- Пушенето причинява инсулт и коронарна болест на сърцето, които са сред водещите причини за смърт в България.
- Дори хората, които пушат по-малко от пет цигари на ден, могат да имат ранни признаци на сърдечно-съдови заболявания.
- Тютюнопушенето уврежда кръвоносните съдове и може да ги накара да се удебелят и да се стеснят. Това кара сърцето ви да бие по-бързо и кръвното налягане да се покачва. Могат да се образуват и съсиреци.
- Инсулт възниква, когато:
 - Съсирекът блокира притока на кръв към част от мозъка;
 - Кръвоносен съд в или около мозъка ви се пука.
- Блокадите, причинени от тютюнопушенето, също могат да намалят притока на кръв към краката и кожата.

3) Пушенето може да причини белодробни заболявания, като уврежда дихателните пътища и малките въздушни торбички (алвеоли), намиращи се в белите дробове¹⁹.

- Белодробните заболявания, причинени от тютюнопушенето, включват ХОББ, което включва емфизем и хроничен бронхит
- Пушенето на цигари причинява повечето случаи на рак на белите дробове

¹⁵ U.S. Department of Health and Human Services. The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2014

¹⁶ U.S. Department of Health and Human Services. Reducing the Health Consequences of Smoking: 25 Years of Progress. A Report of the Surgeon General. Rockville (MD): U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 1989

¹⁷ U.S. Department of Health and Human Services. How Tobacco Smoke Causes Disease: What It Means to You. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2010

¹⁸ Centers for Disease Control and Prevention. QuickStats: Number of Deaths from 10 Leading Causes—National Vital Statistics System, United States, 2010. Morbidity and Mortality Weekly Report 2013;62(08);155..

¹⁹ U.S. Department of Health and Human Services. Women and Smoking: A Report of the Surgeon General. Rockville (MD): U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Office of the Surgeon General, 2001

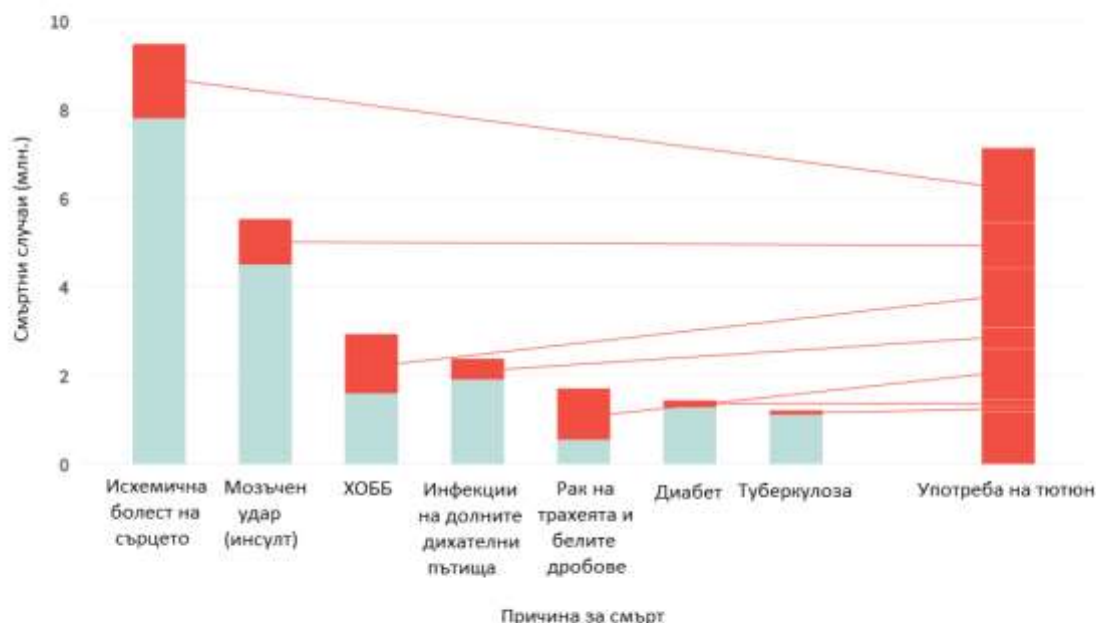
- Ако имате астма, тютюневият дим може да предизвика атака или да влоши атаката
- Пушачите са 12 до 13 пъти по-склонни да умрат от ХОББ, отколкото непушачите

В Графика 1 се наблюдава Приписваната смъртност, пряко свързана с употребата на тютюн и тютюневи изделия се равнява на 7,1 млн. човешки живота на година. Онкологичните, сърдечно и мозъчно съдовите заболявания, както и респираторните са сред водещите причини за тази смъртност. Съгласно други изследвания, касаещи годините живот с увреждане, които са свързани с употребата на тютюн и тютюневи изделия за България те представляват около 15,6%.

Графика 1 Смърт, свързана с употреба на тютюн и тютюневи изделия

Смърт, свързана с употребата на тютюневи изделия

Тютюневите изделия допринасят за повечето от водещите причини за смърт по Света, а половината от всички пушачи ще умрат от заболявания, свързани с употребата на тютюн.



Източник:
© IARC 2017

THE TOBACCO ATLAS
tobaccoatlas.org

Източник: The Tobacco Atlas, Sixth Edition (2018)

6. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

За да оценим ефектите от потенциална промяна в потребителските навици, която се изразява в замяна на потреблението на ТТИ (запалими тютюневи изделия) с потребление на ННА в случаите на липса на пълен отказ от употреба, са използвани няколко различни индикатора. Целта е да се проследи общият ефект от променените потребителски навици в няколко различни направления, а сумарният ефект показва общото подобрене в начина на живот на пушачите, които преминават на ННА.

Първият индикатор е DALY (disability-adjusted life year) - пропуснати години живот в добро здраве в резултат на заболяване, нетрудоспособност или преждевременна смърт. С други думи, намаляване на стойността му означава подобряване на стандарта на живот, а увеличаването ѝ е признак на влошаването му. Според изследвания на Световната здравна

организация сред основните причини за ръста на DALY са исхемична болест на сърцето, мозъчен инфаркт, хронична обструктивна белодробна болест, инфекция на долните дихателни пътища и др. Тъй като DALY представлява пропуснатите години живот в добро здраве, на негова база може да се изчислят и пропуснатите ползи за икономиката в резултат на заболяване, нетрудоспособност или преждевременна смърт.²⁰

Следващият индикатор са публични разходи за хоспитализации и лекарствени продукти за домашно лечение, който показва част от размера на публичните средства, които могат да бъдат спестени и/или използвани за друг вид лечение. За целта са разгледани лечение на болести на органите на кръвообращението (МКБ I20 - I25), мозъчен инфаркт, злокачествени новообразувания на дихателните органи (МКБ C30 - C35), хронична обструктивна белодробна болест (МКБ J44). На база на публично достъпни данни може да се направи изчисление единствено на потенциала за спестяване на публични средства, но това подценява общият ефект, тъй като лечението е свързано и с директни плащания от джоба на пациентите – т.нар. out-of-pocket payments. За четирите групи заболявания е използван дялът от тях, който може да бъде обяснен с тютюнопушене²¹.

За да допълним картината са използвани два индикатора за загуба на работоспособност. Първата е директна загуба на работоспособност в резултат на смърт в резултат на гореизброените четири групи болести. Втората е индиректна загуба на работоспособност в резултат на издаване на болничен лист за временна нетрудоспособност в резултат на хоспитализация или домашно лечение с диагноза гореизброените четири групи болести. Последните могат да прераснат в трайна загуба на работоспособност, но поради твърде много условности, свързани с нея, не са изследвани ефектите върху нея. Въпреки това, следва да се отбележи, че това подценява потенциалните положителни ефекти от промяна в потребителските навици, т.е. те са силно консервативни.

За целта на изследването са разгледани три сценария – промяна в потребителските навици на 1%, 15% и 50% от активните пушачи в страната и ефектите върху гореизброените четири индикатора. Използвани са три индикатора за намаляване на вредния ефект от използване на запалими/горими тютюневи изделия за пушене – висока степен на намаляване на заболяемостта от 97%, което се посочва като максимален потенциален ефект от различни изследвания^{22,23}, както и два по-консервативни сценария с намаляване на негативния ефект с 83% (средна степен на намаляване) и 70% (ниска степен на намаляване).

7. РЕЗУЛТАТИ

За да изчислим потенциалния ефект върху пропуснатите години живот в добро здраве са използвани данни от Global Health Data Exchange за четирите групи болести, посочени в методологията на изследването. DALY съдържа три стойности – долна, средна и горна стойност, като изчисленията са направени и за трите, като фокусът е само върху възрастовата група 15-69 г. Не е изненадващо, че най-голяма загуба на години живот в добро здраве се наблюдава при злокачествените новообразувания на дихателните органи – 107-183 хил. години през 2018 г.²⁴ На второ място се нарежда мозъчният инфаркт с DALY от 45-74 хил. години, а малко след него е хроничната обструктивна белодробна болест с DALY от 34-63 хил. години. Разбира се, тези стойности варират значително между възрастовите групи, което

²⁰ Hana Ross, Rijo M John (2008) Economic value of disability-adjusted life years lost to cancers, *Journal of Clinical Oncology*, p. 4

²¹ Institute for Health Metrics and Evaluation (2020) Data on non-communicable diseases - <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>

²² Foster et al. (2017) Assessment of novel tobacco heating products THP1.0. Part 3: Comprehensive chemical characterisation of harmful and potentially harmful aerosol emissions

²³ WHO (2019) Report on the Scientific Basis of Tobacco Product Regulation: Seventh Report of a WHO Study Group

²⁴ За сравнение, населението на България през 2018 г. е малко над 7 млн. души, или потенциалният размер на годините живот в добро здраве през годината е около 7 млн. години.

предполага и различен ефект от промяната на потребителските навици върху тях. Така например в групата 40-54 г. DALY от злокачествените новообразувания на дихателните органи варира между 22 и 41 хил. години, докато при 25-39 г. е 4-8 хил.

Общият ефект от промяна в потребителските навици върху загубените години живот в добро здраве варира значително в зависимост от различните сценарии. В най-консервативния сценарий DALY намалява с 1,3 хил. и 68 хил. години в сравнение с базовия сценарий за DALY от 194,5 хил. години. В оптимистичния сценарий с по-висока степен на преминаване на ННА сред пушачите на ТТИ тези ефекти са значително по-високи и намаляването на DALY варира между 3,2 хил. и 162 хил. години в сравнение с базовия сценарий за DALY от 334 хил. години.

Таблица 3: Потенциално намаляване на DALY по заболявания, години, 2019 г.

Степен на намаляване на негативния ефект	Ниска			Средна			Висока		
	Сценарий	I	II	III	I	II	III	I	II
Болести на органите на кръвообращението	-63	-938	-3 127	-94	-1 408	-4 693	- 137	-2 057	-6 856
Мозъчен инфаркт	- 312	-4 684	-15 615	- 484	-7 263	-24 210	- 720	-10 793	-35 975
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	- 749	-11 235	-37 449	-1 174	-17 610	-58 701	-1 778	-26 668	-88 895
Хронична обструктивна белодробна болест	- 238	-3 564	-11 881	- 387	-5 812	-19 375	- 609	-9 131	-30 435
Общо	-1 361	-20 421	-68 071	-2 140	-32 094	-106 979	-3 243	-48 649	-162 162
Базов сценарий	194 489			257 781			334 354		

Източник: Global Health Data Exchange, собствени изчисления

При хоспитализациите и домашното лечение картината е малко по-различна, като основният дял както от броя здравноосигурени лица (ЗОЛ), така и реимбурсираните суми е концентриран при домашното лечение. Над 72% от лечението на ЗОЛ през 2018 г. (последни налични данни) е свързано с болести на органите на кръвообращението, а диагнозата е за домашно лечение, което означава, че става въпрос за хронични заболявания. Същевременно хоспитализираните ЗОЛ с диагноза в същата група заболявания са около 6% от всички ЗОЛ, а тези с мозъчен инфаркт – 4,5%. Около 14,7% от ЗОЛ се лекуват в домашни условия за хронична обструктивна белодробна болест. Средният брой хоспитализации за четирите групи заболявания за периода 2014-2018 г. е 135,9 хил. годишно, а броят на ЗОЛ с диагноза за домашно лечение е около 1,06 млн. души годишно за същия период.

Едно възможно обяснение за голямата диспропорция между лекуваните в домашни условия и хоспитализираните ЗОЛ може да бъде добрата профилактика, превенция и лечение в извънболнична среда. Това обаче е малко вероятно, тъй като според Здравния профил на България 2019 г.²⁵ “освен ракът на белите дробове, който обуславя 16% от предотвратимата смъртност, инсултът, исхемичната болест на сърцето и хипертонията, взети заедно, са допринесли за 41% от всички предотвратими смъртни случаи”. Страната ни се нарежда на четвърто място по най-висок дял предотвратима смъртност с добро лечение и на седмо място по най-висок дял на предотвратима смъртност с добра превенция. С други думи, здравната система не осигурява качествени и навременни здравни грижи.

²⁵ OECD/European Observatory on Health Systems and Policies (2019), Bulgaria: Country Health Profile 2019 - https://ec.europa.eu/health/state/country_profiles_en

Тази негативна тенденция може частично да се облекчи в резултат на промяна на потребителските навици и заместване на запалими ТТИ с ННА, при липса на пълен отказ от тютюн и/или никотин. В периода 2014-2018 г. средно около 449,6 хил. лица годишно са били хоспитализирани или провеждат лечение в домашни условия за заболявания, които могат да са резултат от тютюнопушене, а разходите на Националната здравноосигурителна каса възлизат на 122,4 млн. лв. на година за същия период. При консервативен сценарий за промяна в потребителските навици броят на хората, които се нуждаят от лечение може да намалее с между 3,1 и 157 хил. души, докато в оптимистичен сценарий намалението варира между 4,4 и 218 хил. души.

Това би позволило на НЗОК да спести разходи от 0,9-43 млн. лв. в консервативния сценарий и 1,2-59 млн. лв. в оптимистичния сценарий. Тези средства могат да се използват за подобряване на превенцията и профилактиката, както и за самото лечение, които, както се вижда от доклада на Европейската комисия, са на незадоволително ниво. Нещо повече – независимо дали става въпрос за хоспитализация или домашно лечение, средствата от НЗОК представляват само дял от общия разход за лечение в страната, като останалата част от средствата се плащат директно от пациентите. Така например, средните нива на реимбурсиране на лекарствените продукти за сърдечно и мозъчно съдови заболявания е на ниво от около 33%, докато останалата част се доплаща от пациентите.²⁶

Таблица 4: Потенциално намаляване на средногодишния брой ЗОЛ по заболявания, брой, 2014-2018 г.

Степен на намаляване на негативния ефект	Ниска			Средна			Висока		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Сценарий									
Болести на органите на кръвообращението	-2 308	-34 626	-115 420	-2 737	-41 056	-136 855	-3 199	-47 982	-159 939
Мозъчен инфаркт	-91	-1 368	-4 560	- 108	-1 622	-5 406	- 126	-1 895	-6 318
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	-81	-1 209	-4 029	-96	-1 433	-4 777	- 112	-1 675	-5 583
Хронична обструктивна белодробна болест	- 668	-10 013	-33 378	- 792	-11 873	-39 576	- 925	-13 876	-46 252
Общо	-3 148	-47 216	-157 385	-3 732	-55 984	-186 614	-4 362	-65 427	-218 091
Базов сценарий	449 673								

Източник: НЗОК, собствени изчисления

²⁶ Шарков, Панчев, Гълъбов (2019) „Предложение за рационална лекарствена политика: Потенциални възможности за оптимизация на домакинските и публични разходи в сферата на лекарствата в България“, ЕКИП [Sharkov, Panchev, Galabov (2019) „Predlozhenie za ratsionalna lekarstvena politika: Potentsialni vazmozhnosti za optimizatsia na domakinskite i publiczni razhodi v sferata na lekarstvata v Bulgaria“, ЕКИП]

Таблица 5: Потенциално намаляване на публичните разходи за лечение по заболявания, хил. лв., 2014-2018 г.

Степен на намаляване на негативния ефект	Ниска			Средна			Висока		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Сценарий									
Болести на органите на кръвообращението	-465	-6971	-23235	-551	-8265	-27551	-644	-9659	-32198
Мозъчен инфаркт	-69	-1028	-3428	-81	-1219	-4064	-95	-1425	-4750
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	-130	-1957	-6525	-155	-2321	-7737	-181	-2712	-9041
Хронична обструктивна белодробна болест	-193	-2892	-9641	-229	-3429	-11431	-267	-4008	-13360
Общо	-857	-12849	-42829	-1016	-15235	-50783	-1187	-17805	-59349
Базов сценарий	122 368								

Източник: НЗОК, собствени изчисления

Данните за смъртността по причини отново показват, че тя е най-висока при заболявания на органите на кръвообращението и злокачествени новообразувания на дихателните органи, свързани с тютюнопушене – съответно 4,4 хил. и 3 хил. души годишно за периода 2014-2019 г. Това са съответно 4,1% и 1,8% от всички смъртни случаи за разглеждания период, а смъртните случаи общо от четирите групи заболявания представляват 9,3% от всички смъртни случаи.

Промяната в потребителските навици потенциално може да доведе до спад в смъртността с до 5 хил. души в зависимост от степента на проникване на ННА на пазара и преминаване от ТТИ на ННА след пушачите. Това би бил почти двоен спад в сравнение с настоящата ситуация, които има множество потенциални ефекти за икономиката и живота на хората, сред които по-ниски разходи за лечение, по-малко загубено работно време в лечение и по-дълъг и пълноценен живот.

Таблица 6: Потенциално намаляване на броя умирения по заболявания, 2014-2019 г.

Степен на заболяемост	Ниска			Средна			Висока		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Сценарий									
Болести на органите на кръвообращението	-31	-466	-1554	-37	-553	-1843	-43	-646	-2154
Мозъчен инфаркт	-14	-204	-679	-16	-241	-805	-19	-282	-941
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	-21	-322	-1075	-25	-382	-1274	-30	-447	-1489
Хронична обструктивна белодробна болест	-4	-66	-219	-5	-78	-260	-6	-91	-304
Общо	-71	-1058	-3527	-84	-1255	-4182	-98	-1466	-4888
Базов сценарий	10 077								

Източник: Национален център по общественото здраве и анализи, собствени изчисления

Освен преките ефекти за трудовия живот на хората, съществуват и косвени такива, които са свързани със временна и/или постоянна загуба на работоспособност, допълнителни разходи за болнични, както и загуби и пропуснати ползи за работодателите. За периода 2014-2019 г. са издадени 21 681 болнични листа средно на година за разглежданите четири групи заболявания, които могат да са причинени от тютюнопушене, като средната им продължителност варира между 15 и 29 дни. Това означава, че средно на година се губят около 548 хил. работни дни²⁷. При промяна на потребителските навици, която би подобрила здравния статут на населението, тези загуби могат да се намалят с около 1/2, което би повишило икономическата активност в страната.

Таблица 7: Потенциално намаляване на броя болнични дни по заболявания, 2014-2019 г.

Степен на намаляване на негативния ефект	Ниска			Средна			Висока		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Сценарий									
Болести на органите на кръвообращението	-1 418	-20 224	-58 698	-1 680	-23 733	-66 857	-1 962	-27 426	-74 683
Мозъчен инфаркт	- 307	-4 373	-12 692	- 363	-5 132	-14 457	- 424	-5 930	-16 149
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	-1 482	-21 137	-61 348	-1 756	-24 805	-69 876	-2 051	-28 664	-78 056
Хронична обструктивна белодробна болест	- 314	-4 473	-12 983	- 372	-5 249	-14 788	- 434	-6 066	-16 519
Общо	-3 520	-50 208	-145 721	-4 171	-58 919	-165 977	-4 871	-68 086	-185 407
Базов сценарий	252 331								

Източник: Национален осигурителен институт, собствени изчисления

Прекият ефект от болничните е, че работещите продължават да получават доход, макар и в намален размер, от своя работодател и/или Националния осигурителен институт, т.е. потенциалното им намаление би довело до спестяване на разходи за държавния и частния сектори. Така например разходите за болнични за разглежданите групи, изплащани от НОИ, в периода 2014-2019 г. възлизат на близо 8,4 млн. лв. годишно и могат да бъдат намалени почти наполовина в резултат на промяна в потребителските навици. Към тях обаче следва да се добавят и допълнителни разходи за работодателите в размер на над 1,1 млн. лв. годишно за болнични, свързани с разглежданите групи заболявания, които също могат да бъдат намалени. Накрая, към изчисленията следва да се добавят и пропуснатите ползи за икономиката в резултат на отсъствието на работниците, които могат да достигнат до 22,5 млн. лв. годишно.

На фона на БВП за 2019 г. от близо 120 млрд. лв. допълнителни разходи и пропуснати ползи за около 33 млн. лв. може и да не изглеждат значителни, но това са само преките ефекти, а се увеличават в резултат на намалени поръчки към доставчици, отлагане на инвестиции, намалено търсене на външни услуги, по-ниски разходи на домакинствата и др. Общият ефект би бил значително по-висок, а в крайна сметка това означава и по-нисък икономически растеж, а оттам – по-бавно повишаване на доходите и благосъстоянието на живот.

²⁷ Трудно е да се направи оценка за годишния брой работни дни в икономиката поради временна заетост, намалено работно време, майчинство, загуба на работно време при смяна на работа и др.

Таблица 8: Потенциално намаляване на разходите на НОИ, свързани с издадените болнични листове по заболявания, хил. лв., 2014-2019 г.

Степен на намаляване на негативния ефект Сценарий	Ниска			Средна			Висока		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Болести на органите на кръвообращението	-32	-480	-1599	-38	-569	-1895	-44	-665	-2215
Мозъчен инфаркт	-9	-137	-458	-11	-163	-543	-13	-190	-635
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	-14	-209	-698	-17	-248	-828	-19	-290	-967
Хронична обструктивна белодробна болест	-4	-55	-184	-4	-65	-218	-5	-77	-255
Общо	-59	-882	-2939	-70	-1045	-3484	-81	-1222	-4072
Базов сценарий	8 396								

Източник: Национален осигурителен институт, собствени изчисления

Таблица 9: Потенциално намаляване на разходите на работодателите, свързани с издадените болнични листове по заболявания, хил. лв., 2014-2019 г.

Степен на намаляване на негативния ефект Сценарий	Ниска			Средна			Висока		
	I	II	III	I	II	III	I	II	III
Болести на органите на кръвообращението	-4	-62	-208	-5	-74	-247	-6	-87	-289
Мозъчен инфаркт	-1	-16	-52	-1	-18	-62	-1	-22	-72
Злокачествени новообразувания на дихателните органи	-2	-24	-79	-2	-28	-94	-2	-33	-110
Хронична обструктивна белодробна болест	-1	-14	-47	-1	-17	-56	-1	-20	-65
Общо	-8	-116	-386	-9	-137	-458	-11	-161	-536
Базов сценарий	1 104								

Източник: Национален осигурителен институт, собствени изчисления

На база на DALY могат да се изчислят потенциалните пропуснати ползи за икономиката в резултат на заболявания, нетрудоспособност и преждевременна смърт. През 2019 г. пропуснатите ползи за икономиката, свързани с тютюнопушене, възлизат на 3,3-5,7 млрд. лв. или 2,8-4,8% от БВП. Потенциалните преки ефекти, включително намаляване на пропуснатите ползи, от промяна в потребителските навици и свързаните с нея по-ниски негативни ефекти върху здравето на потребителите могат да достигнат до 2,8 млрд. лв. при най-оптимистичния сценарий, разгледан в доклада, през 2019 г., което е намаление с 48-83% в сравнение с базовия сценарий. Косвените ефекти от това намаление са трудно измерими, което прави настоящата оценка силно консервативна. Те са свързани с намаляване на предотвратимите смъртни случаи, по-пълноценен и здравословен живот, промяна в разходните приоритети както на държавния бюджет, така и на домакинските бюджети и др.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Centers for Disease Control and Prevention. QuickStats: Number of Deaths from 10 Leading Causes—National Vital Statistics System, United States, 2010. *Morbidity and Mortality Weekly Report* 2013;62(08);155.
- European Commission 2021, Eurobarometer: attitudes of Europeans towards tobacco and electronic cigarettes.
- European Commission 2021, Indirect taxes other than VAT, Excise Duty Table – part 3, tobacco.
- Foster et al. (2017) Assessment of novel tobacco heating products THP1.0. Part 3: Comprehensive chemical characterisation of harmful and potentially harmful aerosol emissions
- Hana Ross, Rijo M John (2008) Economic value of disability-adjusted life years lost to cancers, *Journal of Clinical Oncology*, p. 4
- Institute for Health Metrics and Evaluation (2020) Data on non-communicable diseases - <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>
- McNeill A, Brose LS, Calder R, Bauld L & Robson D (2018). Evidence review of e-cigarettes and heated tobacco products 2018. A report commissioned by Public Health England. London: Public Health England.
- OECD European Observatory on Health Systems and Policies (2019), Bulgaria: Country Health Profile 2019
- Pieper, E., Mallock, N., Henkler-Stephani, F. *et al.* (2018) Tabakerhitzer als neues Produkt der Tabakindustrie: Gesundheitliche Risiken. *Bundesgesundheitsbl* **61**, 1422–1428.
- Slob W, Soeteman-Hernández L, Bil W, Staal YCM, Stephens WE, Talhout R. (2020). A Method for Comparing the Impact on Carcinogenicity of Tobacco Products: A Case Study on Heated Tobacco Versus Cigarettes. *Risk Anal.* 40(7):1355–1366.
- Scientific Review of Modified Risk Tobacco Product Application (MRTPA) Under Section 911(d) of the FD&C Act -Technical Project Lead
- U.S. Department of Health and Human Services. The Health Consequences of Smoking—50 Years of Progress: A Report of the Surgeon General. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2014
- U.S. Department of Health and Human Services. Reducing the Health Consequences of Smoking: 25 Years of Progress. A Report of the Surgeon General. Rockville (MD): U.S. Department of Health and Human Services, Public Health Service, Centers for Disease Control, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 1989
- U.S. Department of Health and Human Services. How Tobacco Smoke Causes Disease: What It Means to You. Atlanta: U.S. Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention, National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Office on Smoking and Health, 2010
- WHO (2019) Report on the Scientific Basis of Tobacco Product Regulation: Seventh Report of a WHO Study Group
- Годишен отчет на Агенция Митници за 2020 [Godishen otchet na Agentsia Mitnitsi za 2020]

Европейско здравно интервю 2019 [Evropeysko zdravno intervyyu 2019]

Насева, Антонов и колектив (2021) „Аналитичен доклад за отношението на младите към употребата на тютюневи изделия“, Коалиция за живот без тютюнев дим [Naseva, Antonov i kolektiv (2021) „Analitichen doklad za otnoshenieto na mladite kam upotrebata na tyutyunevi izdelia“, Koalitsia za zhivot bez tyutyunev dim]

Шарков (2020), „Намаляване на вредите от тютюна: Преглед на регулаторните рамки и иновациите“, ЕКИП [Sharkov (2020), „Namalyavane na vredite ot tyutyuna: Pregled na regulatornite ramki i inovatsiite“, ЕКИП]

Шарков, Панчев, Гълъбов (2019) „Предложение за рационална лекарствена политика: Потенциални възможности за оптимизация на домакинските и публични разходи в сферата на лекарствата в България“, ЕКИП [Sharkov, Panchev, Galabov (2019) „Predlozhenie za ratsionalna lekarstvena politika: Potentsialni vazmozhnosti za optimizatsia na domakinskite i publicхни razhodi v sferata na lekarstvata v Bulgaria“, ЕКИП]

ПОДОХОДНИТЕ ДАНЪЦИ В КОНТЕКСТА НА МЕЖДУНАРОДНИ И ВЪТРЕШНИ ИДЕИ ЗА РЕФОРМИ¹

Красен Станчев²

Резюме

Статията обхваща дебата за данъците върху личния и корпоративния доход през последните две години. Важна негова характеристика е, че от 2018 г. МВФ и ОИСР се превърнаха в ключов защитник на прогресивното данъчно облагане и че големи международни компании, от които обикновено се очаква да се съгласяват с увеличение на данъците, сега публично одобряват такива реформи. През 2021 г. министрите на финансите на Г-7 също осе включиха в хора на поддръжниците прогресивното и по-високо корпоративно данъчно облагане. Статията прави опит да се изложи икономическата и политическата рационалност на предложението на МВФ (в първата част). Втората част обобщава историческия контекст на дебата за данъка върху доходите, а третата коментира най-популярната идея за данъчна реформа в България - въвеждането на необлагаем праг на дохода. Четвъртата част разглежда неотдавнашния принос на Г-7 в дебата и формулира заключенията от анализа.

INCOME TAXES IN ELECTORAL AND INTERNATIONAL CONTEXT

Krassen Stanchev³, Sofia University

Abstract

The article covers the debate on personal and corporate income taxes in the last two years. One important characteristic of the discussion is that since 2018 IMF has become a key advocate of progressive taxation and that large international companies, typically expected to oppose tax increases, now publicly approve such reforms. In 2021, the G-7 finance ministers also join the choir of progressive and increased corporate taxation. The article makes an attempt to expose the economic and political rational of the IMF and OECD proposal (in the first part). The second part summarizes the historic background of the income tax debate, while the third comments on the most

¹ Предварителни варианти на статията да публикувани в „Свободна Европа“ на 13 януари 2020 г., в „Икономически живот“ на 9 и 28 април, и 6 юни т.г., както и в „Преглед на стопанската политика“ на Института за пазарна икономика. Настоящата статия взема предвид коментарите, изказани по повод тези публикации. Авторът е благодарен на всички, които са участвали в обсъждането.

² Авторът преподава макроикономически анализ и теория на общественния избор в СУ и е един от основателите и бивш изпълнителен директор на Института за пазарна икономика в София (1993-2007). През 1990-1991 г. е депутат и председател на комисия в Конституционното събрание на България.

³ Dr. Krassen Stanchev is an associate professor teaching Public Choice, Macroeconomic Analysis of Policies and history of economic ideas to humanitarian post-graduates at Sofia University, he is also Board Chairman, one of founders and former Director of the Institute for Market Economics (www.ime.bg), ex-MP and committee chairman of Bulgaria's Constitutional Assembly (1990-1991). Since 2006, he worked in the countries of Western Balkans, Central Asia, the Caucasus, Ukraine, Russia and Egypt, leading teams and/or being a subcontractor of EU, UN, USAID or the World Bank programs. He is a honorary board member of Bulgarian Chamber of Commerce and Industry, a member of Mont Pelerin Society (www.mps.org), and of the Network for Constitutional Economics and Social Philosophy (NOUS: <http://nous.network/en/>).

popular idea of a tax reform in Bulgaria – the introduction of a non-taxable threshold of income. The forth part deals with the recent G-7 contribution to the debate derives conclusions.

ИДЕЯТА НА МВФ ЗА ПРОГРЕСИВНО ДАНЪЧНО ОБЛАГАНЕ

Призивът на МВФ за увеличаване на доходните данъци се съдържа в първото публично изявление на управляващия директор на МВФ Кристалина Георгиева за 2020 година (Georgieva, 2020). „Намалете неравенството, за да създадете възможности“. Това изказване събуди в глобален контекст позаспали настроения за повишаване на данъците. Ако те се осъществят, ефектът вероятно няма да е положителен.

Точният съвет на Кристалина Георгиева е да се увеличат на пределните данъчни ставки.

В изказването се „констатира“, че за последните десет години „неравенството в света се е увеличило“.

Това е само първият от три съвета. Другите два съвета са: преформулиране на социалната политика, която трябва да „стане по-активна“ и реформи в структурата на икономиката (активна политика по заетостта, повече мобилност на пазара на труда и подходяща жилища, кредитна и инфраструктурна политики, с географска насоченост).

На тези два допълнителни момента засега почти никой не обръща внимание. А в позоваванията на възванията на МВФ обикновено не се споменават изравняването на половете, борбата с корупцията и електронното управление и наблюдение на данъкоплатците.

Общото между всички тези и разгледаните по-долу предложения, аргументи и призови за данъчни реформи е вярата, че правителствата ще могат да се справят със задачата и че повечето събрани данъци в крайна сметка ще се използват рационално.

Връщайки се към идеята на увеличаване на пределните данъчни прагове, следва да отбележим, че то има смисъл при прогресивното облагане на данъците върху дохода (лични, корпоративни и върху труда, „осигуровките“), не при пропорционални, равните (каквото е терминът за „плосък данък“ в данъчния закон на Северна Македония) доходни данъци в България и още 29 страни автономни територии, и 31 под-национални юрисдикции.

В първата група 23 са бивши страни членки на СИВ и републики на СССР, в това число повечето страни от Балканите. В групата на под-националните юрисдикции са Уелс, седем щата на САЩ (където в пет други щата изобщо няма корпоративни доходни данъци или такива върху доходите на физическите лица), два кантона в Швейцария и отделни общини със определяни на място данъци. Отделно от тези групи шестнадесет страни след 2011 година се отказват от равен данък и въвеждат някаква форма на прогресивно облагане на доходите, обикновено „много“ високите доходи по някакъв национален критерий. В тази последната група са Албания, Латвия, Литва, Русия, Словакия (тамошната реформа е разгледана накратко по-долу), Сърбия, Черна гора и Чехия.⁴

Неравенството и бедността като аргументи за пропорционален данък върху доходите

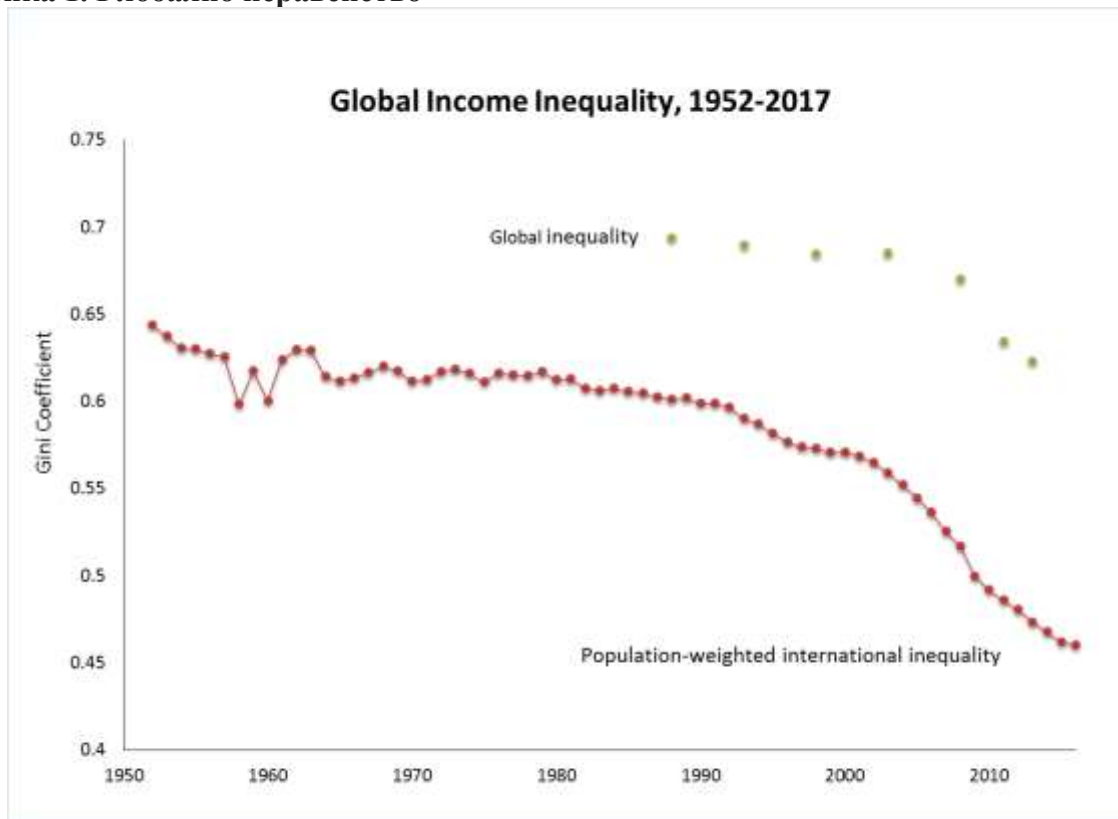
Ударението в тълкуването и прилагането на мисиите на тези две институции върху „неравенството“ се забелязва от около три-четири години. А то е сложен и донякъде неразбираем феномен и позоваванията върху „разрастващите се“ неравенства са не съвсем коректно.

В относително скорошен материал за обсъждане на самия Фонд (Dabla-Norris, 11) се посочва, че неравенството в доходите (измерено чрез коефициента GINI), за последните 20 години е различно в различните световни региони, нараства най-значително (от 5 до 26%) в бившите комунистически страни (включително Китай, Индия, Балтийските страни, Румъния, България, Словакия, Хърватска, Словения и Русия). Това са страните с най-висок ръст на БВП в Европа и/или света за последните години двадесет години. В останалите най-големи

⁴ Относително точна и актуална информация да промените в тези три категории страни дава Уикипедия.

икономики ръстът на неравенството в доходите е под 5%. Според Бранко Миланович, който ръководи екипа на Световната банка по изследване на проблема, за периода след 1952 г. в глобален мащаб неравенството намалява около една трета, ако се вземе предвид засегнатото население (Milanovic, 2016, 2017).⁵

Графика 1. Глобално неравенство



Източник: Milanovic,, 2016

Подобна е и приложимостта на показателя бедността, който също се използва като аргумент за данъчни реформи към по-високи и прогресивни данъци. Това е и един от аргументите зад предложението на Г-7 за глобален минимален корпоративен данък за относително големи компании. (На него се спирам по-долу.)

Сър Ангус Дийтън (2013) описва свиването на бедността по убедителен начин и своята лекция при получаването Нобеловата награда по икономика именно за приноса му изследването на бедността.⁶ През 2001 г. в мисията на МВФ и Световната банка бе включено

⁵ Самият коефициент GINI обхваща относително големи групи хора и не обхващат ясно „бонусите“ на хора на определени обществени позиции, например членовете на династии и/или политически ръководства. Да речем с голяма доза достоверност може да се твърди, че преди 1989 г. България се управлява от около 80 (често свързани) семейства; т.е. от около 2.25% от населението, като разликата в доходите спрямо „нормалните граждани“ е приблизително 50 пъти.

⁶ Повече от посочените тук данни и историята на самото международно усилие за преодоляване на бедността е дадено в Станчев, 2021, Станчев и Поповски, 2021 [Stanchev, 2021, Stanchev, Popovski, 2021]. Тази история е дълга, започва след Втората световна война, преминава през различни форми на помощи кредити (включително реструктуриране на държавни заеми) от страните с висок доход към онези с нисък доход на глава от населението и стига до включването им „целите на хилядолетието“ и „целите на устойчивото развитие“ в края на 1990 години и началото на този век. Тази история показва, че към времето на формулирането на тези цели крайната бедност (измерена по критерия 1.9 щатски долара на човек на ден) намалява от около 50% от населението на планетата първоначално до 20%, а към края на 2020 г. предвиждането бе подобрението да продължи до 8-9%. При това най-значително е подобряването на този показател в Китай и Индия, като в Китай той е под 1% през 2019 г. (което по-ниска стойност на показателя от тази на САЩ или България, съответно 1.6

и намаляването на бедността. За последните 20 години крайната бедност (1.9 на човек на ден) се съкрати около три пъти от 28.6% от световното население през 1999 г. на 9.9% от световното население през 2019 г. (2/5 от тези хора живеят в страните на юг от Сахара.).

МВФ се придържа официално към възгледа, формулиран ясно от Кристалина Георгиева, че прогресивните данъци са „ключов елемент от ефективната фискална политика“, „каквито са изследванията“ на самия Фонд.

В някакъв смисъл обаче мисията на МВФ изисква поне в страните, където подпомага тези системи, разглежда икономиката като подчинена на фискалната система и съответно – като основен коректив на социалната политика и неравенството. Първичната мисия на МВФ (от 1947 г.) е да дава гаранции за реструктуриране държавни задължения, споделяйки риска глобално, ако задължените правителства приемат политиките по този повод. Те в общи линии са съчетание между вдигане на данъците и съкращаване на правителствените разходи. И двата компонента се смятат за задължителни. Допълнението към тази мисия с изисквано внимание към бедността и неравенството е от 2001 г. (виж Станчев и Поповски).

Последното фундаментално изследване на фонда по въпроса за неравенствата от март 2018 г. (Dabla-Norris), както подобни изследвания по време на пандемията от COVID-19 (Abdel-Kader and De Mooij), се характеризират с някои общи методологически несъвършенства.

- Те разглеждат периоди на разпределение чрез фиска, когато прогресивното данъчно облагане е практически всеобщо в следвоенната история на развитите страни. Към края на разглеждания времеви отрязък данъчното облагане и в тях се изравнява, „оплоскостява“ и намалява. В този случай динамиката на неравенствата и по-специално спадът им не задължително се оказва свързан с ръста на праговете в подоходното облагане или неговата прогресивност.
- Няма сравнение с периодите, когато тези страни са били бедни, с голямо неравенство, не са имали облагане на доходите или то е било пренебрежимо ниско, с временно действие и по никакъв начин не е било прогресивно (ако не се смята експроприацията на чужденци и изземването на доходи от хора, групи, към които по някакви съображения е приложен такъв подход. Няма нито една данъчна юрисдикция в света, която е имала високи данъци и правителствени разходи (като дял от БВП), когато се е развивала от ниски към високи равнища на благоденствие.

От друга страна, при по-дългосрочната перспектива на анализ, се вижда, че до към 1920 г. правителствата (кралете, царете, султаните и т.н.) имат много много по-малко на брой обществени задачи (армия и флот, опазване на границите и издръжка на държавното управление и съдебната система). Задачите на съвременните правителства са повече от двадесет, особено в развитите страни.

Изобщо за изследванията на МВФ от десетина години насам е характерно допускането, че правителствата са благородни, безпогрешни и ефективни в политиките, които предприемат.

Ако тези методологически несъвършенства бъдат отчетени, ще се окаже, че, измерено чрез бедността, неравенството, първо, намалява почти пет пъти за последните четиридесет години, а за последните 110 години – приблизително девет пъти и, второ, че това става по други начини, но се случва при намаляване на пределните данъчни ставки, изравняване и оплоскостяване на данъците и общо намаляване (или общо относително ниско равнище) на правителствените разходи спрямо БВП. Например Уилхелм и Фиестас през 2005 г. (Wilhelm and Fiestas, 2015) установяват, че увеличаването на разходите, които целят подобряване на

и 1.3%). Прегледаните в посочените публикации източници показват, че рецесията, предизвикана от COVID-19, връща глобалния дял на крайно бедните до равнището на 2015, приблизително около 10% на населението на Земята.

положението на относително бедните слоеве на населението, често е от по-голяма полза на по-заможните обществени страти.

Социалните политики (включително здравеопазването и опазването на околната среда) на правителствата се финансират от по-сигурните за събиране косвени данъци. Но когато и тези данъци се увеличават (предимно в развитите страни), възможностите за потребление на по-малоимотните домакинства в отделните страни намаляват.

Опровержение на позоваването на „нарастващите“ са Китай (след 1980 г.), и Индия (след 1992 г.), а от няколко години и Африка – въпреки, че на нея се падат повече от половината крайно бедни в света.

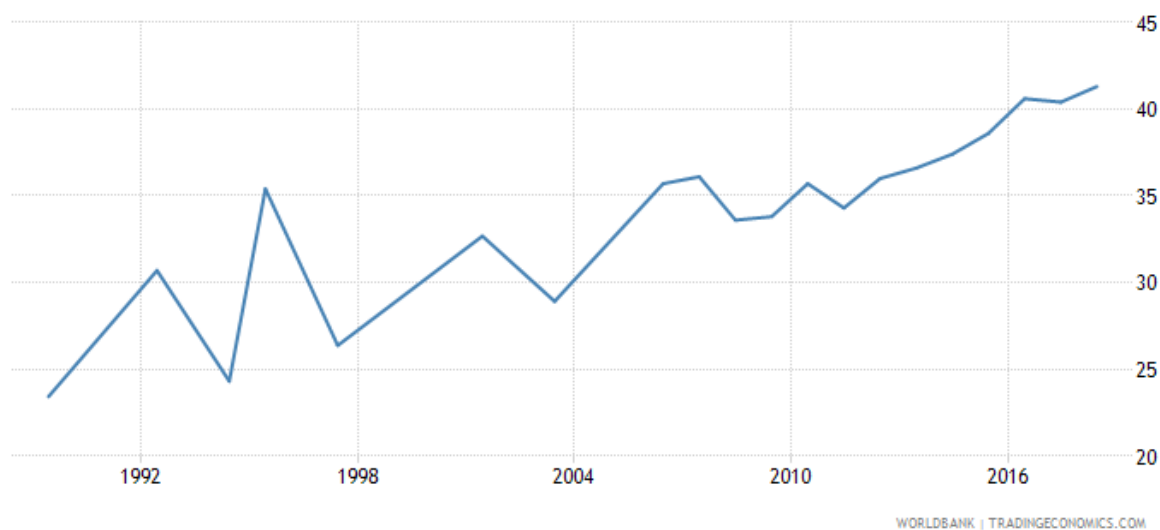
В България неравенството за последните тридесет години е най-ниско през 1996 и 1997 г., когато пред февруари средната заплата е 20, а средната пенсия 5 щатски долара, а крайно бедни (по споменатия критерий на Световната банка) са поне 37% от населението.⁷

Неравенството е проблем когато е с властови произход. Когато данъчните закони и защитата на правата на собственост третират и защитават всички данъкоплатци еднакво, неравенството е по-скоро естествен феномен. Този проблем със справедливостта на облагането на доходите бе предвиден за решаване именно с равния, пропорционалния данък. Решението е добре описано от Станчев, 2016 и Стоев, 2016 (Stanchev, 2016, Stoev, 2016). Когато, обратното, със закон или други властови действия се създават привилегии, дискриминират (обезправяват) или експроприират определени хора или групи, възниква обяснимо обществено усещане за несправедливост. Такъв е донякъде изглежда случаят с България.

Чисто икономически обаче, неравенството може и често онагледяване и на една закономерност, известна като Крива на неравенството на Саймън Кузнец (Нобелов лауреат за 1971 г., Кузнец, 1955 [Kuznets, 1955]). Тя гласи: „когато икономиката расте, неравенството се увеличава“. След 1997 г. икономиката на България е именно такава ситуация вероятно съчетана с неравенство и фаворизиране с властово-политически средства.⁸ 1996 и началото на 1997 г. са най-лошото време в смисъл на обедняване в цялата история на страната. След това настъпва период, който поради неразбиране често наричат „догонване“. Необходимостта от възстановяване на доходите след хиперинфлацията от 1996 и 1997 г. е важна част от обяснението на неравенството в България. На следната графика се вижда как коефициентът GINI следва относително точно периодите на растеж и рецесия пред последните 30 години.

⁷ Виж източниците в Станчев 2020 [Stanchev, 2021]

⁸ То е много по-сложен феномен, виж Станчев, 2020 [Stanchev, 2020]

Графика 2. Динамика на коефициента GINI за България (1990-2021)

Източник: Tradingeconomics (по данни на Световната банка).

ИНИЦИАТИВАТА ЗА ДАНЪЧНИ РЕФОРМИ НА Г-7 И ОИСР

Според Комюникето (2021) на правителството на Великобритания, резюмиращо срещата на 4 и 5 юни тази година на министрите на финансите и управителите на централните банки (заседавали на 28-ми май) от Групата на Седемте (Г-7) в присъствието от ръководителите на МВФ, Групата на Световната банка, Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), Еврогрупата и Съвета за финансова стабилност⁹ (също участвали в заседанието на 28-ми май), Групата е постигнала съгласие по две предложения за реформа на глобалната данъчна система. Тези предложения бяха в процес на интензивна подготовка поне от 2018 година насам.

Първото засяга големи световни компании с марж на печалба най-малко 10% и гласи, че поне 20% от печалбата над 10-процентния марж ще бъде преразпределена и след това обложена с данък в страни, в които фирмите работят или извършват своите продажби. (Процедурата за това как точно ще става това все още подлежи на обсъждане, договаряне и прилагане.) друг начин.

Според замисъла на второто предложение мултинационалните компании ще трябва да плащат данък от най-малко 15% във всяка юрисдикция, в която оперират. Целта на правилото е да предотврати пренасочването на печалбите към юрисдикции с ниски данъци и се очаква страната, в която е седалището на компанията, ще може да надгради прага (праговете) на облагането на корпоративните доходи до 15 на сто или по-високи данъци.

Към 9-ти юли 130 страни от 139 участнички във въдената от ОИСР инициатива „Против ерозирането на данъчната основа и прехвърлянето на печалби“ (ПЕДОПП)¹⁰ се присъединиха към идеите на Г-7, колкото и неясни да изглеждаха и все още да изглеждат те. Първото предложение ще бъде

Според Становището от 1 юли 2021 на ПЕДОПП „Правилата на GloBE [„глобалните правила против ерозия на данъчната основа“ - ГПЕДО] ще се прилагат за мултинационалните

⁹ Съветът наблюдава и прави препоръки до Групата на 20-те по повод глобалната финансова система. Той не е добре познат във България, повече информация за него може да бъде намерена на страницата му Интернет: <https://www.fsb.org/about/>.

¹⁰ По-подробна информация за ПЕДОПП може да бъде намерена на страницата на Инициативата: <https://www.oecd.org/tax/beps/>.

предприятия [МНП – К.С.], които надминават прага от 750 милиона евро оборот... Страните са свободни да прилагат към МПН със седалище при тях, дори ако те не достигат този праг“. Очакваните по-високи приходи от така приложените идеи за реформи ПЕДОПП изчислява на 250 милиарда щатски долара. Според някои по-оптимистични оценки – 400 милиарда.

Министърът на финансите на България (Василев, 5 юли 2021 [Vasilev, 2021]) обяви, че „Миналата сряда, 30.06.2021 г., с решение на Министерския съвет, беше одобрена позицията на Република България по един дълго протичащ процес, инициатива на държавите от Г-7 и Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР), който ще продължи поне още 4-5 г.“ И допълни: „това означава, че ако една чуждестранна компания работи в България и има обороти над 750 млн. евро и по-малко от 25 % от нейните работници, нейните активи или общата сума, която плаща на работниците си е в България, в бъдеще тя може да подлежи на такава ставка, ако съответната друга държава е приела това решение на ОИСР.“ Изявлението му бе по повод критика на това решение, което той определи като „пълна глупост и целенасочени лъжи в условията на предизборна кампания“. Министърът безусловно е прав. Ако се мисли за данъците върху печалбите на въпросните големи фирми от гледище на облагачата дейността им юрисдикция. Но инициативата на Г-7 и ПЕДОПП може да се тълкува и от гледище на пазара, цените и потребителите на стоките и услугите на тези фирми.

Би следвало да се обърне внимание на привидно странното обстоятелството, че големи компании като Facebook, Tesla, RyanAir и Google (а към тях вероятно ще се присъединят и много други) приветстваха съобщението от срещата на Г-7. Това те правят въпреки пропагандираното намерение именно те да бъдат наказани чрез въвеждането на глобален минимален данък. Обяснението е, че използвайки благодатната роля на ниските данъци и изобщо на т. нар. „офшорни зони“, тези компании биха били защитени от конкуренцията на всички конкуренти, които тепърва ще навлизат в техните развойни поприща. Това е така, защото (виж Станчев 2016а [Stanchev, 2016a]) тези зони намаляват разходите си по управление на глобалните вериги на добавена стойност и се характеризират не просто с ниски данъци, но и със сигурна защита на права на собственост. При въвеждане и последователно прилагане на глобален корпоративен данък, доколкото това е възможно да стане последователно и ефективно, тези компании ще имат възможност да запазят пазарните си дялове. Повишените поради данъка цени ще бъдат платени от потребителите. Получава се, че Г-7 и ПЕДОПП защитават придобитите пазарни дялове на големите МНП. Изобщо глобалните минимални данъчни ставки унищожават данъчната конкуренция. А тя е един от малкото действени ограничители на безотговорността на правителствата, включително тези от Г-7, чиято безотговорност се доказва от високите равнища на държавен дълг в тези страни.

Ден преди неговия коментар Ричард Ран (Ран, 2021 [Ran, 2021]) сподели, че „някои идеи са толкова лоши, че е трудно да се повярва, че някой правителствен водач ще ги подкрепи – да не говорим за лидерите от 130 страни“.

Все пак точно това обстоятелство изисква някои обяснения.

Същината на замисъла на финансовите министри от групата е да се въведе глобален минимален корпоративен данък от поне 15% при големите МНЕ, като такава възможност де факто се приветства от Г-7 и ОИСР. Думата „поне“, казват акредитирани на срещата наблюдатели, е добавка на европейските финансови министри, цитирани са тези на Великобритания и Германия.

Обосноваването на идеите на Г-7 не е ново, то се среща в много публикации на ОИСР и МВФ. Но много е важен и изказът.

„Оформяне на сигурно и благодатно бъдеще за всички“ и „изравняване на правилата на играта за всички“ – това са двата основни аргумента според цитираното Комюнике.

Освен това има позоваване към нуждата от преодоляване на последиците от COVID-19 и „изграждането на силно, устойчиво, балансирано и приобщаващо глобално икономическо възстановяване“, както и към „трансформиращи усилия за справяне с изменението на климата и загубата на биологично разнообразие“.

В Комюникето е изразено и намерение да бъдат заделени между 100 и 200 милиарда щатски долара, които по оценки на МВФ ще са необходими на страните с нисък доход на човек от населението, за да излязат от рецесията на 2020 г. Много подробности в правилата обаче остават неясни или направо противоречат на заявените цели. Ето част от тези неясноти и противоречия.

1. Въвеждането на глобалните правила по данък печалба не са много равноправни: а) от списъка МНЕ са изключени фирмите на цели отрасли – например минното дело и енергетиката и б) запазва се правото на отделни юрисдикции да прилагат данъчни изключения и преференции. Всъщност това е и, както ще видим, по-надолу, един от основните проблеми за ниската събираемост на корпоративните данъци, особено в G-7.
2. Прогнозният глобален БВП за 2022 година е малко над 100 трилиона щатски долара. Това ще рече, че дори при осъществяване на най-оптимистичния сценарий са събираемост на глобалния данък, приносят ще е не повече от 0.4% от БВП. Тази сума изглежда недостатъчна за постигането на която и да е от заявените цели. В най-добрия случай те могат да финансират известно увеличаване на помощите за изпадналите в по-дълбока рецесия страни с нисък доход.
3. Но изглежда, че финансовите министри от G-7, управителите на централните банки и ръководителите на МВФ никога не са чували за [толкова добре анализирания феномен](#) „проклятие на помощите“ и обещават да продължат да подкрепят страните с ниски доходи и уязвимите групи в тях. Този феномен е добре описан от Дянков и др. (Djankov, 2007), Прокопиевич (Prokopijević, 2003/2019), Истерли (2016) и много други.
4. Корпоративните данъци са облагане на инвестиции, потребление и заплати. „Корпорацията“ всъщност не плаща данъка, тя е само събирач на данъци, докато реалният данък се плаща предимно от работници под формата на по-ниски заплати, от купувачите на нейните стоки и услуги и косвено от икономиката, където цената са намалените инвестиции.

Микроикономиката на корпоративния данък има и макро измерения.

Дори абстрахирайки се от тази особеност на корпоративното облагане и предполагайки безпогрешна работа на правителствата, МВФ, Световната банка, ОИСР, банките за развитие и органите на Евро-групата, със сравнително пренебрежима част от общите данъчни приходи не е възможно да се финансира изпълнението на необозрими по размер задачи като икономическо възстановяване и/или „трансформиращото справяне с климата“ и предизвикателствата за флората и фауната на планетата. Това се доказва от следната таблица.

Таблица 1. Приходи от корпоративно облагане и държавен дълг в страните от Г-7 (2017 г.)

Страна	Приходи от корпоративно облагане (% от БВП)	Държавен дълг (% от БВП)
Канада	2.5-3.7	89.7
Франция	2.2-2.3	98.5
Германия	1.7-2.0	64.1
Италия	3.7-2.1	131.2
Япония	6.3-3.7	223.8
Великобритания	3.3-2.8	87.0
САЩ	2.0-1.7	82.3
ОИСР (средно)	2.5-3.0	89.7
България	3.1 (1995) - 2.2	

Източник: [ОИСР](#)

С изключение на Китай, страните от Г-7 са крайният кредитор на останалия свят: тяхното предложение вероятно ще направи другите страни по-зависими от помощта и кредита от Г-7, Европа и Китай. Но страните Г-7, с изключение на Германия, след 2017 г. трупат още дългове, които очевидно по-високите корпоративни данъци не могат да покрият. Според изчисленията на Хорн и др., Китай е най-големият заемодател на развиващите се страни и обемът на техните задължения към китайски кредитори е 5% от глобалния БВП. По-високият глобален корпоративен данък, независимо за кого се отнася, е фактор на влошаване на дълговите показатели както на страните от Г-7, така и на онези, които се нуждаят от международно кредитиране.

„Определянето на това какво се включва в понятието „доход“ е най-съществената част от него“, посочва Ран. „Тук попадат скрити отговори на въпроси като това, какви са амортизационните ставки, данъчните кредити за научноизследователска и развойна дейност, различни субсидии и т.н.“ Поради тази причина, независимо от номинално възприетия данъчен праг, отделните правителства имат широко поле за маневриране, което най-вероятно ще бъде използвано и предполагаемото увеличение на приходите от корпоративен данък няма да се случи. Вероятно е възможно ПЕДОПП да приеме подробни инструкции за това как да се унифицират отчетите. Но минимални шансовете Китай, Русия и много други от 130-те страни подкрепили предложенията на Г-7 да играят по правилата.

В страните от Г-7, въпреки номинално високите, разнообразни и прогресивни схеми на облагане на корпоративните доходи, пределната ефективност на облагането е същата като в страни с по-прости и удобни за съобразяване данъчни системи. Всъщност предполагам, че дори е по-ниска. Но ето какво ни казва измерването на ефективната пределна данъчна ставка за 2019 г. от ОИСР.

Таблица 2. Средно ефективен и съвкупен ефективен праг на корпоративния данък в Г-7 (2020)

Показател/страна	Съвкупен средно ефективен данъчен праг	Съвкупен ефективен пределен праг на корпоративния данък
Канада	24.6	10.5
Франция	30.3	16.7
Германия	27.5	11.5
Италия	20.7	-56.3*
Япония	27.2	8.2
Великобритания	18.4	13.6
САЩ	24.6	11.2

Източник: ОИСР; *данъкът не е събран по някаква причина.

Всъщност като съвкупен ефективен праг на корпоративния данък, страните от Г-7 имат реално два пъти по-ниски или сравними с праговете на страните от Европа с равни данъци. Между другото, през 2019 Янски, по поръка на групата на „зелените“ в Европейския парламент, направи анализ на спазването на данъчното законодателство от МНП в страните членки и се оказа, че България е единствената страна, в която те плащат всички изискуеми по закон данъци.

Плюс това Но изглежда, че финансовите министри от G-7, управителите на централните банки и ръководителите на МВФ никога не са чували за [толкова добре анализирания феномен](#) „проклятие на помощите“ и обещават да продължат да подкрепят страните с ниски доходи и уязвимите.

ГЛОБАЛНОТО НЕРАВЕНСТВО СЕ ЗАПАЗВА, КРАТЪК СПИСЪК ДОКАЗАТЕЛСТВА

Онова, което е вярно за споменатите фирми, е вярно и за икономиките в G-7: те до една биха били защитени от конкуренция от нововъзникващи и съперничащи им икономики.

В страните от GГ-7, въпреки номинално високите, скъпи и прогресивни схеми за корпоративно и изобщо доходно облагане, пределната ефективност на данъчното облагане е същата като в страните с по-опростени и удобни данъчни системи. Това добре се демонстрира от [статистиката на ОИСР](#) за ефективните пределни данъчни ставки. Дяволът обаче е в следните исторически подробности, които ръководителите на тези страни могат спокойно да проверят. Ето какво се вижда от техния опит.

Глобалното неравенство между страните от Г-7 и останалия свят се запазва, въпреки заявената цел то да бъде намалено с въвеждането на минимален задължителен праг на корпоративното облагане в планетарен мащаб.

1. В повечето страни от Г-7 корпоративното и изобщо доходното облагане се налага след война или с цел финансиране на война. Частично изключение е историята на това облагане в САЩ и Великобритания през XIX век, когато то е въведено за кратко и без да изпълни заявените цели за финансиране на държавните бюджети.
2. В тези страни доходното прогресивно данъчно облагане се прилага в относително непроменен вид след 1920 г. Тогава тези страни са средно четири пъти по-богати като БВП на човек от населението спрямо страните от Източна Европа например.
3. Пак през 1920 г. тези страни са били средно повече от десет пъти по-богати по показател БВП на глава от населението спрямо света извън Северна Америка и Европа.

4. Днес страните от G-7 са повече от три пъти по-богати от света по този показател, а средните стойности на БВП на човек в $\frac{3}{4}$ от страните са сравними с онези от преди въвеждане на подоходното и прогресивно облагане в G-7.
5. Много по-важно обаче е капиталобразуването, възможностите да имаш ресурс, с който да живееш по-добре в бъдеще: по-високите данъци ще намалят темпото на натрупване на такъв ресурс. Според последния доклад за глобалното богатство на Credit Swiss, 2019 (където богатството се измерва по пазарни цени на активите, притежавани от правителства, корпорации и пълнолетни лица). Преди пандемията от COVID-19 Северна Америка е 27 пъти по-богата от Африка (където темпът на икономически растеж тогава е 14%), 1.5 пъти по-богата в сравнение с Китай и 7.8 пъти по-добър от Индия. Богатството на Европа е 76.1% от това на Северна Америка. По-високите данъци ще имат отрицателно въздействие върху капиталобразуването в по-малко богатата част на земното кълбо.
6. Пак според този доклад, където от 20 години има данни и за България, през 2000 година, след като в България започва реструктурирането и намаляването на, средното богатство на възрастен гражданин на страната е 3 839 щатски долара, през 2019 – 42 685 щатски долара. Това е ръст от 1 111.88% (при регистриран спад през 2009 и 2010 година). Друга страна с такъв ръст на националното богатство в ОИСР или Европа за този период няма.
7. Бързият ръст на богатството не означава, че България е много „напред с материала“. Същият среден показател за Европа през 2019 година е 154 хиляди щатски долара, Австрия – 275, Словения – 122.5, Гърция – 96.1, Естония – 78.5, Словакия – 66.2 Чехия – 64.7, Хърватия – 62.2, Полша – 57.9, Черна гора – 53.5, Унгария – 44.3 и Румъния – 43.1 хиляди щатски долара. От тази гледна точка за българските министри на финансите не би трябвало да е без значение дали стоките и услугите на глобалните компании ще поскъпнат поради въвеждането на минимални прагово по корпоративните данъци.
8. Както се вижда от таблицата за ефективното корпоративно облагане, ако правителствата на G-7 следват собственото си предложение за реформа, те биха имали възможност дори да намалят номиналните ставки според действащо им законодателство. Но ако по някаква случайност те наложат минимален процент от 15% на всички страни, около 6 милиарда души в останалата част от света ще бъдат в по-лошо положение по отношение на перспективите за икономически растеж и просперитет. Това е така, защото днес страните от G-7 са повече от три пъти по-богати от средното благосъстояние на света, а средните стойности на БВП на глава от населението в $\frac{3}{4}$ от световните страни са сравними с тези преди въвеждането на корпоративното, дневното и прогресивното данъчно облагане в страните от G-7. С други думи, на тези страни ефективно се отказва възможността за растеж, която най-богатите страни са се радвали, когато са били по-малко проспериращи.

ИСТОРИЧЕСКИ ОПИТ

Данъците върху дохода са исторически ново явление.

Това са дялове от доходи от заетост при някой друг и самостоятелна заетост, пенсионни вноски и здраве (ако има държавни фондове за тях) от печалби от бизнес, доходи от собственост, от лихви по спестявания и дивиденди от инвестиции.

Когато тук се осъждат данъци, включително (и най-вече) по време на изборните кампании от 2005, 2013 и 2021 година, от цялото това многообразие се имат предвид индивидуалните

доходи от заетост и от бизнес (печалби). Другите данъчни теми – като прякото облагане за пенсии и здраве, така и ДДС и косвени данъци – се разискват спорадично, според случая и без връзка с цялата фискална система. През 2020 година това се случи с ДДС и бяха въведени различия в облаганията, които не решават нито един от заявените проблеми.

Основен и относително постоянен предмет на критика е пропорционалният данък.

Това е точното счетоводно и академично определение на „плоския данък“, в което се има предвид, че в хазната се събират равни дялове от всеки доход.

На македонски плосък данък е „равен“ данък. Предпочитам този термин, защото точно или интуитивно ясно сочи източника на справедливостта на пропорционалното облагане – всички са равни пред данъчния закон.

Освен това у нас и в другите юрисдикции с равен данък облаганията на всички приходи не са „плоски“, а често не са и равни. При данъците за държавни пенсии и здравни разходи, дяловете са различни, има минимални прагове и тавани. Последните се определят административно, не от преките представители на данъкоплатците в законодателното събрание. Обсъжданията им с работодателски и синдикални организации са обсъждания с лица, които представляват в най-добрия случай само своите членове. При данъците за ДОО се губи собствеността върху внесените средства, при тези в НЗОК – също, макар и не напълно. В същото време поне 20% от населението не внасят осигуровки в тези държавни фондове, по причини, които не са толкова свързани с реалния избор и личната порядъчност на данъкоплатците, колкото произтичат от системни стимули да не се правят такива плащания – регулиране на трудовите договори, минималната работна заплата и на колективното договаряне.

У нас дори тези, които са изучавали икономика и публични финанси, не са го правили по първоизточник и нямат почти никаква представа от историческия опит с едни или други данъци.

Още в средата на XIX век (Mill, 1848) има основателни съмнения във възможностите на прогресивното облагане на доходите. „Твърди се, казва Джон Стюарт Мил, че правилото за пропорционално данъчно облагане има по-голямо отрицателно влияние върху умерените, отколкото върху големите доходи, тъй като то в първия случай има по-силна тенденция, отколкото във втория, има тенденцията да притиска платеща към по-нисък обществен ранг. Това твърдение ми се струва повече от съмнително. В „За общите принципи на данъчното облагане“ (който тесът книга V, глава II от „Принципи на политическата икономия с някои от приложенията им към социалната философия“) на Мил коментира въпроса за справедливостта и равенството при данъчното облагане по следния начин:

„Поданиците на всяка държава трябва да допринасят за подкрепата на правителството, колкото е възможно по-пропорционално на съответните им способности: т.е. пропорционално на доходите, на които те съответно се радват под закрилата на държавата. В спазването или неспазването на тази максима се състои онова, което се нарича равенство или неравенство в данъчното облагане.“

Иначе казано, справедливостта има две страни – равенство пред данъчния закон и изискване срещу данъчните приноси в хазната, поданиците да получават възможност да се радват на своите доходи.

Принципите на Мил са изисквания към данъчното облагане, които не са се променили повече от 170 години заслужават да бъдат споменати,¹¹ защото те са и съвременен критерий за ефективност на данъчните системи, прилаган от ОИСР (OECD, 2019), въпреки и донякъде

¹¹ Мил всъщност тук доразвива в подробности положение, изказано от Адам Смит (1755) в лекциите му по етика през 1755 година, че почти нищо друго не е необходимо, за да се „осигури най-висока степен на изобилие, освен мир, лесни данъци и поносимо правораздаване.., всичко останало ще се породи естествения ход на нещата“.

в скрито противоречие с прокарането на предложенията на Г-7 и защитата на юрисдикциите с високи.

Според Мил данъчната система е справедлива и ефективна, когато:

1. „вади от джоба на възможно най-малко“ (оставя възможно най-голям разполагаем доход);
2. Данъците са ясни, предвидими и удобни за плащане;
3. Наказанията за не-плащане са поносими и не разоряват данъкоплатеца;
4. Проверките от данъчните власти са колкото възможно по-редки и ненатрапчиви.

Когато Мил описва тези принципи, в Англия съвсем наскоро е въведен данък върху личните и корпоративните доходи. Това се е случило през 1842 година, данъкът е равен – 5%. Преди това през 1799 година е направен опит за въвеждане на подоходен данък (от 2 и 10%), но той е отменен като неефективен и несправедлив. Събраната сума е 40% по-малко от нужната за война с Наполеонова Франция. (А 10% се изискват от поданиците с много високи доходи, защото се предполага, че те са по-заинтересованите бенефициенти от предоставяното от правителството благо „национална сигурност“.) Почти веднага след това, пака заради планираната война, през 1803 година отново е въведен данък от 5% върху доходите, който е отменен след Ватерлоо.

През 1842 година причината за въвеждането на данъка е отвяната и намаляването на някои защитни мита, планът е облагането да е в сила три години. Ефектът е, че новият данък успява да вдигне само с 0.16% от БВП правителствените разходи, само за една година от действието на режима на облагане. Под различни предлози (финансиране на железниците, Кримската война и пр.) данъкът остава в сила 25 години, въпреки че не дава очакваните приходи и въпреки всички водещи политици (през този период Дизраели сменя Гладстон и обратното) обещава да премахнат този тип данък, а данъкоплатците очакват това да стане. В продължение на първата половина на XIX век (Hartwell, 1981) в родината на Мил, ако изключим две войни, данъчните приходи се движат между 9 и 11.5% от националния доход на човек от населението.

Историята е приблизително същата и данъчната история на САЩ през XIX век: данък върху личните доходи от 2 и 7% се въвежда, за да финансира 1/15 от разходите на Съюза за войната между Севера и Юга), но парите не са събрани (останалите 300 милиона щатски долара са заем). В края на краищата федералният данък е наложен на корпорациите през 1909-та, а върху личните доходи през 1913 година. За целия този период (пак без военновременните данъци) федералните правителствените разходи остават общо взето под 5% от БВП.

Историята на въвеждането на подоходни и прогресивни данъци позволява няколко извода.

1. Страните забогатяват без такива данъци. Практически няма нито една страна от онези, които днес се смятат за развити и богати, която да е стигнала до това положение с подоходни, особено с високи подоходни данъци.

Швеция е една от страните с ранно въвеждане на подоходен данък през 1862 година е потвърждение на това правило. Там (Stenkula, 2014) до 1932 година (при неутралитет по време на първата световна война) (горната граница на данъците в БВП не минава 10% и е средно е около 7%. За същия период и пределната горна ставка на подоходен данък на средния данъкоплатец на заплата е приблизително на това равнище. И в наши дни (Асен, 2021) приходите от преки данъци върху доходите в бюджетите на Норвегия и Швеция е 10-12%, а със социалните данъци там и в Дания фактически е налице почти плосък данък от малко над 20%.

В Швеция, Дания и САЩ бюджетните приходи по линия на корпоративното облагане са около 3%, приблизително колкото в България.

Богатството на Швеция до голяма степен се обяснява с ранното въвеждане на правилните инструкции (правила на играта). Ето (Bergh, 2011) някои от тези правила: правилата на

собственост и ползване на земя са учредени в средата на XVII век (и от тогава не са нарушавани); от 1842 година началното училищно образование е задължително; през 1845 година са премахнати аристократичните привилегии за държавни длъжности, изравнени са правата на всички наследници независимо от пола им и е премахната цензурата; пак по това време са премахнати привилегиите на гилдиите в образованието, приети са правила за регистрация на акционерни дружества (запазени в основни линии от 1848 година досега); и през 1850-1860 година почти напълно е освободена търговията (нарушаването на тази свобода е забранено от 1864 година).

2. Прогресивното данъчно облагане или по-високите данъци за „богатите“ не премахва обществените неравенства. Това е отдавна известно в икономиката, но има смисъл да се приведат някои свидетелства.

100 години след въвеждането на прогресивното подоходно облагане в САЩ, то там е много по-прогресивно отколкото в Скандинавските страни. Въпреки това статистиката на неравенствата на страните членки на ОИСР показва, че в САЩ те са най-резки и значими. Причините са няколко:

- Високите данъци не биват плащани – много разходи намаляват облагаемия доход и списъкът на данъчните преференции, обогатяван от 1920-те години насам е около 11 хиляди страници;
- Запазена е (Станчев, 2016 [Stanchev, 2016]) данъчната конкуренция между отделните щати и най-богатите и конкурентни компании оперират през юрисдикции с ниски данъци и сигурни разплащателни системи на територията на САЩ или извън страната. В САЩ в редица щати няма данък върху доходите – такива са Флорида, Тексас, Южна Дакота, Вашингтон и др.

От 1990 до 2017 година броят на страните членки на ОИСР със специално облагане на богатите намалява от 12 на 4 – Швейцария, Испания, Франция и Норвегия. (За сведение – общият брой на членовете на ОИСР е 37.) След 1980 година минималната законова ставка по доходите в ОИСР спада от 47 на 15%. Но е по-важно (ОЕСД, 2018) какъв е ефектът от облагането на „богатите“ в отделните страни членки.

Данъкът върху богатите в Швейцария е 1% от БВП и 3.7% от всички данъчни приходи. Само тук има тенденция към леко увеличаване на приходите от този данък след 1980 година. И това е много голям успех. Защото в Испания тези съотношения са 0.18 и 0.54%, във Франция съответно 0.22 и 0.48% и в Норвегия – 0.43 и 1.3%, като навсякъде в ОИСР техният дял в икономиката намалява.

Това не е закономерност само в богатите страни членки на ОИСР, нека потърси в Интернет материали по данъчната история на Индия. Там данъкът върху богатите е въведен през 1957 година, оказва се напълно неутрален спрямо обществените неравенства и е отменен през 2015 година. Тази промяна не се отразява на неравенствата, но бедността намалява (независимо от прилагания статистически начин на измерването ѝ) по други причини след 1992 година. (В момента там обсъждат еднократен данък върху най-богатите, като временна мярка за компенсиране на част от последиците от COVID-19.)

3. Заедно с намаляването на данъците и премахването на облагането на богатите националното богатство на средния възрастен човек от населението се увеличава.

Посоченият доклад на ОИСР показва, че, независимо от облагането, това богатство от 1970 до 2016 година се увеличава от около 100 хиляди щатски долара на човек над 200 хиляди.

Същата закономерност се наблюдава и в България.

Според годишният доклад на [Креди Суис за богатството в света](#) за 2019, където от 2000 насам има данни и за България. За разлика от БВП този показател дава представа за активите в дадена икономика и като финанси, и като недвижимо имущество.

През 2000 година, след като в България започва реструктурирането и намаляването на данъците по посока на принципите на Мил, средното богатство на възрастен гражданин на страната е 3 839 щатски долара, през 2010 – 42 685 щатски долара. Това е ръст от 1 111.88% (при регистриран спад през 2009 и 2010 година).

Друга страна с такъв ръст на националното богатство в ОИСР или Европа за този период няма.

Естествено действат и ситуативни и демографски фактори: поради (Станчев, 2019 [Stanchev, 2019]) дълбоката и една от най-дългите рецесии в историята на България, продължила от 19 месеца (между края на 1995 и началото на 1997 година) началното ниво е много ниско, за периода след 2000 година възрастното население е намаляло значително и между след тази година до 2008 година България е на едно от първите места в света по чуждестранни инвестиции спрямо БВП.

Въпреки това (Credit Swiss) тези фактори богатството през 2006 година е 14 645 щатски долара на възрастен гражданин на България, а през 2007 година (годината на оплоскостяването и намаляването на корпоративния данък) – 20 387 щатски долара.

(Понеже стана дума за Индия: там богатството на възрастен гражданин през 2000 година е 2 127 щатски долара, а през 2019 – 14 569 щатски долара.)

Казаното не предполага, че богатството в която и да е страна е „правилно“ или поравно разпределено. То само налага извода, че в България богатството все още е крехко и би било доста рисковано да се променя нагоре равния данък и да се въведат елементи диференциране на праговете на облагане.

В защитата си на равния данък Мил предполага, че все пак някои ниски доходи може би следва да бъдат освободени от данък. През 1848 година той дава пример с годишен доход от 60 лири стерлинги. Във Великобритания и досега за разходи под 200 лири се изискват отчетни документи.

ПРЕДИЗБОРНИТЕ ИДЕИ ЗА РЕФОРМИ НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ В БЪЛГАРИЯ ПРЕЗ 2021 ГОДИНА

Ако в обозримо бъдеще в България се осъществи данъчна, нужното съгласие за промяна може да получи вероятно само идеята за необлагаем минимум, застопорен на равнището на минималната работна заплата (МРЗ).

Да бъде приложен такъв минимум при 10-процентен и какъвто и да е пропорционален данък изобщо не е нова идея. Та присъства и в проектозакона на авторите на идея за плосък данък Боб Хал и Ал Рабушка от 2007 година, (Hall, Rabushka, 2007).

Това всъщност е идея за не съвсем пропорционален данък, а в България, където равнопоставеността на данъкоплатците в приложимото поле на облагане е универсална, обща за всички, това е идея за премахване на пропорционалността и въвеждане на прогресивен данък. Това, надявам се ще стане ясно малко по-долу. Но нека първо обърна внимание на някои спорове и факти, които имат отношение към опита у нас и в ЕС.

Идеята за необлагаем минимум бе отстоявана от Пламен Орешарски преди изборите от 2013 година. Но не бе приложена поради, доколкото може да се съди по не особено ясните дебати по този повод в тогавашния парламент, несъгласие от страна на ДПС. Това бе мъдър подход от страна на тази партия, защото нейните депутати очевидно защитаваха интереса на своите избиратели.

Но вариант на данъчна система с равен данък и необлагаем минимум бе обсъждан през 1997-2003 година, първоначално съвместно с подобна инициатива в Словакия и Полша (виж: ИПИ

и др.) Необходимостта от дерегулиране на съответните данъчни системи бе надлежно анализирана и представена на публиката в отделните страни.

В Полша идеята бе погребана заедно с оставката на тогавашния министър на финансите (Лешек Балцерович) през юни 2000 година, а той бе един от основните ѝ поддръжници, заедно с Института за частно предприемачество демокрация на Търговската палата във Варшава.

Когато през март 1998 година, словашките ни колеги Юрай Ренцко (от Института за либерални изследвания) и Ян Оравец (от Фондация Хайек) представиха техния замисъл за реформа пред съответната комисия в парламента, той бе културно „освиркан“. За се осъществи замисъла Ян обяви, че създава Съюз на данкоплатците, който да се застъпи за промяната като убеди политиците и обществеността.

У нас социологическото проучване (представително), проведено от Дочо Михайлов, показва, че 30% от собствениците на фирми предпочитат прогресивен данък със седем прага на облагане, 25% - по-скоро пет „ставки“ (т.е. де факто действащата система), 19% смятаха, че е възможно и трябва да се въведе двустепенна прогресивна система на облагане и 25% подкрепяха един праг за всички категории доход. Но, от друга страна, 50% респондентите искаха да има данъчни преференции и отстъпки.

Реформата към пропорционализиране на доходните данъци у нас категорично не получаваше подкрепа и очевидно бе необходимо широко и продължително обсъждане, което и бе проведено между 1998 и 2007 година. Идеята на Оравец ми се понрави и, горд с нея, аз обявих в предаване по радио „Свободна Европа“ през април 1998-ма, че и в България подемаме инициатива за създаване на съюз на данкоплатците с мисия като тази в Словакия. Това бе грешка: до края на месеца фирмите за данъчни консултации (част от тях – съветници към министерството на финансите) регистрираха три „съюза“ на данкоплатците.

Идеята у нас сполучи поради упоритото убеждаване, подкрепено с аргументи, всеки от който подлежеше на коментар и опровержение.

Централна роля в аргументацията изиграха а) обосноваването на 10-процентния праг (от колегата Георги Стоев, ние от ИПИ само му проверихме изчисленията), но най-вече (б) съставянето на алтернативни на правителствените годишни бюджети с 10% подоходен данък (идеята бе на Георги Ангелов, който композира и първия такъв бюджет), без съкращаване на социални разходи. В крайна сметка този подход убеди и БСП,¹ при категоричното настояване за рационалност и обществена полза от реформата от страна на НДСВ (чийто финансов министър първоначално бе против) и ДПС.

Останалата част от историята и ефектите от въвеждането са добре описани в цитираната вече книга „Плосък данък в България: предистория, въвеждане, резултати“, чиито изводи са актуални и неопровергани и до днес.

В Словакия идеята бе осъществена през 2004 година.

Това бе втората след Естония страна от бившия съветски блок, която въведе равен данък. Той бе равнище 19% от корпоративния и личния доход, като бе унифициран и ДДС – също 19%. Промяната на ДДС бе взета предвид и бе един от ориентирите за определяне на процента равен данък. Въпреки прилагането към ДДС, там реформата не бе „платка“ по повод облагането на доходите: от него бе освободен дохода на равнището на „жизнения минимум“, изчисляван от правителството, през 2004 година – 80 832 словашки крони на година (около 162 евро на месец) и актуализиран всяка година.

Тази двойственост на словашкия пропорционален данък и начина на определянето на неговия праг му изиграха лоша шега. В края на 2012 година дори Първата глобална конференция за плоския данък, проведена в Братислава Първата глобална конференция за плоския данък¹² не можа да разубеди новонадигащата се коалиция Смер (на български –

¹² Виж: The 1st Global Flat Tax Forum, October 4-5, 2012, Bratislava, Slovakia: <https://www.hayek.sk/conference-the-1st-global-flat-tax-forum/>.

„посока“) на премира Роберт Фицо в недалновидността на популистката ѝ идея за отмяна на този данък (Liptakoava, 2012), също прокарана чрез идеята за необлагаем минимум.

Всъщност бе въведена три-степенна пропорционална система с необлагаем минимум тогава от 5 040 евро на година и 25% данък за доходи, което са 176.8 пъти над годишния „жизнен минимум“. Тъй като заплатите на президента, депутатите, министрите и върховните съдии и прокуроре не са на това равнище, за тези длъжности бе въведен 5% данък „солидарност“. Изобщо солидарността бе основен аргумент в реториката на „Посока“ в навечерието на отхвърлянето на пропорционалния данък.

Както в Англия през XIX, и както в САЩ, Швейцария и Индия, така и в Словакия след 2013 година, облагането на богатите не дава видим резултат. След 2013 година увеличението на приходите от този данък е от 0.84% от БВП, според данъчната статистика на ОИСР¹³ – два пъти по-ниско от средния дял на приходните данъци от БВП на страните членки.

Основният проблем е в прехвърлянето на собственост върху част от дохода на данъчните власти, с чиято общо събрана сума се финансират дейности от името на всички. При всички подобни действия, независимо от системата на облагане, възниква известния в икономиката „проблем с гратисчийството“. На макро равнище, т.е. не на ниво пътуване гратис в обществения транспорт, държавата възможно и много вероятно за почва да се възприема като инструмент чрез който всеки се опитва да живее за чужда сметка с помощта на правителството.

Това определение на „държава“ също се появява пред 1848 година и принадлежи на Фредерик Бастиа. И то много често се възпроизвежда в съревнованието за обществени длъжности в условията на представителна демокрация.

Един от основните упреци към равния данък е, че той бил „регресивен“, т.е. данък, който приложен еднакво към хора с различни доходи е в по-голяма тежест на онези с по-ниски доходи, отколкото за онези с по-високи доходи.

Доколкото обаче това не е единственият данък, в съчетание с данъци които също са фиксирани, сумата на дължимите данъци винаги се оказва по-тежка за онези с по-ниски доходи. Например, когато разходите за храна са 29.6% от всички разходи (каквото той е за 2020 година), ДДС всъщност тежи повече на доходи на равнището на средните или под него. Същото важи за акцизите, данъците върху имотите, държавните такси и т.н.

Преимуществото на равния данък е, че данъкоплатецът има известен контрол върху своите знания и умения, конкурентост и в общи линии нему е известно в какво следва и може да инвестира, за да промени доходите си нагоре. При равни други условия това е достъпният начин да се намали тежестта на всички данъчни плащания върху единица доход. Статистиката на данъчните приходи по пера показва точно това.¹⁴

Динамиката на преминаване от една група доходи в друга също е налице, макар и да изисква малко време, за да се установят фактите и макар да е ясно, че тази динамика зависи от безброй обстоятелства.

Според данните на ЕВРОСТАТ (и НАП)¹⁵ за чистите доходи по различни категории данъкоплатци показват увеличение на доходите. Например при данъкоплатец със средни доходи без деца увеличението на реалните доходи от 2011 до 2020 година е 54%, но за такъв

¹³ Виж цялата база данни на: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm> . Пак по тази статистика се вижда, че в Швеция например приходите от този данък спадат от 18 на 12% от БВП, динамиката тези бюджетни приходи в Норвегия флукутира около 10% от БВП, но не и в Дания. Статистиката на ОИСР е идентична на тази на ЕВРОСТАТ и показва, че ефективното облагане доходите в тези страни е практически почти пропорционално. На различно равнище и при много ниски прагове на прогресивност, когато е въведена такава скала на облагане. Източникът на онагледяване, на който се позовах поради качеството на графиката, възпроизвежда данните на ОИСР

¹⁴ Виж Годишни отчети за приходите на: <https://www.minfin.bg/bg/1313> .

¹⁵ Виж EUROSTAT: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/earn_nt_net/default/table?lang=en .

с четиричленно семейство и доход три пъти над средния, увеличението за тези десет години е 44%.

Информация от НАП, предоставена по ЗДОИ на в-к Капитал (2020) показва, че групата данъкоплатци с доходи на равнището на минималната работна заплата намалява, а най-бързо нараства тази на данъкоплатците с условно определени средни доходи, но това се случва и във всички останали категории доходи. Същата е и динамиката на депозитите според данните на БНБ,¹⁶ въпреки че коментарите върху нея се съсредоточават върху 500-те депозита над един милион лева, а не върху ръста на спестяванията в над 2 000 000 сметки на хора среден размер общите доходи.

Ако пак се върна към примера с Индия, Словакия и другите страни – облагането на по-заможните не увеличава приходите в бюджета и не премахва неравенствата. Той е труден за спазване, защото не само по-заможните, но и данъкоплатците от средна ръка, когато работят за себе си, в частния сектор или в несубсидирани държавни предприятия (не са нетни бенефициенти на държавния бюджет), са кредитори на държавното преразпределение. И някакъв момент те могат да наистина да стигнат до извода, че мнозина се опитват да живеят за чужда сметка. Разбира се те могат да стигнат и до обратния извод, но за това са необходими правила на играта, които като например в Швеция са в сила от 1860-те години досега.

Извън избора на заможните да пращат или не, има друг проблем и той е следният:

- при необлагаем минимум от 650 лева на месец, данъкът ли бил нула процента;
- при доход 651 лева на месец, дължимият данък е 65 лева 780 лева на година;
- Увеличението данъка при преминаване от първата категория към втората категории доход за облагане огромно;
- При 600 хиляди работещи на МРЗ, стилизирано изчисленият данък е 468 милиона лева;
- Тези хора са изправени пред задачата дали да работят за повече доходи или да не правят това, или да работят, но да не декларират доходи над необлагаемия минимум;
- Към тях следва да се добавят самонаетите 878 хиляди през 2020 година, чийто предполагаем данък при 650 лева праг е 684 милиона лева;
- Общият размер на поставените под въпрос приходи в бюджета е 1.153 милиарда, около 1/3 от сегашните приходи от облагане на доходите на физическите лица.

Ясно е, че за да се управляват тези рискове, управляващите, които и да са те, ще трябва да увеличат други данъци, защото не би било възможно да се съкратят разходи в такива пропорции. Но това не са всички възможни рискове за преразпределението. Преди осем години, по време на предложението тогава „модел“, Николова (Nikolova, 2013) направи подобни, но по-разширени изчисления.

Съгласието между политическите съперници в изборната 2021 година, макар и не съвсем ясно изразено, че доходите на равнището на минимална работна заплата би следвало да бъдат освободени от равния данък от 10%, не отчита динамиката на преминаването на отделния човек и домакинствата от (условно определена) група с относително нисък доход към група с по-висок доход. Стимулите за по-бърз преход „нагоре“ биха се променили драстично от едно такова нововъведение. То ще постави пред странен избор 1.5-1.6 милиона данъкоплатци. Това би станало в ситуация, при която, според ОИСР (2019), събираемостта на данъците в България е по-добра отколкото в Канада, Германия или Литва.

¹⁶ Виж статистиката на депозитите по тримесечия на: <https://www.bnb.bg/Statistics/StMonetaryInterestRate/StDepositsAndCredits/StDCQuarterlyData/index.htm>

БИБЛИОГРАФИЯ

Abdel-Kader, K. and Ruud De Mooij, Tax Policy and Inclusive Growth, IMF Working Paper WP/20/271, IMF 2020.

Asen, E. Insights into the Tax Systems of Scandinavian Countries, Tax Foundation, February 24, 2021 <https://taxfoundation.org/scandinavian-countries-taxes-2021/?fbclid=IwAR1abPXFQnBD4svrKFUskmINP3Jmtsg13piZwTILrmORwCiyGzZE88BsCzE#.YG9Akoa28QI.facebook>

Bergh, A. The Rise, Fall and Revival of the Swedish Welfare State: What are the Policy Lessons from Sweden? (July 12, 2011). IFN Working Paper No. 873: <https://ssrn.com/abstract=1884528> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1884528>

Василев, 5 юли 2021: Министър Асен Василев: Целенасочена лъжа е твърдението за вдигане на корпоративния данък с 50%. Министерство на финансите: <https://www.minfin.bg/bg/news/11411> [Vasilev, 5 yuli 2021: Ministar Asen Vasilev: Tselenasochena lazha e tvardenieto za vdigane na korporativnia danak s 50%. Ministerstvo na finansite: <https://www.minfin.bg/bg/news/11411>]

Credit Swiss, 2019: Global wealth databook 2019, CS Research Institute, 2019: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html> .

Dabla-Norris, E. Kalpana Kochhar, Frantisek Ricka, Nujin Suphaphiphat, and Evridiki Tsounta (with contributions from Preya Sharma and Veronique Salins), Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective, IMF, June 2015: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2015/sdn1513.pdf> .

Djankov, S. Jose G. Montalvo and Marta Reynal-Querol, The curse of aid, World Bank, December 2007.

Georgieva, K. Reduce Inequality To Create Opportunity, IMF Blog, IMF Blog, 27 January 2020: <https://blogs.imf.org/2020/01/07/reduce-inequality-to-create-opportunity/>

Hall, R. Alvin Rabushka, The Flat Tax, Stanford, Hoover Institution, 2007: <https://www.hoover.org/research/flat-tax> .

Hartwell, R. Taxation in England during the Industrial Revolution, Cato Journal, Vol. 1, No. 1 (Spring 1981, pp.: 129-153: <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/serials/files/cato-journal/1981/5/cj1n1-7.pdf> .

Needs for Deregulation of the Tax Systems in Central Europe: A Comparative Study, Sofia, IME, 1998: <https://ime.bg/var/book/The-Need-for-Deregulation.pdf> .

Easterly, W. Economics of International Development, London, IEA, 2016.

Капитал (2020): Вера Денизова. Над 11% от работещите на трудов договор са взимали над 2000 лв. към юли. (Техният брой надхвърля 260 хил. и се увеличава с две трети спрямо същия месец на 2018 г., показва справка на НАП.), 11 октомври 2020: https://www.capital.bg/politika_i_ikonomika/ikonomika/2020/10/11/4124750_nad_11_ot_raboteshtite_na_trudov_dogovor_sa_vzimali/?fbclid=IwAR0ZZM6p3L6AoPVBGYdlRxIUKAgrjhYC95SRrF5cLQBZrnthnF1tJPu50M# [Kapital (2020): Vera Denizova. Nad 11% ot raboteshtite na trudov dogovor sa vzimali nad 2000 lv. kam yuli. (Tehniyat broj nadhvarlyya 260 hil. i se uvelichava s dve treti spryamo sashtia mesets na 2018 g., pokazva spravka na NAP.), 11 oktombvri 2020]

G7 Finance Ministers and Central Bank Governors Communiqué, 5 June 2021, London, United Kingdom: <https://www.gov.uk/government/publications/g7-finance-ministers-meeting-june-2021-communicue/g7-finance-ministers-and-central-bank-governors-communicue> .

Kuznets, S. Economic Growth and Income Inequality, *The American Economic Review* Vol. 45, No. 1 (Mar., 1955), pp. 1-28.

Jana Liptakoava, J. The end of Slovakia's flat tax, *Slovak Spectator*, December 2012: <https://spectator.sme.sk/c/20045435/the-end-of-slovakias-flat-tax.html> .

Mill, J. On the General Principles of Taxation, *Principles of Political Economy with some of their Applications to Social Philosophy*, Book V, Chapter II: https://www.econlib.org/library/Mill/mlP.html?chapter_num=67#book-reader

Branko Milanovic, B. GLOBAL INEQUALITY. A new approach for the age of globalization, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts; London, England, 2016.

Milanovic, B. Inequality in the age of globalization, Lecture in Honor of Anthony A. Atkinson, Brussels, 20 November 2017: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/00.keynote_milanovic.pdf

de Mooij, R. Ricardo Fenochietto, Shafik Hebous, Sébastien Leduc, and Carolina Osorio-Buitron, Tax Policy for Inclusive Growth after the Pandemic, *Fiscal Affairs*, 16 December 2020.

Николова, 2013: Десислава Николова. Към отмяна на плоския данък. Преглед на стопанската политика, бр. 657, 29.11.2013: [https://ime.bg/bg/articles/kym-otmyana-na-ploskiya-danyk/?fbclid=IwAR3BsFsR9DEIwSYw1JGd-](https://ime.bg/bg/articles/kym-otmyana-na-ploskiya-danyk/?fbclid=IwAR3BsFsR9DEIwSYw1JGd-MPuDvJJ9dUD54Am8S6_ZNfcgjarrw5xrEeARoM#ixzz70xIzyFg6)

[MPuDvJJ9dUD54Am8S6_ZNfcgjarrw5xrEeARoM#ixzz70xIzyFg6](https://ime.bg/bg/articles/kym-otmyana-na-ploskiya-danyk/?fbclid=IwAR3BsFsR9DEIwSYw1JGd-MPuDvJJ9dUD54Am8S6_ZNfcgjarrw5xrEeARoM#ixzz70xIzyFg6) [Nikolova, 2013: Desislava Nikolova. Kam otmyana na ploskia danak. Pregled na stopanskata politika, br. 657, 29.11.2013]

OECD, 2018, The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD, Paris, OECD, 2018: https://www.oecd-ilibrary.org/taxation/the-role-and-design-of-net-wealth-taxes-in-the-oecd_9789264290303-en?itemId=/content/component/9789264290303-4-en&_csp=1a4874a75639ca7ede75960cdf06c36e&itemIGO=oecd&itemContentType=chapter

OECD, 2019, Tax Administration 2019: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, Paris, OECD, 2020: https://read.oecd-ilibrary.org/taxation/tax-administration-2019_74d162b6-en#page4

Prokopijević, M. Why Foreign Aid Fails, *Public Policies*, Volume 10/Number 2/March 2019: <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/316/318> .

Ран, 2021: Ричард Ран. Всички на кораба „Глобален данъчен картел“. *Икономически живот*, 9 юли 2021: <https://ikj.bg/glasove-mneniya/vsichki-na-koraba-globalen-danachen-kartel/> [Ran, 2021: Richard Ran. Vsichki na koraba „Globalen danachen kartel“. *Ikonomicheski zhivot*, 9 yuli 2021]

Poverty & Equity Brief, India, South Asia, April 2021: https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/987B9C90-CB9F-4D93-AE8C-750588BF00QA/AM2020/Global_POVEQ_IND.pdf

Smith, A. on the need for “peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice” (1755): <https://oll.libertyfund.org/quote/adam-smith-on-the-need-for-peace-easy-taxes-and-a-tolerable-administration-of-justice-1755>

Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy, OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project, 1 July 2021: <https://www.oecd.org/tax/beps/statement-on-a-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-july-2021.pdf>

Stanchev, 2015a, EU and Ukraine - Russia standoff: Dr Krassen Stanchev public lecture, at Center for Independent Studies, Sydney, 12 February 2015: <https://www.youtube.com/watch?v=6nySxwPIM4s>

Станчев, 2015б, Плосък мозък: кой какво не помни и не разбира от дебата за пропорционалния данък, Медиапул, 31 май 2015: <https://www.mediapool.bg/plosak-mozak-koi-kakvo-ne-pomni-i-ne-razbira-za-proporsionalniya-danak-news234769.html> [Stanchev, 2015b, Plosak mozak: koy kakvo ne pomni i ne razbira ot debata za proporsionalnia danak, Mediapul, 31 may 2015]

Станчев, К. 2019, Състоянието на икономиката: Какво можем да знаем за близкото бъдеще. Свободна Европа, 21 октомври 2019: <https://www.svobodnaevropa.bg/a/30227450.html> . [Stanchev, К. 2019, Sastoyaniето na ikonomikata: Kakvo mozhem da znaem za blizkoto badeshte. Svobodna Evropa, 21 oktombri 2019]

Станчев, К. 2020, Ракия за закуска (23 майско-юнски тезиса за корупцията като обществено-държавен феномен). Икономически живот, 12 юни 2020: <https://ikj.bg/glasove-mneniya/korupcia-apartamentgeit-danuci/> [Stanchev, К. 2020, Rakia za zakuska (23 maysko-yunski tezisa za koruptsiyata kato obshtestveno-darzhaven fenomen). Ikonomicheski zhivot, 12 yuni 2020]

Stanchev, K. The Evolution of Fighting Poverty as an International Effort, Public Policies, Vol. 12, No 1, January 2021, pp.: 64-78: <http://www.ejpp.eu/index.php/ejpp/article/view/383/426>

Станчев, К. 2016а. Неделно четиво за офшорни зони. Преглед на стопанската политика, бр. 776, 7 април 2016: <https://ime.bg/bg/articles/nedelno-etivo-za-ofshorni-zoni/> [Stanchev, К. 2016а. Nedelno chetivo za ofshorni zoni. Pregled na stopanskata politika, br. 776, 7 april 2016]

Станчев, К. 2016б, Условия, кампания и въвеждане на плоския данък. Десислава Николова, Петър Ганев (съставители). ПЛОСЪК ДАНЪК В БЪЛГАРИЯ: предистория, въвеждане, резултати. София, ИПИ, 2016, глава 1, с. 9-25: <https://ime.bg/var/images/FlatTaxBook.pdf> [Stanchev, К. 2016b, Uslovia, kampania i vavezhdane na ploskia danak. Desislava Nikolova, Petar Ganev (sastaviteli). PLOSAK DANAK V BULGARIA: predistoria, vavezhdane, rezultati. Sofia, IPI, 2016, glava 1, s. 9-25]

Stanchev, K. and Vesselin Popovski, Extreme Poverty Eradication: Conceptual Evolution and Policy Challenges, Narinder Kakar, Vesselin Popovski, Nicholas A. Robinson (editors), Fulfilling the Sustainable Development Goals: On a Quest for a Sustainable World, London, Routledge, 2021.

Stenkula, M. Swedish Taxation in a 150-year Perspective, November 2014, Nordic Tax Journal 2014(2)

Стоев, Г. 2016, Справедливостта на пропорционалния данък. ПЛОСЪК ДАНЪК В БЪЛГАРИЯ: предистория, въвеждане, резултати. София, ИПИ, 2016, глава 7, с. 84-92 [Stoev, G. 2016, Spravedlivostta na proporsionalnia danak. PLOSAK DANAK V BULGARIA: predistoria, vavezhdane, rezultati. Sofia, IPI, 2016, glava 7, s. 84-92]

Tupy, M. Global Income Inequality Is Declining, Human Progress, 30 September 2018: <https://www.humanprogress.org/global-income-inequality-is-declining/>

Wikipedia, Flat Tax - https://en.wikipedia.org/wiki/Flat_tax .

Wilhelm V. and Ignacio Fiestas, Exploring the Link Between Public Spending and Poverty Reduction: Lessons from the 90s, Washington D.C., World Bank Institute, 2005: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/501641468324280601/pdf/358680WBI0rev01ng0the0Link01PUBLIC1.pdf>

Horn, S. Carmen M. Reinhart, and Christoph Trebesch, How Much Money Does the World Owe China?, Harvard Business Review, February 26, 2020: <https://hbr.org/2020/02/how-much-money-does-the-world-owe-china>

Chen, W. David Dollar, and Heiwai Tang, Why Is China Investing in Africa? Evidence from the Firm Level, The World Bank Economic Review, 32(3), 2018, 610–632.

Janský, P. Effective Tax Rates of Multinational Enterprises in the EU, Executive Summary, 22/01/2019: https://www.wts.com/wts.de/publications/wts-tax-weekly/anhang/2019/2019_3_1_studie.pdf

GRAND STRATEGY AND POLICY

ГРАНД СТРАТЕГИЯ: РАЗВИТИЕ НА ПОНЯТИЕТО

Тодор Танев¹

Резюме

Студията разглежда за пръв път у нас систематично историческото и научното развитие на понятието гранд стратегия. Прави се цялостен опит за начало на дебат за смисъла на това понятие в България, както и за дебат по въпроса каква гранд стратегия е имала държавата в най-новата история след Освобождението 1878 г. до ден-днешен.

GRAND STRATEGY: DEVELOPMENT OF THE CONCEPT

Todor Tanev², Sofia University

Abstract

For the first time in Bulgaria, the study systematically examines the historical and theoretical development of the concept of grand strategy. An overall attempt is being made to start a debate on the meaning of this concept in Bulgaria, as well as a debate on what grand strategy the new Bulgarian state has had in recent history after the Liberation of 1878 to the present day.

УВОД. ГРАНД СТРАТЕГИЯТА: КОЙ, КАКВО, КАК, ЗАЩО

Целта на тази студия е една: да въведе най-после понятието гранд стратегия в по-широка употреба сред българските изследователи и държавни ръководители и да възбуди диспут между представите за българска гранд стратегия.

Категорията гранд стратегия се използва все по-често на запад. Прилага се само в теоретични анализи – практиката не познава реални документи, назовани „гранд стратегия“. Вместо тях се появяват различни стратегии (често стратегии за национална сигурност или външна политика, но не само), които играят тази роля. Традицията възприема гранд стратегията единствено в областта на военната и външната политика. В модерния смисъл

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

² Todor Tanev is a professor at Sofia University “St. Kliment Ohridski”, Dr.Sci. He has taught at many other universities. He is the author of 9 monographs and about 100 studies and articles. Co-founder and head of the departments of Political Science and Public Administration at Sofia University. He was a Fulbright Scholar and has 9 specializations in the United States, as well as in the Netherlands, Germany, Italy and Sweden. His interests are in the field of Strategic Governance in the public sphere, Political Culture and Statehood. He was Minister of Education and Science 2014-2016.

обаче понятието започна сериозно да навлиза в изследванията на държавното управление и държавничеството изобщо.

У нас понятието гранд стратегия се използва все още рядко. Това не означава, че липсва жив интерес към проблемите на суперстратегията на българските правителства доколкото то съществува. В свързаните с него явления българските изследователи откриват сериозен смисъл и значение. Отдавна ги интересуват по един или друг начин въпроси, като: Има ли България гранд стратегия? Трябва ли да има? Каква да бъде тя?

Изобщо какво е гранд стратегия? В това понятие се наливат различни значения. Разните изследователи определят гранд стратегията по един или друг начин. Погледнато нашироко, определенията варират от тясното разбиране като генерална военна стратегия до широката дефиниция, която практически съвпада с концепцията за външната политика, която може да бъде или изолационизъм, или интервенционизъм.

На този етап остава неясно дали широкият спектър от явления, които изследователите подвеждат под категорията гранд стратегия, всъщност може да бъде класифициран като единно понятие. Не може да се каже със сигурност също така дали изучаването на гранд стратегията под една или друга форма води до напредък в анализа на международните отношения.

Терминът гранд стратегия се споменава от близо век. Историята на изследванията в тази посока показва обаче, че до момента не е постигната общоприета единна концепция. Не е случаен фактът, че както понятието, така и изследванията на гранд стратегията са относително съвременен феномен. Векове наред класическите изследователи на стратегическото поведение са заобикаляли тази концепция, макар всъщност да са я засягали по същество.

Все пак различните определения могат да бъдат обединени под рубриката на едно широко описание. Наличието на най-обща свързаност и логика на поведението на различни държави или големи организации става все по-очевидно в динамичната епоха на глобализация. Наблюдава се свързаност между стратегиите на държавата – нещо като обща рамка, стратегия на стратегиите. Модерното понятие е тъкмо такова. Изучаването на гранд стратегията обхваща погледа на изследователите на международните отношения върху най-високото държавно-политическо равнище: защо, как и за какви цели държавите използват своята национална мощ, включително, но отдавна вече не само, военната сила.

Така общото определение е, че гранд стратегията е система от концептуални положения и постулати за ефективното използване от държавата на ресурсите и средствата, с които тя разполага, за постигане на макрополитически цели във военната и външнополитическата сфера. Това могат да бъдат цели за оцеляване, генерално развитие или експанзия.

Както научните, така и практическите изследвания на гранд стратегиите в световен план са достигнали до състояние на богата, постоянно нарастваща литература. В резултат на това периметърът на темите, които попадат под тази категория става все по-широк. Изследователите често оспорват вижданията един на друг. Но важното е, че тези различия съществуват въпреки забележителната степен на съгласие относно елементите на една универсална дефиниция на гранд стратегията.

В литературата за стратегиите допреди години липсват дискусии за гранд стратегията. Затова пък в последно време сериозно се засилват опитите за търсене на собственото съдържание на понятието гранд стратегия. Неулегналата дефиниция на гранд стратегия и неуспехът на всяко отделно усилие в това отношение да се превърне в единно разбиране,

годно за обща употреба, поражда подозрението, че гранд стратегията е просто „модна дума“³.

На този етап различните изследователи не са създали единно понятие по една съществена причина. Тя се състои във факта, че не са успели да идентифицират по сходен начин самия обект от политическата практика. С други думи те определят гранд стратегията, като имат предвид различни явления и така неминуемо се разминават в дефинициите за различни неща, назовавани иначе по еднакъв начин. Едва когато обектът или явлението, за които се отнася терминът се идентифицира недвусмислено, ще станат по-ясни пътищата към разрешаване на методологическите проблеми.

Два въпроса продължават да представляват основен препъни-камък при изучаването на гранд стратегиите въпреки непрекъснато нарастващата популярност на термина. Единият е практически, а другият – теоретичен:

- Практически въпрос: Реално явление ли са гранд стратегиите, те „съществуват“ ли в действителността, или са по-скоро индуктивни заключения пост-фактум за наличието на някакъв общ исторически смисъл в потоците от събития, каквито често се правят от теоретици-изследователи и практики-политици?
- Теоретичен въпрос: Как се дефинира гранд стратегията – как се идентифицира феномена или обекта, за който се отнася това понятие?

Тъкмо тези два въпроса нямат еднозначен отговор сред изследователите.

По същата причина те водят до множество по-конкретни въпроси, каквито се срещат все по-често в литературата по темата, като:

- Каква е разликата между гранд стратегия и „обикновена“ стратегия?
- Гранд стратегията изобщо съществува ли, реален феномен ли е тя, или е теоретична конструкция, породена от историци и други изследователи?
- Ако съществува, тя продукт на преднамерени действия на ръководителите ли е или е просто резултат от заключението за наличие на някаква неволно следвана обща свързаност в поведението на стратегиращия субект, забелязана от странични наблюдатели?
- Гранд стратегията завършена система от цели и приоритети ли е, или може да съществува като нещо незавършено, като междинни състояния между липсата на каквато и да е гранд стратегия и обратно, нейната цялостна форма?
- Кой всъщност създава гранд стратегиите и как ги налага в практиката?
- Всякакви държави ли могат да имат гранд стратегии или това са само великите сили?
- До каква степен гранд стратегията е твърда и последователна във времето или е по-скоро гъвкава, променлива и непостоянна?
- Предварително фиксирана идея ли е гранд стратегията или обратно, въпрос на откриване на свързаност между случайни епизоди в поведението на стратегиращия субект?

Макар това да са важни въпроси, все пак целта е друга. Това изследване не е опит да се заяви за пореден път по най-нов начин какво е гранд стратегията, макар всеки доближил тази област да се изкушава да направи това. Целта не е разработването на обширна теория или още по-нова концепция. Анализът не представлява и методологическо изследване на възможните подходи към това понятие. Съответно тук не се цели да се изследват методите, използвани от изследователите в областта на сигурността за разработване и прилагане на

³ Betts, Richard K. “The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations,” *Joint Forces Quarterly* 29 (Autumn/Winter 2001–2002): 23.

концепции, идентифициране на всички недостатъци в тези методи и демонстриране на подход, който може да отстрани тези недостатъци. Всичко това вече е правено неведнъж и ще продължи да се прави, докато на улегне понятието в по-значителна степен.

Ако съвременните изследвания на съдържанието на понятието гранд стратегия все пак достигат до някои приемливи заключения и ако значително повече автори приемат съществуването на такова явление в политическата практика на държавното управление, то е възможно да се пристъпи още сега към отговор на други наболели въпроси, пряко свързани с гранд стратегията. Достатъчно е да се направят обобщения за приемливите разбирания до момента.

Теоретичният диспут представлява интерес дотолкова, доколкото разрешава да се отговори на въпроси от действителността, останали без отговор. Затова интересът към темата тук е далеч не само теоретичен, но преди всичко практически. Патосът на изследването е следствие на политическото развитие на България през последните десетилетия и огромният интерес към търсене обяснение докъде сме стигнали и какъв да бъде евентуалният „рестарт“. Тематиката за прехода и рестарта е очевидно близка до темата за гранд стратегията, както и да се определя тя понастоящем.

Вместо да се изследва единствено съдържанието на понятието целта е по-скоро да се проследи ефекта на гранд стратегията в българската политическа практика. На такава основа ще може да се отговори на съществени практически въпроси, които вълнуват както изследователи, така и държавни ръководители и голяма маса от обикновени граждани у нас:

- Може ли малка страна като България да притежава гранд стратегия в широкия смисъл на понятието, т.е. отвъд конкретиката на националната сигурност?
- Има ли България гранд стратегия или нещо, което се доближава до това и в каква степен то се доближава?
- Откога България евентуално започва да има гранд стратегии и приблизително какви са те в исторически план?
- Ако България има гранд стратегия, появили ли са се едновременно с нея конкуриращи я гранд стратегически проекти?
- Какъв е ефектът от наличните гранд стратегически проекти на България?

Но преди да се търсят отговори на тези въпроси трябва да се направят съответните заключения за историята на концепцията за гранд стратегия и множеството дефиниции, предлагани от историци, политолози и политически изследователи, както и от техните операционализации на понятието.

В челната десетка на изследователите с категорично най-голям принос за развитието на понятието и теорията на гранд стратегията до този момент попадат най-вероятно следните имена:

1. *Базил Лидъл Харт* – Liddell Hart, Basil. *Strategy* (2nd ed.) New York: Praeger, 1967.
2. *Бару Поузън* – Posen, Barry, Andrew Ross. “Competing Visions for U.S. Grand Strategy”. *International Security* 21, no. 3. Winter 1996/97; Posen, Barry. *Restraint: A New Foundational for U.S. Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
3. *Едуард Лутуак* – Luttwak, Edward. *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
4. *Кевин Наризни* – Narizny, Kevin. *The Political Economy of Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007

5. *Колин Дуюк* – Dueck, Colin. *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006; Dueck, Colin. *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
6. *Нина Силъв* – Silove, Nina. *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*. In: *Security Studies*, Volume 27, 2018 - Issue 1, Pages 27-57 | Published online: 28 Aug 2017 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2017.1360073>
7. *Пол Кенеди* – Kennedy, Paul M., ed., *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.
8. *Робърт Арт* – Art, Robert. *A Grand Strategy for America*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003; Art, Robert. *America's Grand Strategy and World Politics*. New York: Routledge, 2009.
9. *Стивън Лоубъл* – Lobell, Steven. *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003
10. *Хол Брандс* – Brands, Hal. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014; Brands, Hal. *American Grand Strategy in the Age of Trump*. Brookings Institution Press, 2018.

Някои от тях ще цитирам по-долу по обзорните статии на Нина Силъв⁴ и Ребека Фридмън Лиснър⁵, които са напълно изчерпателни по въпросите за основните автори и развитието на концепцията за гранд стратегия до съвременността. Това ще направя с оглед бързата и ясна ориентация на българския читател, който все още е малко потопен в тази литература.

От изучаване на гранд стратегиите се нуждаят както изследователите, така и държавните стратегии. Тази дейност обхваща въпросите на международните отношения от най-висок порядък – защо, как и с какви цели държавите използват своята национална мощ. От гледна точка на политиците гранд стратегията определя международната роля на нацията, насочва подреждането на целите и средствата с оглед вземането на дискретни външнополитически решения. Въпреки безспорното си значение, полето на научните изследвания и политиките анализи на гранд стратегията остава разединено.

Съвременен Китай – вероятно стратегическият проект „един пояс – един път“ е гранд стратегия – какво представлява той тъкмо като стратегия? Какви са гранд стратегиите на Съединените щати след „Доктрината за съдържане на комунизма“? Каква е съвременната гранд стратегия на Русия предвид експанзионистичната ѝ политика? Има ли ЕС свой стратегически модел и какъв е той, ако въобще съществува?

Нека си припомним най-очевидните примери от 20 век: Защо Япония се обърна към автаркия⁶ в края на 30-те години? Защо Германия се е опитала да отмени европейския ред чрез експанзионизъм в годините, предхождащи Втората световна война? Защо Великобритания се е отказала от първоначалната си стратегия на умиротворяване спрямо

⁴ Silove, Nina. *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*. In: *Security Studies*, Volume 27, 2018 - Issue 1, Pages 27-57 | Published online: 28 Aug 2017 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2017.1360073>

⁵ Rebecca Friedman Lissner. *What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield*. In: *The Scholar*, Vol 2, Issue 1 November 2018

<https://tnsr.org/2018/11/what-is-grand-strategy-sweeping-a-conceptual-minefield/>

⁶ Автаркия (от гръцки *αὐτάρκεια*, „самодостатъчност“) е политико-икономическа система, при която търговските и отчасти външнополитическите връзки с външния свят са силно ограничени или не съществуват.

нацистка Германия и я заменила с ярко конфронтационна позиция в месеците преди избухването на Втората световна война и какви са били последиците от това? Защо Русия се е насочила към „ново мислене“ през 80-те и какво включва това? Не е ли явен израз на гранд стратегия евроатлантическата ориентация на България?

Изследователи, анализатори и политици енергично обсъждат такива въпроси. Отговорът има дълбоки последици за външната политика на съответната държава. Еднополюсната епоха несъмнено е приключил и сега Съединените щати трябва да развият своите интереси като най-мощната държава във все по-многополюсна международна система, характеризираща се с изостряне на конкуренцията между великите сили.

Необходимостта от българска национална (държавна) гранд стратегия е голяма особено в момента, когато нейната осъществимост е намалена. (България е член на ЕС, повлиян от противопоставянето САЩ-Русия, граничи с надигаща се регионална сила като Турция в момент на преориентиране на югоизточния фланг на НАТО от Турция към България и Румъния.) Следователно е стъпил моментът да се преразгледа обширната литература за гранд стратегията - област, която обхваща множество академични дисциплини - и да се обмисли как това може да помогне за извличането на България от големия стратегически дефицит.

В българската практика най-новите гранд стратегически явления се простират от създаването на Конституцията (1991), оформила бъдещия път на развитие на България, политическия консенсус за евроатлантическата ориентация на страната, ранните определения на СДС за каква държава трябва да стане България и т.н. до движението „Единение“, иницирано от БАН, Визията за България на БСП или Проекта за национален стратегически документ на Стратегическия съвет към Президента в най-ново време. От тази поредица, обхващаща целия период на развитие след 1989 г. без празнини не могат да бъдат изключени и партийните и коалиционните платформи, създавани във връзка с парламентарните избори през този период. На практика няма политически субект у нас, който е останал изолиран от въвеждането и третирането на гранд стратегически въпроси.

Гранд стратегическите въпроси на запад се разработват предимно във водещи университети (MIT, Tufts и т.н.), специализираните центрове (RAND Corporation's Grand Strategy Advisory Board, фондации за демокрация) или мозъчни тръстове и тинк-танкове, най-често от водещи учени-изследователи без политически постове. Разбира се, в САЩ, Великобритания и Западна Европа авторство на гранд стратегически проекти имат и партийните централи на ръководните партии, но все пак то остава споделено с академиите. В България, подобно на страните от Изтока гранд стратегическите проблеми се разглеждат изключително от партийните централи.

1. ИСТОРИЯ НА КОНЦЕПЦИЯТА ЗА ГРАНД СТРАТЕГИЯ

Произходът и развитието на понятието гранд стратегия е пряко свързана с историята на по-общото понятие стратегия, а концепцията за *стратегия изобщо* има дълга генеалогия. Без да я назовават непременно стратегия, но очевидно имайки предвид явлението, нейни древни изследователи са още Тукидид и Полибий и вероятно те не са първите. Стратегията като явление е било анализирано от военна гледна точка през вековете след това. Самият термин стратегия се появява за пръв път в европейските военни анализи в края на 18 век. Понятието бързо еволюира след Първата световна война. От първоначалния си изключително военен характер то включва преследването на други управленски и политическите цели. Така понятието стратегия придобива съвременното се широко общо значение от средата на 20-ти век.

Понятието „гранд стратегия“ следва до голяма степен историята на развитие на концепцията за стратегия изобщо. Самият термин гранд стратегия се появява през първата половина на 20 век. Повишената сложност на войната като социално-политически и икономически освен военен феномен (Първата световна война е много по-сложно явление от предходните конфликти) изисква известно преразглеждане на концепцията за стратегия, използвана във военната наука.

От този момент нататък неотменима тема на стратегическите теории е връзката между война и политика, описана още от Клаузевиц. Това поставя почвата за развитие на теорията на гранд стратегията. Тя е тъкмо това – мост между държавната политика, публичните политики и военната политика.

В Русия възприемането на възгледите на Клаузевиц за войната като продължение на политиката с други средства е значително по-рано, отколкото в други европейски държави и разбирането на теорията за връзката война-политика винаги е било в епицентъра на променящите се области на научни изследвания и теоретични парадигми. В този смисъл влиянието на Русия за формирането на теорията на гранд стратегията никак не е за подценяване.

Неотделимостта на военната стратегия от политическия курс е посочена в произведенията на видните руски и съветски теоретици на стратегията Андрей Снесарев и Александър Свечин. Първият създава философската основа на „гранд стратегия“ в неговия труд „Философия на войната“, вторият посочва реалната връзка между политическия курс и военната стратегия в творбата „Стратегия“.

Друго събитие от началото на 20-ти век бележи основен камък в развитието на понятието гранд стратегия. По-точно това е отделянето на гранд стратегия от стратегия изобщо. Така през 1911 г. британският военен историк сър Джулиан Корбет разграничи дихотомията на „голяма (гранд) стратегия“ и „малка стратегия“. Според него „гранд стратегията“ трябва да бъде фокусирана върху използването на всички ресурси (военни, икономически, политически и дипломатически), с които разполага държавата за постигане на победа във военен конфликт⁷. Фиксирано веднъж, това положение остава до ден-днешен ръководно в определенията за гранд стратегия.

Малко по-късно полковник Джон Фулър също преразгледа класическата концепция за стратегия. Определяйки гранд стратегията като явление, той също разделя „голямата (гранд) стратегия“, „основна стратегия“ и „малка стратегия“. Гранд стратегията, както заявява Фулър, се занимава с управлението и разпореждането с въоръжените сили на държавата, поддържането на морала на цивилното население, както и търговските и индустриалните ресурси на държавата. Заслужава да се отбележи, че според британския военен теоретик „гранд стратегията“ е необходима единствено за постигане на политическите цели на държавата по време на войната⁸.

Според Силвъ историците, и по-специално военните историци, имат претенции да са първите и следователно с водеща роля в създаването и развитието на концепцията за гранд стратегията.

Едни от ранните автори на дефиниции Х. Сарджант и Джефри Уест през 1941 г. определят гранд стратегията подобно на много изследователи по-късно като „отговор на въпроса „от какво произтича тази война и до какво тя води?“ Този „висш тип стратегия“,

⁷ Corbett, Julian. *Some Principles of Maritime Strategy*. Annapolis, MD: United States Naval Institute. 1911 (reprinted 1988), p. 308.

⁸ Fuller, John. *The Reformation of War*. London: Hutchison and Co. 1923. Цит. по википедия

твърдят те, произлиза „от военните кабинети и съветниците в тях, преди всичко министър-председателя или президента“⁹.

Въпреки че терминът и идеята се появяват в по-ранни трудове, голяма част от съвременната теория за гранд стратегията следва работата на английския военен историк Базил Х. Лидъл Харт. Тъкмо той е сочен като ключова фигура и действителен родоначалник. Счита се, че негов е най-големият принос за концептуализирането и популяризирането на категорията гранд стратегия.

Накратко, Лидъл Харт твърди, че ролята на гранд стратегията „е да координира и насочва всички ресурси на държава или група държави за постигане на политическата цел на войната – цел, която се определя от голямата (гранд), т.е. държавната политика“¹⁰.

Лидъл Харт твори в междувоенния период. Тогава той открива, че съществува „повисоко“ ниво на стратегия над „обичайните“ военни или цивилни стратегии, което нарича гранд стратегия. Дефинира я по следния начин: „Макар на практика да е синоним на политиката, ръководеща воденето на войната за разлика от една по-фундаментална политика, която управлява целта на тази война, терминът „гранд стратегия“ означава поставяне на смисъл на изпълняваната политика. Защото ролята на гранд стратегията – висшата стратегия – е да координира и насочва всички ресурси на дадена нация или група нации за постигане на политическата цел на войната – целта, определена от фундаменталната политика“¹¹.

Определението на Лидъл Харт се основава и трябва да се разбира в контекста на прочутите стратегически определения на пруския военен теоретик Карл фон Клаузевиц. Клаузевиц определя стратегията изобщо като „използване на битки за постигане на целта на войната.“¹² Стратегията според Клаузевиц е дело на отделни фигури, т.е. на командирите. В това отношение стратегията е различна от „политика“, която определя „целта“ на войната. Клаузевиц не уточнява кой и какво е източникът на самата политика. „В никакъв смисъл военното изкуство не може да се разглежда като предшественик на политиката и тук можем да третираме политиката само като представител на всички интереси на общността“¹³.

Следователно за Клаузевиц политиката и стратегията представляват две различни понятия. Стратегията е плод на преднамерени усилия на индивидите да използват битки за постигане на целта на войната. Политиката е аналитична конструкция, която се отнася до държавните интереси, без да се посочва източникът на тези интереси или как те се проявяват.

Тогава каква е връзката между тези две понятия – стратегия и политика? Гранд стратегията прилича по-скоро на стратегия или на политика? Лидъл Харт разглежда изрично тъкмо този въпрос, като се опира върху разграничението между политика и стратегия на Клаузевиц.

Оттук нататък Лидъл Харт разработва понятието гранд стратегия като разширение на концепцията за стратегия. Според него гранд стратегията е по-скоро като стратегия, отколкото политика, тъй като не представлява онази аналитична конструкция, която обозначава интересите на държавите – това е политиката. За разлика от политиката гранд стратегията според Лидъл Харт е подобна на план, създаден от командирите не само за победа във войната, а отвъд този въпрос. Тя се простира отвъд войната, за да подготви

⁹ H. A. Sargeant and Geoffrey West, *Grand Strategy* (New York: Thomas Y. Crowell Company, 1941), vii.

¹⁰ Liddell Hart, Basil. *Strategy* (2nd ed.) New York: Praeger, 1967.

¹¹ Basil H. Liddell Hart, *Strategy*, 2nd ed. (New York: Praeger, 1967), 321–22.

¹² Клаузевиц, К. За войната. София, Труд 2009

¹³ *Inidem*.

бъдещия мир и включва обмисляне на използването на всички ресурси на държавата, а не само на военна сила. От всичко личи, че Лидъл Харт определя гранд стратегията като план¹⁴.

Важен втори принос на Лидъл Харт е откритието, че гранд стратегията е единство на целите и средствата. По този повод той заключава: „Успехът на стратегията зависи главно от правилното отчитане и привеждане на целта в съответствие със средствата. Целта трябва да съответства на общото количество налични средства, а средствата, използвани за постигане на всеки междинен обект по пътя към крайната цел, трябва да съответстват на неговата важност, независимо от това какво се преследва: дали улавянето на самия обект или постигането на поредния успех. Излишъкът от средства може да бъде толкова вреден, колкото липсата на средства“¹⁵.

Няколко извода могат да се направят за първоначалния смисъл на понятието гранд стратегия от горните определения на гранд стратегия:

- Първо, от самото начало гранд стратегията като средство предполага използването на всички ресурси, както военни, така и невоенни в тяхното единство за постигането на военни цели (по-късно – постигането на политически цели);
- На второ място, (пак първоначално) като условие за формиране и изпълнение на гранд стратегия се е възприемало наличието на военен междудържавен конфликт;
- Трето, като крайна цел на „гранд стратегията“ се е разбирала победата във война с последващо сключване на благоприятен за съответната държава мир.

Макар и със стогодишна история, линията на интерес към категорията гранд стратегия не е равномерна. Интересът към темата нараства неимоверно след Втората световна война. Популярността ѝ нараства още по-рязко вече в геометрична прогресия след края на Студената война. Преди това първоначално изследователите изучават само военните свръх-стратегии, отнасящи се до смисъла на обявяването на войни и дефинирането на мира след тях, но не назовават това гранд стратегия и не допринасят за развитие на понятието. В следващата епоха изследователите изучават същите феномени, но по-широко, като към военната тематика добавят изобщо анализа на външната политика на държавите. Все още обаче те не анализират всичко това под категорията гранд стратегия¹⁶.

В оригиналния си вид преди десетилетия понятието се е отнасяло само и единствено до великите държави (приемало се е, че гранд стратегия има преди всичко САЩ), до техните дилеми, свързани с мощ и глобално влияние, до кардиналните проблеми на световната сигурност, до ядрения баланс. В началото изобщо не се е допускало, че малките държави притежават гранд стратегия поради ограничената им мощ и невъзможност за глобално влияние. Да не говорим за гранд стратегия в различен контекст от военния – не се е мислило за чисто икономически, като гранд стратегия на фирма или в сферата на държавните политики.

Понятието изживява сериозна метаморфоза в следващите десетилетия. Днес то се отнася не само до връзката между военната и политическата област в големите държави. Напротив, приема се, че политически, икономически и социални по съдържанието си гранд стратегии за развитие трябва да притежават всякакви държави, малки и големи, включително наддържавните образувания.

Гранд стратегическите въпроси на запад се разработват предимно във водещи университети (MIT, Tufts и т.н.), специализираните центрове (RAND Corporation's Grand

¹⁴ Kennedy, "Towards a Broader Definition," 4.

¹⁵ ibidem

¹⁶ Charles Hill, "The U.S. Search for Grand Strategy," *Orbis* 48, no. 4 (Fall 2004): 732.

Strategy Advisory Board, фондации за демокрация) или мозъчни тръстове и тинк-танкове, най-често от водещи учени-изследователи без политически постове. Разбира се, в САЩ, Великобритания и Западна Европа авторство на гранд стратегически проекти имат и партийните централи на ръководните партии, но все пак то остава споделено с академиите. В България, подобно на страните от Изтока гранд стратегическите проблеми се разглеждат изключително от партийните централи.

Изследват се фундаменталните политико-икономически и социални стратегически феномени, настъпили в Китай, Южна Корея, Сингапур. Напоследък в този обseg попадат и Русия, Бразилия и Индия. Изследва се далеч не само мощта на тези държави както се е правило в миналото, а се очертава пътя на цялостно им развитие, често под формата на поява на т.нар. „чудеса“ – китайско, корейско и т.н.

Сякаш от миналото остана само едно изключение – доколкото става дума за гранд стратегия в контекста на САЩ, то за тях се пише и анализира изключително в класическия смисъл, т.е. връзката висша политика-военно-икономическа мощ. Затова пък днес може да се говори за наличието или липсата на гранд стратегия на малки държави като България и други.

Но не само спрямо държавна политика става дума днес: вече няколко десетки години се говори за гранд стратегия на корпорациите в бизнеса.

Бизнес стратегиите нас в случая не ни засягат пряко. Може да се твърди при първо приближение, че в политическия смисъл гранд стратегията е израз на държавнически тип стратегическа мисъл за формиране и утвърждаване на идентичността на даден политически субект, въз основа на което очертаване на магистралата на неговото развитие. С това гранд стратегиите осмислят, направляват и координират всички останали стратегии на стратегиращите субекти.

Понятието гранд стратегия се утвърждава в литературата рязко чак след 1991 г. в резултат на публикуването на известния сборник „Гранд стратегии във войната и мира“, редактиран от Пол Кенеди¹⁷. Изследванията в този том не се появяват изневиделица. Те стъпват върху здравата основа, поставена от Базил Лидъл Харт много по-рано – още през Втората световна война. Последователите на Базил Лидъл Харт се придържат към неговото определение.

Така например Пол Кенеди също определя гранд стратегията като преднамерено създаден, целенасочен план, много подобен на военна стратегия. Той не заявява това изрично, но това мнение присъства явно в неговите изследвания. Кенеди посочва, че гранд стратегията е плод на целенасочените усилия на отделните хора и че съдържанието ѝ е относително подробен преднамерен план, който „съществува“ по същия начин, по който „съществува военен план“, макар съществуването на последния да е обект на далеч по-малко съмнение.

В съвременната епоха анализът на гранд стратегиите навлиза в учебните планове на специалност „Международни отношения“ в САЩ и Западна Европа. Днес е нормално да присъства поне един курс по гранд стратегия и в учебната програма по национална сигурност. Йейлският университет даже стартира през 2000 г. отделна образователна програма по гранд стратегии. Това е програмата Брейди-Джонсън по гранд стратегия, която предлага едногодишен курс („Гранд стратегически изследвания“) за бакалаври и магистри, който се занимава с мащабните дългосрочни стратегически предизвикателства пред държавните планове, политики и съответните социалните промени¹⁸. Терминът гранд

¹⁷ Paul M. Kennedy, ed., *Grand Strategies in War and Peace* (New Haven, CT: Yale University Press, 1991).

¹⁸ <https://grandstrategy.yale.edu/>

стратегия започва постепенно да се превръща в често употребяван термин и крайъгълен камък на външно- и вътрешнополитически дебати и сред политическите кръгове¹⁹.

С нарастване на интереса към тематиката на гранд стратегията нараства и броят на гледните точки към нея, а с това и дисперсията на мнения за какво по-точно става дума. Някои от авторите, повтаряйки Лидъл Харт, продължават да защитават остарялата позиция, според която гранд стратегията става необходима само по време на военен конфликт. По този повод Джон Колинс казва, че „гранд стратегията, която използва и разпределя всички налични ресурси на разположение на държавата, се стреми да осигури победа във война и сключване на благоприятен мир“²⁰. Подобно мнение изразява и Тери Дейбъл, който свежда гранд стратегията до нивото на водене на война или военни действия с всички налични средства, както военни, така и невоенни по своя характер²¹.

Редица изследователи отхвърлят такъв тесен подход към понятието гранд стратегия. Обратно, те го прилагат спрямо процеса на постигане на широк кръг политически цели, както по време на военни конфликти, така и в мирно време. Както пише Пол Кенеди, „цялата мистерия на гранд стратегията се крие в политиката, тоест в способността на висшето политическо ръководство да консолидира и прилага всички военни и невоенни елементи на държавната власт, за да осигури защитата и напредъка на дългосрочните държавни интереси в мир и война“²².

Както изглежда обаче за някои автори това разширяване на първоначалното значение на понятието гранд стратегия е изпълнено с концептуални трудности и проблеми. Според редица изследователи включването в понятието гранд стратегия на всички налични ресурси и политически инструменти, както и всички видове политически цели, има съмнителна стойност, тъй като в този случай понятието гранд стратегия ще бъде еквивалентно на целия комплекс от външни отношения на държавата. Подобна позиция, например, защитават известният чикагски политолог Джон Миършаймър²³ и Робърт Арт²⁴. По-специално последният автор включва в понятието гранд стратегия целия набор от външнополитически цели, но ограничава тяхното постигане изключително с военни средства, тоест чрез използване на военна сила или поне заплахата от сила.

Струва си обаче да се отбележи, че този подход всъщност свежда гранд стратегията до военната политика (policy). Имайки предвид идеята на Клаузевиц, логично може да се заключи, че основното средство за военна политика винаги ще бъдат въоръжените сили на държавата, но нищо не казва, че целите на тази политика трябва да бъдат изключително военни по своя характер. Напротив, военната политика е тази, която трябва да постига вече поставени цели, формулирани от висшето политическо ръководство на страната²⁵.

Според това гледище гранд стратегията по същество е конвейерът между системните стимули и държавното поведение – т.е. тя е резултат. В този смисъл Джон Миършаймър

¹⁹ Silove, Nina. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. In: Security Studies, Volume 27, 2018 - Issue 1, Pages 27-57. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2017.1360073>

²⁰ Collins, John. Grand Strategy: Principles and Practices. Annapolis, MD: Naval Institute Press, 1973. p. 1. Цит. по википедия.

²¹ Deibel, Terry. Foreign Affairs Strategy: Logic for American Statecraft. New York: Cambridge University Press, 2007, p. 9. Цит. по википедия.

²² Paul Kennedy. „Grand Strategies in War and Peace: Towards a Broader Definition“ in Grand Strategies in War and Peace, ed. Paul Kennedy (Yale University Press, 1992), p. 5..

²³ John Mearsheimer. Liddell Hart and the Weight of History. Ithaca: Cornell University Press, 1988.

²⁴ Art, Robert. A Defensible Defense: America’s Grand Strategy after the Cold War. International Security Vol. 15, no. 4 (1991)

²⁵ McDonough, David. Grand Strategy, Culture, and Strategic Choice: A Review. Journal of Military and Strategic Studies. Vol. 13, issue 4, summer 2011, p.5

пише, че държавите „осъзнават външната си среда и мислят стратегически за това как да оцелеят в нея“²⁶. Той има предвид съществуването на автоматична адаптация на модела на държавно поведение спрямо въздействието на системните фактори. С други думи гранд стратегията се променя автоматично щом се промени международната система. Материалните атрибути на системата - най-важното, разпределението на властта - създават натиск, който „оформя и тласка“ стратегическия избор. Идеята за преднамерено стратегиране (предварителното, без значение влиянието на средата) няма място в този възглед за гранд стратегия.

Обяснявайки произхода на която и да е гранд стратегия, тази парадигма приема значението на широките стратегически параметри, зададени от международната система, но включва и фактори на национално ниво в конкретните гранд стратегически избори на държавите. Основният проблем с такава теория все пак е, че обяснява сравнително малко. Една велика сила може да търси сигурност или хегемония по безброй начини. Много зависи от това как държавите възприемат своята международна среда и вътрешния натиск, който обуславя реакцията им. Гранд стратегията може да се промени дори когато структурните обстоятелства останат същите. Все пак познаването на такава вариация е важно както за учени, така и за стратези.

Казано по-подробно, Миършаймър описва взаимодействието между великите сили като основно обусловено от рационалното желание за постигане на регионална хегемония в анархична международна система. Анархичният характер на международната система е резултат от постоянната конкуренция на великите сили, тъй като всяка велика държава се стреми да увеличи своя дял от световната мощ. Въпреки че всички велики сили желаят хегемония, те могат временно да приемат стратегии, ориентирани към запазване на статуквото, когато „разходите и рисковете от опит за промяна на баланса на силите са твърде големи, принуждавайки великите сили да чакат по-благоприятни обстоятелства“²⁷.

Естествено, с еднаква степен на активност съществува и диаметрално противоположната трактовка за гранд стратегията.

В тази различна светлина Нина Силъв описва мнението на някои историци и политолози, които виждат произхода на гранд стратегията в дизайна, създаден от отделни хора, а не от външната или вътрешната среда. Те се фокусират върху големите стратегически действия на отделни лидери. Признават наличието на сериозни ограничения от международен характер, но твърдят, че стратезите въпреки това могат да използват наличните възможности за развитие на своите гранд стратегически проекти.

Описанието на Джон Гадис на действията на един от най-известните стратези на студената война Джордж Кенан илюстрира на практика същия възглед²⁸. По аналогичен начин Чарлз Идъл представя Джон Куинси Адамс като архитект на американската гранд стратегия в ранните десетилетия на републиката²⁹. Такава гледна точка се споделя и от известния изследовател Хол Брандс³⁰, когато изследва динамиката в международните отношения и миогледа на американските президенти и техните съветници през периода след Втората световна война.

²⁶ Mearsheimer, John. *Liddell Hart and the weight of history*. Ithaca: Cornell University Press, 1988.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Gaddis, John Lewis. *Surprise, Security, and the American Experience*

²⁹ Edel, Charles. *Nation Builder: John Quincy Adams and the Grand Strategy of the Republic*. Harvard University Press, 2014

³⁰ Brands, Hal. *American Grand Strategy in the Age of Trump*. Brookings Institution Press, 2018

Понятието гранд стратегия обаче не е синоним нито на външна политика, нито на държавни планове. Във външната политика липсва времевият хоризонт и акцентът върху жизненоважни интереси, присъщи на гранд стратегията: САЩ може например да имат външна политика спрямо България, но тя е с незначителни последици за общата ориентация на тази свръхсила.

Като обобщение от историческото развитие на концепцията за гранд стратегия може да се кажат няколко неща.

Първо, значителна част от досегашния анализ на гранд стратегията греша с прекомерния си историзъм. Както пише Силъв, вместо сериозни рационално-теоретични обобщения и формулиране на теоретично обосновано понятие за гранд стратегия, а също и методи за неговото изграждане, твърде често се предлага обикновен анализ на исторически събития.

Второ, преодоляно е първоначалното залитане при определяне значението на гранд стратегията към военната област. Днес много повече става дума за общия дизайн на държавата, модела на нейното бъдеще, ориентацията ѝ в глобален план.

2. ПОНЯТИЕТО ГРАНД СТРАТЕГИЯ

Използващите понятието най-общо са постигнали съгласие, че гранд стратегията е управленски феномен, който (1) има подчертано дългосрочен обхват, (2) е свързан с най-важните приоритети на държавата и (3) покрива всички външни сфери (военна, дипломатическа, външнополитическа, енергийна) и вътрешни области на държавното управление (държавния, стопанския и гражданския сектор). Естествено, такова виждане е твърде общо и едновременно с това твърде повърхностно, за да се възприема от някого като определение за гранд стратегията.

Макар повечето учени, които изследват и пишат за гранд стратегията, се съгласяват относно нейната основна дефиниция, те използват понятието по значително различаващи се начини. В съвременната литература вече е подета сериозна дискусия за това как би следвало да се дефинира проблематичното понятие за гранд стратегия, особено след като днес повечето изследователи категорично приемат, че гранд стратегиите съществуват в действителността на общо основания, а не са фикция. Въпреки това, въпреки нарастващата му популярност се твърди, че гранд стратегията е все още „хлъзгава“, „размита“ и „объркана“ концепция³¹.

Нина Силъв от Центъра за изследване на сигурността в Цюрих, една от най-последователните изследователки в областта на стратегическия анализ обобщава различни виждания за съдържанието на понятието гранд стратегия³² сред които следните по-основни:

Според Стивън Лоубъл гранд стратегия е поведението на държавите, които се наказват взаимно или си сътрудничат с други претенденти когато става дума за тяхната хегемония³³. Етъл Золингън пък вижда като гранд стратегия поведението на управляващите коалиции, когато насърчават било то икономическата либерализация или протекционизма³⁴. За Марк Броули гранд стратегия е когато държавите балансират вътрешно или външно,

³¹ Nina Silove. Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”. In: Security Studies, Volume 27, 2018 - Issue 1, Pages 27-57, <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>

³² Ibidem.

³³ Steven E. Lobell, The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics (Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003)

³⁴ Etel Solingen, Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998).

сблъскват се една с друга или преднамерено пропускат сблъсъка и се успокояват³⁵. Колин Дук³⁶, а също и други изследователи като Лобъл, Талиаферо и Рипсман³⁷ дават функционално определение на гранд стратегията, като я отнасят към това дали държавите се разширяват, свиват или значително променят своите цялостни стратегически възможности или ангажименти. Матю Еванджелиста от своя страна признава като гранд стратегия положението, когато държавите драстично променят външната си политика³⁸.

Уилям Мартел от своя страна дава следното по-общо определение за гранд стратегия: „Гранд стратегия е последователното извяване на най-високите политически цели на държавата, които трябва да се преследват в световен мащаб в продължение на дълъг период от време. Нейната функция е да създава приоритети между различните вътрешни и външнополитически избори и да координира, балансира и интегрира всички видове национални средства – включително дипломатически, икономически, технологични, както и военната мощ – за постигане на ясно формулираните цели. Всъщност гранд стратегията предоставя рамка за организиране на принципи, които ... помагат на политиките и обществото да правят своите избори по отношение на провеждането на външната политика последователни“³⁹.

Според Силъв в крайна сметка две допълващи се определения постоянно се цитират в едва ли не всяко изследване на гранд стратегията напоследък.

Първото е на Пол Кенеди, който твърди: „Стратегията е изкуство за регулиране и използване на ресурсите на държавата или коалиция от държави, включително неговите въоръжени сили, с цел ефективно осигуряване и защита от враговете“. Кенеди твърди, че „Същността на гранд стратегията се крие в политиката, т.е. в способността на националните лидери да обединят всички елементи, както военни, така и невоенни, за запазване и засилване на дългосрочните (т.е. във военно и мирно време) най-добри интереси на нацията”.

Другото е на Бари Позен, който се опира на подобна стратегическа традиция и предлага още по-кратка дефиниция: Гранд стратегия е „идеята на държавата за това как тя може най-добре да „създаде“ сигурност за себе си“.

Тези определения съжителстват добре защото нямат противоречия. Концептуалната рамка, каквато представляват гранд стратегиите, помага на нациите да определят къде искат да отидат и как трябва да стигнат дотам. Тя ръководи лидерите, търсещи сигурност за държавата си в сложен и несигурен свят. Съответно гранд стратегия е, както твърди Нина Силъв, дългосрочна във визията си, цялостна в третирането на всички инструменти на националната мощ и важна във фокусирането си върху най-важните интереси. Тези атрибути разграничават гранд стратегията от нейните по-тесни сродници – „обикновената“ стратегия, включително военната стратегия – както и от външната политика и държавните умения.

Изглежда че с разрастване на дебата за смисъла на гранд стратегиите явно не се върви към очертаване на общоприето понятие, а по-скоро обратно – към разрастване на

³⁵ Mark R. Brawley, *Political Economy and Grand Strategy: A Neoclassical Realist View* (Abingdon, UK: Routledge, 2009), 7–11.

³⁶ Colin Dueck, *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006)

³⁷ Steven E. Lobell, Jeffrey W. Taliaferro, and Norrin M. Ripsman, “Grand Strategy between the World Wars,” in *The Challenge of Grand Strategy: The Great Powers and the Broken Balance between the World Wars*, ed. Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman, and Steven E. Lobell (Cambridge: Cambridge University Press, 2013)

³⁸ Matthew Evangelista, “Internal and External Constraints on Grand Strategy: The Soviet Case,” in *The Domestic Bases of Grand Strategy*, ed. Richard Rosecrance and Arthur A. Stein (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993), 154.

³⁹ Martel, *Grand Strategy in Theory and Practice*, p. 32–33.

дисперсията му и достигането до лабиринт от нарастващ брой дефиниции. Според Силъв основният метод, който за съжаление изследователите масово използват, за да дадат своето определение на гранд стратегията, е просто заявление на собственото мнение под формата на твърдение какво е тя – и толкова. Ако други мнения се цитират, това се прави често с наукоподобни цели, но не и за да се използват цитатите като основа за собствен синтез. Нараства и броят на целите, във връзка с които се прилага това понятие. Въпреки, че някои единични дефиниции се цитират и използват далеч по-често от други, на този етап никое определение не се очертава като общоприето. Така се достига до един-единствен логичен резултат: до сериозна дисперсия в смисъла на термина.

Основната критика към развитието на теорията за гранд стратегията е следната. Редица съвременни изследователи основателно твърдят, че повечето усилия в посока изясняване на понятието не успяват да се обединят в една-единствена разпознаваема парадигма. Това се отнася най-вече до изследванията на международните отношения. В тях е видима липсата на фокус що се отнася до смисъла на гранд стратегията. Изследователите не се спират върху анализа на конкуриращи се обяснения на понятието само по себе си. В литературата за гранд стратегията рядко се обсъждат методологическите проблеми при изграждане на понятието.

Красноречив е примерът с огромния обем изследвания за това дали Съединените щати са имали, могат или трябва да имат гранд стратегия в епохата след Студената война⁴⁰. Независимо от количеството анализи в тях оставя неясен смисълът на явлението гранд стратегия, за което всъщност става въпрос, сякаш съдържанието му се подразбира от само себе си⁴¹. Едни и същи анализи често включват очевидно разнопосочни схващания, преди всичко, че гранд стратегията е едновременно както „целенасочено“, така и „несъзнателно“ явление⁴², което е противоречие.

Към тази обща критика се добавя и фактът, че понятието гранд стратегия продължава по инерция от миналото да се третира преди всичко като въпрос на външната политика, а не държавната политика в нейната цялост, което е по-съвременното разбиране. Тъкмо в този смисъл известният изследовател Лобъл твърди, че „по-голямата част от литературата за гранд стратегията игнорира влиянието на вътрешната политика върху международните отношения, третирайки държавата като унитарен и рационален участник в тях“⁴³. По същия начин Емили Голдман и Джон Аркуила разкриват, че доминиращият образ, който учените придават на стратегията на държавите е преди всичко външният баланс на силите сам по себе си, без отсянка на влиянието на вътрешната политика върху него⁴⁴. Най-често гранд стратегията, доколкото става дума за нея, се приравнява със стратегиите за национална сигурност или отбранителните доктрини. Такова схващане е вече остаряло, макар и актуално до неотдавна.

Положително развитие е фактът, че повечето анализи се отнасят към гранд стратегията като към реален обект или явление. Те я разглеждат като обективен феномен, т.е. като нещо, което съществува във и независимо от съзнанието на анализиращия. Все по-изолирани са случаите, когато гранд стратегията се разглежда като субективно явление,

⁴⁰ Nina Silove, *ibidem*

⁴¹ Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today* (Oxford: Oxford University Press, 2015).

⁴² Brands, *What Good Is Grand Strategy?*, 6, 9.

⁴³ Lobel, *ibid.*

⁴⁴ Goldman, Emily, John Arquila, “Structure, Agency, and Choice: Toward a Theory and Practice of Grand Strategy”. In: Trubowitz, Goldman, and Rhodes (Editors), *The Politics of Strategic Adjustment*, Columbia University Press, 1998, p. 306.

следователно като заключение на наблюдаващия общото поведение на държавата, придобивайки с това впечатлението за наличието на някаква трайна последователност между отделните действия на държавното ръководство.

Въпреки че не е възприет изрично като такъв, подходът на повечето изследователи към изграждането на понятието за гранд стратегия може да бъде описан като семантичен, в който отговорът на въпроса „какво е понятието?“ по същество е същото като отговора на „каква е вашата (лична) название на явлението?“ Съществуваше шега преди време, че не е достатъчно да посочиш в небето летищ самолет и да кажеш „открих самолета“. Такава обаче е често срещаната практика в областта на изследванията на международните отношения. Това е диаметралната противоположност на онтологичния подход, който включва теоретичен или емпиричен анализ на обекта или явлението.

Онтологичният подход посочва основните характеристики на дадено явление и техните взаимовръзки и не се води от назоваването на наблюдавани явления. Чистото фокусиране върху семантичния подход прави дефинициите произволни. Ако концепцията не е тясно свързана с емпиричния анализ на дадено явление, тогава няма нищо, към което човек да може да закрепим понятието и всичко остава въпрос на това кой и при какви обстоятелства е съчинил дефиницията.

От съществуващите множество определения само две са постигнали дълголетие⁴⁵. И двете са стари и следователно първообраз на много от следващите. За тях стана дума накратко.

Първото е предложено от Бари Поузън. Според него гранд стратегията е „политико-военна област, представляваща верига от цели и средствата, идея на държавата за това как тя може най-добре „да създаде сигурност за себе си.“⁴⁶ Другото е на Пол Кенеди, който заявява, че гранд стратегията е „свързана с мира (може би дори повече с него), както и с войната. Според него става дума за еволюцията и интеграцията на политики, които трябва да действат десетилетия или дори векове. Във виждането на Кенеди гранд стратегията не свършва в края на войната, нито започва в нейното начало⁴⁷.

Робърт Арт обаче твърди, че концепцията трябва да бъде ограничена единствено до използването на военни средства за постигане на политически цели⁴⁸. Това ограничение би направило гранд стратегията синоним на обикновена (в случая военна) стратегия. Използването на военни средства за постигане на политически цели по същество е повторение на концепцията за стратегия на Клаузевиц. Гранд стратегията е замислена, поне от Лидъл Харт, именно с цел разширяване на средния елемент на концепцията за стратегия.

Според Нина Силвъ от дефинициите на Поузън и Кенеди отсъства ясно обяснение за това какво всъщност представлява гранд стратегията. Какво според Кенеди действа от десетилетия и е свързано с мирното време? Книгата, в която Поузън предлага своята дефиниция е за военна доктрина, а не за гранд стратегия, така че е невъзможно да се извлече индикация за това какво той разбира под гранд стратегия в този контекст. Не е ясно и как това явление се операционализира. Следват множество методологически въпроси, каквито могат да се отправят към двете ранни дефиниции. Дали като управлява поведението на държавата, гранд стратегията работи независимо от отделните институции? Дали тя е съзнателно явление, произтекло от съзнанието на лидерите или изобщо не се отнася до обект или явление от реалния свят в смисъл, че гранд стратегията всъщност е аналитична

⁴⁵ Silove, *ibid.*

⁴⁶ Posen, *Sources of Military Doctrine*, 13.

⁴⁷ Kennedy, „Towards a Broader Definition,” 4.

⁴⁸ Robert J. Art, *America's Grand Strategy and World Politics* (New York: Routledge, 2009), 190.

конструкция, която може да се приложи *post hoc* за интерпретиране на поведението на държавите?

Пак според Силъв, всякакви опити за монолитни дефиниции на гранд стратегия след Кенеди и Поузън не успяват да идентифицират обекта или явлението, за които се отнася понятието. Прегледите на развитие на понятието показват, че всеки опит да се даде едно-единствено всеобхватно („монолитно“) определение е пропадал. От обсега му отпадат множество аспекти, които би трябвало да попаднат там.

Явно наблюдаваният масов неуспех да се идентифицира обектът или явлението, за които се отнася концепцията за гранд стратегия не е случайно явление. Може да се направи хипотетичното заключение, че това е по принцип невъзможно. Чест от аргументите в поддръжка на тази теза се съдържат в заключението на Уилямсън Мъри⁴⁹, използвано и от Сълъв: „Нито едно просто, ясно определение на гранд стратегия не може да бъде напълно задоволително... [защото] преди всичко гранд стратегията изисква преплитане на политически, социални и икономически реалности с военната мощ, както и признание, че политиката в почти всички случаи трябва да е водена от военна необходимост“.

Очевидно гранд стратегията е многолик и същевременно неясно очертан обект. Това обаче не означава, че явлението не съществува или е плод единствено на изследователско въображение. Неяснотата в очертанията на реалните гранд стратегии може да означава поне две неща:

- или че те съществуват винаги в някаква, а не в пълна степен, т.е. че гранд стратегията е въпрос на континуум от пълна липса до всецяла изява,
- или че те се проявяват едновременно в няколко взаимно изключващи се измерения, поради което е невъзможно да бъдат обхванати само от една позиция на наблюдение.

Що се отнася до второто предположение, най-често срещаното разделение е между следните две твърдения за гранд стратегията:

- Гранд стратегията е преднамерено създавана и затова съзнателно явление сама по себе си;
- Гранд стратегията не се създава, а е заключение на страничен наблюдател *post hoc* за наличието на последователност в поведението на стратегиращия субект, следователно несъзнателно явление сама по себе си.

В първия случай гранд стратегията се приема като „подробна пътна карта“. Излиза, че гранд стратегията изисква „дългосрочно планиране“ и привеждането на „широки принципи в последователна стратегическа програма“. Тук става дума за формализирано, подробно планиране, което може да помогне на политиките да се справят по-целенасочено и ефективно с изненадите. Във втория случай тя се състои от „набор от идеи“ или „ключови идеи“ без това да достига до по-„формализиран, подробен“ документ⁵⁰. Става дума за модел на държавно поведение, който се появява, когато държавите правят „големи стратегически избори“ без „целенасочен подход“ към политиката и „реалистичен план за разпределяне на ресурси“⁵¹.

Неслучайно някои изследователи се виждат принудени да използват едновременно повече от едно от конкуриращите се измерения на гранд стратегията когато правят опит да дефинират това явление. Пример за това е Брандс, който твърди, че лидерите могат да

⁴⁹ Williamson Murray, “Thoughts on Grand Strategy,” in *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*, ed. Williamson Murray, Richard Hart Sinnreich, and James Lacey (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 3.

⁵⁰ Brands, *What Good is Grand Strategy?*, 6

⁵¹ *Ibid.*

следват логиката на своите гранд стратегии „съзнателно или несъзнателно“⁵². Той твърди, че всеобхватността е важна при идентифицирането на съществуването на гранд стратегия. Излиза, че при определяне на понятието гранд стратегия тя трябва едновременно да се разглежда по два противоположни начина и че това е не само възможно, но и необходимо и даже неизбежно.

В същия дух Стивън Брукс и Уилям Уолфърт се стремят да обединят тези противоположни виждания за гранд стратегията. Те тръгват от идеята, че гранд стратегията е „набор от идеи“, но след това твърдят, че гранд стратегията е по-детайлна от набор идеи, поради което я описват като изчерпателен „план“. Когато използват понятието обаче, гранд стратегията не се оказва нито набор от идеи, нито план, а по-скоро последователен модел на поведение във времето⁵³. Когато прилагат своята теория към САЩ се оказва, че под крилото на едно и също понятие за гранд стратегия попадат двете различни същности. От една страна гранд стратегия са ядрото от цели и набора инструменти за преследването им. От друга, този модел на прилагане на инструменти към целите, според тях, се появява като продукт на „дискретни избори“, които се натрупват с течение на времето.

Проблемът в горните опити за определение на гранд стратегията е следният. Авторите им се стремят да избегнат познатия им тупик, в който биха попаднали, ако целят създаването на монолитна дефиниция. В това отношение те са прави. Причината е вече позната и за нея стана дума. Явлението е многолико и не разрешава едностранни определения. Водени от стремежа да решат проблема обаче авторите неволно навлизат в нов тупик. Това става, като дръзват да обединят в дефинициите си двойки противоположни, противоречащи си виждания за гранд стратегията, каквито примери бяха дадени по-горе. Гранд стратегията например не може да бъде едновременно преднамерен план и случайно получил се смисъл в поредица от последователни действия на правителството.

На този фон Нина Силъв и Ребека Фридман Лизнър предлагат оригинален изход от затруднената методологическа ситуация. Идеята на двете изследователки е практически еднаква. Схемата е следната: след като гранд стратегията не може да бъде определена какво точно Е, след като не може да бъде дефинирана и като какво И какво обратно на него тя е, нека няма единно понятие – гранд стратегията СА няколко (минимумът е три) различни същности. Така за Силъв гранд стратегия е план, принцип или модел на поведение, докато за Лизнър – променлива, процес или план.

Според Ребека Фридман Лизнър понятията и концепциите в ширещата се литература по въпроса са непоследователни и трудно за ориентирани. С оглед евентуалното разрешаване на объркването Лизнър много подобно на Силъв предлага да не се търси единно понятие, а да се приеме съществуването на няколко принципно допълващи се определения: гранд стратегията може да е едно, второ или трето.

Следователно обща дефиниция не съществува, но това още не означава обратното, че е налице пълен хаос на мненията. Изследователите на понятието са потърсили и открили известни натрупвания на еднакви виждания за смисъла на гранд стратегията. Едно от най-признатите имена в това отношение е Нина Силъв. Вместо да търси едно-единствено несъществуващо понятие тя забелязва натрупвания в три паралелни области, когато става дума за гранд стратегия⁵⁴. Различни групи изследователи я разбират:

⁵² Ibid.

⁵³ Brooks and Wohlforth, *America Abroad*, 75.

⁵⁴ Silove, Nina. *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of “Grand Strategy”*. In: *Security Studies*, Volume 27, 2018 - Issue 1, Pages 27-57 | Published online: 28 Aug 2017
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2017.1360073>

- или като „гранд стратегически планове“,
- или като „гранд стратегически принципи“,
- или като „гранд стратегическо поведение“.

С други думи, интересното при концепцията за гранд стратегия според Силъв е, че в развитието си е придобила три различни значения. Първо, изследователите използват понятието гранд стратегия, за да се позовават на преднамерен, подробен план, измислен от ръководителите. Второ, дурги използват понятието, за да се обозначат организиращ принцип, който съзнателно се поддържа и използва от хората, за да ръководи техните решения. Трето, изследователите използват термина, за да се отнасят до модел в държавното поведение. Накратко трите употреби могат да се опишат съответно като „гранд стратегически планове“, „гранд стратегически принципи“ и „гранд стратегическо поведение“. Не се стига до заключението – както обикновено се очаква – че един от трите е единствената валидна употреба на термина. По-скоро изследователката твърди, че трите концепции осигуряват независимо самостоятелно и ценно допълнение към концепцията в рамките на проучванията за националната сигурност и че диференцирането им ще улесни изследването на най-основните и важни въпроси за гранд стратегията.

Следователно е разумно тези три относително различни разбираня за гранд стратегия да не бъдат противопоставяни едно на друго в търсене на „единственото правилно“ измежду тях. По-скоро тези концепции взаимно се допълват и всяка една предоставя отделна, ценна рамка за изследвания и предписване на политики.

По подобен на Силъв начин, Лизнър също говори за трояко понятие за гранд стратегия, което я третира веднъж като променлива, втори път като процес и трети път като план. Съответно виждането за „гранд стратегията като променлива“ предоставя призма, чрез която изследователите могат да изучават произхода на държавното поведение, като обръщат особено внимание на постоянния въпрос за това как действията и структурата взаимодействат, за да постигнат съответните гранд стратегически резултати. Виждането за „гранд стратегията като процес“ предвижда значението на гранд стратегия както като процес на държавно стратегическо планиране така и като по-общ начин на вземане на решения. И накрая, „гранд стратегията като план“ предлага широки визии с което да повлияе на бъдещото държавно поведение⁵⁵.

Казано с повече подробности, виждането за „гранд стратегията като променлива“ предоставя призма, чрез която учените могат да изучават произхода на държавното поведение, като обръщат особено внимание на постоянния въпрос за това как структурата и действията си взаимодействат, за да постигнат гранд стратегически резултати. Този практически въпрос има непосредствено значение за политиците, които се стремят да разберат гранд стратегиите на други държави, както и да повлияят на траекторията на собствената си страна.

Гледището за „гранд стратегията като процес“ разглежда значението на гранд стратегията както като процес на държавно стратегическо планиране така и като по-общ начин на вземане на решения. Тази линия на изследване предполага че хората могат да влияят *ad hoc* върху нейния дизайн с което се максимизира вероятността за „добра“ гранд стратегия.

⁵⁵ Rebecca Friedman Lissner. What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. In: *The Scholar*, Vol 2, Issue 1 November 2018

И накрая, „гранд стратегията като план“ предлага широка визия с надеждата да повлияе на бъдещото държавно поведение. Тези предписания могат да включват защита на статуквото или - по-често - препоръки за пренасочване на държавния кораб.

Както обяснява Лизнър, гранд стратегията на Америка от ранната студена война е била едновременно анимирана от гранд стратегически принципи (съдържане), подробно описани в големи планове (Стратегията за национална сигурност на САЩ от 1968) и проявена в гранд стратегическо поведение (Корейската война, бюджети за отбрана и т.н.). Тези три метода за измерване на гранд стратегията като феномен могат да помогнат при отговорите на различни изследователски въпроси, но те сами по себе си не се квалифицират като отделни изследователски програми. тези, които се стремят да организират основните дебати в настоящата литература за гранд стратегиите. Вместо това, анализаторите ще открият по-голяма стойност в разпознаването на тематичната съгласуваност в област, която често се обединява около подобни изследователски пъзели – задача, по-добре изпълнена от разработената тук типология на променливия процес-план.

Узи Арад обобщава вижданията за смисъла на гранд стратегиите в четири групи⁵⁶, за които ще стане дума по-късно:

- Първо, гранд стратегията като курс на действие, план, програма.
- Второ, гранд стратегията като декларирана от водачите визия.
- Трето, гранд стратегията като парадигма.
- Четвърто, гранд стратегията като текущ процес.

Сходството между вижданията на Силъв, Лизнър и Арад са очевидни. „Променлива“ при Лизнър е сродно с „принципи“ при Силъв, съответно „процес“ – с „поведение“, а „план“ в при двете изследователки и Арад направо съвпада. Този подход изглежда не само напълно оправдан, но и много продуктивен. Затова той ще бъде застъпен тук по-нататък. Този подход изглежда правилният изход от иначе обърканата ситуация, в която към днешна дата се намира понятието гранд стратегия.

Тези концепции за гранд стратегия като гранд стратегически план, гранд стратегически принципи и гранд стратегическо поведение се различават, но същевременно имат много важни общи черти. Тъкмо общите черти според Силъв е онова, което прави от всяка от тях „гранд стратегия“ и същевременно ги отличава от други сродни понятия като външната политика или военната доктрина.

Нина Силъв⁵⁷ твърди, че няколкото концепции, водещи до съставно определение на гранд стратегията са сходни в две важни отношения.

Първо, и всички те се състоят от два елемента – цели и средства. Гранд стратегическите планове определят целите и средствата, чрез които да бъдат постигнати в детайли. Гранд стратегическите принципи правят същото в по-общ смисъл. Гранд стратегическото поведението е модел за разпределение на средствата за определени цели, независимо дали този модел е резултат от гранд стратегически план, гранд стратегически принцип или някакъв друг фактор.

Второ, всяка от концепциите има три много съществени характеристики, които правят всяка от тях „гранд“.

Първата характеристика е, че всяка концепция за гранд стратегия е непременно дългосрочна по обхват. Тази характеристика следва гледището на Лидъл Харт, че гранд

⁵⁶ Arad, Uzi. Grand Strategy for Israel: Conceptual and Methodological Reflections. In: Grand Strategy for Israel: Reflections and Directions. The Samuel Neaman Institute of National Policy Research, 2017

⁵⁷ Ibidem.

стратегията се простира отвъд настоящата война и се отнася до бъдещия мир. Кенеди също настоява за дългосрочния характер на която и да е гранд стратегия, като заявява, че гранд стратегията е „за еволюцията и интеграцията на политики, които трябва да действат десетилетия или дори векове“⁵⁸. Тъкмо тази характеристика отличава всяка от трите концепции за гранд стратегия от концепцията за външна политика. За разлика от гранд стратегията, външната политика е времево неопределена. Тя може даже да се отнася до едно-единствено външнополитическо решение или до действията на определен кабинет.

Втората характеристика на концепциите за гранд стратегия е, че всички те са „холистични“ в смисъл, че се занимават, по израза на Лидъл Харт, „с всички ресурси“ на една държава. Идеята, че гранд стратегията е свързана с военната, дипломатическата и икономическата сфера на държавния кораб се подкрепя в многобройни дефиниции на гранд стратегия. Както винаги, Кенеди се придържа и в това отношение към Лидъл Харт като твърди, че гранд стратегията обхваща „всички елементи, както военни, така и невоенни“⁵⁹. И Поузън следва същото разбиране, като изрично смята, че гранд стратегията се отнася не само до военните, но и до икономическите средства. Следователно трите концепции за гранд стратегия се различават от концепцията за стратегия въз основа на това, че те се отнасят до всички ресурси на държавата, а не само до използването на един, примерно военната мощ.

Третата характеристика на гранд стратегията е, че независимо дали се схваща като план, принцип или модел на поведение, тя се занимава с правенето на компромиси за постигане на най-важните интереси на държавата. Това може да се обобщи като характеристика на „значимостта“. В този дух известният изследовател на гранд стратегиите Наризни твърди, че държавите имат основни интереси, които могат да са различни от сигурността: „Държавите могат да се стремят да разширят своята територия, да защитят външната си търговия и инвестиции, да популяризират политическата си идеология или да преследват хуманитарни каузи“⁶⁰. Това е подходът, имплицитно възприет от много изследователи, които вместо да изброяват интересите каквато е „сигурността“, отбелязват общо, че гранд стратегията се занимава с интереси, които са „важни“, „големи“, „жизненоважни“, или „крайни“. Този подход е в съответствие с концепцията на Клаузевиц за стратегия, при която политиката се третира като представителна за всички интереси на общността, независимо от нейните източници или съдържание.

Характеристиката на важността допълнително разграничава трите концепции за гранд стратегия от концепции за външна политика или военна стратегия, нито една от които не е свързана - като необходима характеристика на концепциите - с най-важните интереси на държавата. Логично е държавата да има външна политика или военна стратегия, която да засяга регион или област с второстепенно или третостепенно значение, само с отдалечена връзка с основните интереси на държавата.

Един друг теоретичен въпрос засяга пряко понятието за гранд стратегия. Това е проблема за нейната ефективност и ефикасност.

Силвъ твърди, че литературата носи твърде малко прозрение за детерминантите на ефективността. Какво отличава успешните гранд стратегии от онези, които са отпаднали, независимо дали при срещите им с международни или вътрешни препятствия? И докато международните пречки са добре теоретизирани, вътрешнополитическите ограничения са пренебрегвани в значителна степен. А тъкмо последното е важен фактор за успеха на гранд

⁵⁸ Kennedy, "Towards a Broader Definition," 4.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Narizny, *Political Economy of Grand Strategy*, 9.

стратегията – устойчивост във времето и победа в крайна сметка чрез проява на опортюнизъм – действие когато може, изчакване когато няма условия.

Следвайки мнозина автори, Силъв изтъква две вътрешноприсъщи качества на гранд стратегиите, които водят до тяхната ефективност:

- вътрешна съгласуваност (кохерентност)
- балансираност

Все пак трябва да се отбележи, че това не изглежда да са определящи характеристики на гранд стратегиите, а само техни качества, чрез които те могат да бъдат оценени. Така например отсъствието на тези качества не превръща дадена гранд стратегия в нещо различно. Неслучайно двете качества не се включват в предлаганите разнообразни дефиниции за гранд стратегия. Ако вътрешната съгласуваност беше част от определението за гранд стратегия, а не просто нейно качество, тогава констатирането на отсъствие на съгласуваност би трябвало да означава, че наблюдаваният обект изобщо не е гранд стратегия. Очевидно в такива случаи не става дума за друго, освен за стратегия с ниска степен или липса на кохерентност. Отрицателният резултат би бил по-ниска степен на ефективност на гранд стратегическия проект. Явно кохерентността е качество, чрез което може да се оцени гранд стратегически план, гранд стратегически принцип или гранд стратегическото поведение.

Същото би трябвало да е валидно и за качеството балансираност – идеята, че средствата се разпределят ефективно към целите. Още Клаузевиц набляга на положението, че не трябва да се използва нито повече, нито по-малко от онова количество сила, което е необходимо и достатъчно за постигане на целите. В тази връзка Силъв заключава, че използването на прекомерна или неадекватна сила прави стратегията лоша стратегия, а не „не-стратегия“. Тя се позовава на Лидъл Харт, който описва качеството балансираност по следния начин: „Успехът на една стратегия зависи на първо място от солидното изчисление и координацията между целта и средствата. Целта трябва да бъде пропорционална на общите средства, а средствата, използвани за получаване на всяка междинна цел, която допринася за крайната цел, трябва да бъдат пропорционални на стойността и нуждите на междинната цел...“⁶¹ Очевидно става дума за качество, а не определяща съставна част на гранд стратегията. От доброто изчисление и координация между цели и средства зависи успехът, а не самото съществуване на гранд стратегията. Неуравновесената стратегия все още е стратегия и като логика това важи и за трите концепции за гранд стратегия.

Друг възможен вариант за покачване на ефективността на гранд стратегията би бил да се ограничи броят на целите, които трябва да бъдат постигнати по време на изпълнението ѝ. Чрез намаляване броя на целите на гранд стратегията е възможно, първо, да се запази първоначалният общ смисъл на концепцията и, второ, ясно да се отдели външната политика на държавата от нейната „гранд стратегия“. Този подход, например, се придържа от Колин Дук, който твърди, че „гранд стратегията“ е баланс на целите и средствата, използвани в случай на конфликт или с цел предотвратяване на военен сблъсък с противник. Дук включва в дефиницията си както военни, така и невоенни инструменти, използвани изключително в случай на узяване или избухване на мащабна война⁶².

Обобщението което може да се направи за съществуващия основен кливидж в разбиранията за гранд стратегията е, че едни определения я схващат повече като нещо

⁶¹Liddell Hart, *Strategy*, p. 322–23.

⁶² Colin Dueck. *Reluctant Crusader: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton; Oxford: Princeton University Press, 2006., pp. 10-15

предварително, преднамерено *ad hoc*, т.е. план, докато други – като нещо постоянно възникващо, *post hoc*, т.е. процес.

3. ФОРМИ НА СЪЩЕСТВУВАНЕ НА ГРАНД СТРАТЕГИИТЕ

Далеч не винаги гранд стратегията е изразена в един писмен документ. Такива случаи са рядкост. Все пак липсата на изчерпателен генерален план, фиксиран в документ, още не доказва липсата на всеобхватни амбиции от страна на държавата. Тъкмо това е основата на гранд стратегията. Даже да не е стройно изписан документ, в такива случаи все пак може да съществува „гранд проект“ под формата на добре координирани военни, военноморски, дипломатически и икономически усилия срещу друга държава и преди всичко добре координирана външна политика с дългосрочни непроменливи цели.

Гранд стратегиите имат няколко форми на съществуване.

Дискусията за това коя от трите концепции е „правилната“ няма смисъл. Това е така по две причини. Първо, всяка от описаните форми на съществуване на гранд стратегиите дава гледна точка, която не се предлага от никоя друга концепция. Всяка от концепциите идентифицира обекти, които са от интерес за изследванията на историци, политолози и политически анализатори. Втората причина, поради която би било неразумно да се счита само една от концепциите за „правилна“, е, че запазването на всички тях едновременно предлага голям потенциал за изследване на връзките между съответните явления или обекти, за които се отнасят.

Един от най-точните пример за гранд стратегия като документ са модерните **стратегии за национална сигурност (NSS)**. Стивън Уолт твърди, че „гранд стратегията на държавата е нейният план за осигуряване на сигурност. Гранд стратегията идентифицира целите, които трябва да бъдат постигнати, за да се постигне сигурност и описва политическите и военните действия, за които се смята, че водят до тази цел“⁶³.

По подобен начин според Поузън най-важният интерес за всички държави е един и същ и това е „сигурност“. С това той има предвид „запазването на суверенитета, безопасността, териториалната цялост и властовата позиция“⁶⁴. Една стратегия за национална сигурност трябва да отговаря на основните интереси, цели и задачи на държавата, както и на ангажиментите ѝ в световен мащаб и средствата, необходими за постигане на тези цели, както и на използването на елементи на национална мощ за постигане на тези цели.

Тези постановки показват колко близки по същество са стратегията за национална сигурност и гранд стратегията на една държава.

Друг въпрос е какво точно следва да се има предвид под стратегия за национална сигурност – дали главно стратегическите елементи на отбранителната доктрина в нея или едно много по-широко разбиране, при което сигурността се схваща като резултат от добре функционираща държава (например Стратегията за национална сигурност на Р Армения от 2007 г., Стратегията за национална сигурност на Р България от 2011 г. и още десетки стратегии за национална сигурност на различни държави, които съществуват по света).

По-широкото разбиране за стратегия за национална сигурност със сигурност се доближава още повече до модерното понятие за гранд стратегия. Такава концепция за гранд

⁶³ Walt, Stephen M. “The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy,” *International Security* 14, no. 1 (Summer 1989): 6.

⁶⁴ 122 Barry R. Posen, *Restraint: A New Foundational for U.S. Grand Strategy* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014), 1.

стратегия като преднамерен, подробен план остава видна в литературата за гранд стратегията след Студената война. Стратегиите за национална сигурност обикновено са списъци с цели, които не посочат средствата за постигане на тези цели.

Трябва да се отбележи, че в научната литература, посветена на теорията и практиката на стратегията, не се прави специално разграничение между понятията „гранд стратегия“, „стратегия за национална сигурност“ и „национална стратегия“. По този повод Робърт Дорф направо заявява, че „националната стратегия“, „гранд стратегия“ и „стратегията за национална сигурност“ са синонимни термини, които не бива да се опитваме да разграничаваме⁶⁵.

Все по-често дебатите за гранд стратегическото планиране се съсредоточават върху стратегията за национална сигурност. Стратегиите за национална сигурност са жизненоважни за практиката на гранд стратегиране. Без ясна стратегическа декларация следващото правителство няма да успее да определи външнополитическия курс детайлно и така, че да има последователност. Също така без ясна стратегическа декларация и добро стратегическо планиране следващото правителство ще се затрудни да приведе способностите на страната в подкрепа на основните национални интереси.

Публикуването на всяка стратегия за национална сигурност обикновено надига вълна от критики. Критиците предричат възможните провали на тези стратегии. Някои скептици твърдят, че некомпетентността при създаването на стратегия за национална сигурност всъщност може да бъде полезна с оглед на факта според тях, че гранд стратегическото планиране води до ограничени и негъвкави външнополитически доктрини. В този дух Роналд Кребс и Дейвид Идълстийн заявяват, че стратегическото планиране води до опасна степен на твърдост при формирането на политики. „Разработването на стратегия насърчава участниците да завържат разказ, който увеличава прекомерно обхвата на националния интерес и преувеличава глобалните заплахи“⁶⁶. Тези критици несъмнено са прави, че гранд стратегията не трябва да налага ненужна твърдост при правенето на политики.

Не всички стратегии за национална сигурност играят еднакво добре ролята на гранд стратегии. Добър пример в това отношение е несполучливият опит на Армения да замени своята първа Стратегия за национална сигурност от 2007 г. със Стратегията от 2020 г. Първият документ изигра своята положителна роля както във външно, така и във вътрешнополитическо, икономическо и социално отношение, гарантирайки

- „- ефективна система на управление;
 - върховенството на закона;
 - консолидиране на демократичните ценности;
 - независима и безпристрастна съдебна система;
 - борба на въоръжените сили;
 - ефективни структури за сигурност и правоприлагане;
 - външна политика, осигуряваща ефективна международна ангажираност;
- и,
- всеобхватна социална справедливост.“⁶⁷

⁶⁵ Dorff, Robert. A Primer in Strategy Development. In: Cerami, Joseph, James Holcomb, Jr. (Eds.). U. S. Army War College Guide to Strategy. DIANE Publishing, 2001, pp. 15-16.

⁶⁶ Krebs, Ronald, David Edelstein. Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession. Foreign affairs, 94/6. November 2015. Pp. 109-116

⁶⁷ National Security Strategy of the republic of Armenia 2007, <https://www.mfa.am/filemanager/Statics/Doctrineeng.pdf>

Очевидно нивото на амбиция на така декларираните цели повдига равнището на тази стратегия до измеренията на държавна гранд стратегия. Само един от ефектите ѝ е пряко свързан със защитата и това е мирът, който този документ осигури за целия период на своята актуалност. Новата стратегия за национална сигурност на Армения си поставяше по-ограничени цели в областта на отбраната и отрицателният резултат не закъсня. Броещи месеци след приемането ѝ последва военният крах в Нагорно Карабах без никакъв успех в останалите незасегнати от документа социална, икономическа, правна и политическа сфери.

Въпреки твърдението на мнозина анализатори, че вземането на решения в условията на мир се различава коренно от военното време, екстраполацията на гранд стратегията, включваща стратегическо планиране от мирно време, става обичайна норма. Това обяснява например защо стратегиите за национална сигурност отдавна не обхващат само отбранителните политики, а произтичат преди всичко от смисъла на мирния период.

Друга форма на съществуване на гранд стратегията е гранд стратегическият **план (програма, курс на действие)**. И така, според някои политолози гранд стратегията е преднамерен, сравнително подробен план. Такова е не само най-ранното схващане още преди студената война. Същото се мисли за гранд стратегията и от част от модерните автори. За Нина Силвъ и Узи Арад гранд стратегията като план е една от няколко основни форми на съществуване на понятието, по-точно детайл от множественото определение.

Гранд стратегическите планове са продукт на нарочните преднамерени съзнателни усилия на ръководителите да превърнат интересите на държавата в конкретни дългосрочни цели, да установят подредби на тези цели по приоритети и да свържат всички сфери на държавническата дейност (военни, дипломатически, икономически), като определят кои са средствата, чрез които те да се постигнат. Предвид нивото им на детайлност, гранд плановете обикновено, макар и не задължително, получават формата на писмени документи. В тази връзка Питър Фивър твърди: „Гранд стратегията се отнася до планове и политики, които включват преднамерените усилия на държавата да използва политически, военни, дипломатически и икономически инструменти, за да постигне националния интерес на въпросната държава ... Това включва целенасочени действия... това, което лидерите мислят и искат”⁶⁸.

Известният последовател на парадигмата „гранд стратегията е план“ Йонуц Попеску характеризира гранд стратегията като модел за вземане на решения за националната сигурност, при което правителствата „формулират и прилагат дългосрочен последователен план за постигане на най-високите цели на нацията“. Той противопоставя този подход на алтернативния модел на „(постоянно) възникващия стратегия“ (emergent strategy), която отхвърля дългосрочното планиране в полза на „инкрементализма“, т.е. стратегирането, което се опира на краткосрочната адаптация и реагирането на текущите ситуации⁶⁹. В този смисъл друг привърженик на гранд стратегията като план а не текущ процес на стратегиране, Джеймс Греъм Уилсън, характеризира края на Студената война по-скоро като „триумф на импровизацията“ отколкото гранд стратегия⁷⁰.

Всъщност основният кливидж на идеи за стратегиите изобщо е дали те са предварително създадени (обикновено плановете са такива) или следват ad hoc меандрите на

⁶⁸ Feaver, Peter. “What is Grand Strategy and Why Do We Need It?” Foreign Policy Shadow Government, 8 April 2009.

⁶⁹ Popescu, Ionut. Trump and Emergent Strategy: The First 100 Days. War on the Rocks, April 28, 2017. <https://warontherocks.com/2017/04/trump-and-emergent-strategy-the-first-100-days/>

⁷⁰ Wilson, James Graham. The Triumph of Improvisation: Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War. Cornell University Press, 2014.

събитията и съобразно тях предизвикват решения (стратегииите като процес). Това е разделението „предварителна“, „преднамерена“ или „съзнателна“ стратегия и „(постоянно) възникваща стратегия“ – съответно *deliberate strategy* и *emergent strategy*. За това алтернативно на стратегията като план виждане (стратегията като процес) ще стане дума малко по-долу.

Гранд стратегията, в това най-често срещано определение, е план, който очертава начина на действие, който трябва да се предприеме, за да се постигне желаната цел. В този си вид тя изпълнява ролята на програма за това как да се интегрират военни, дипломатически, икономически и други средства за постигане на националните цели на страната. Гранд стратегията като програма определя кои са най-важните цели в дългосрочен план, приоритизира ги заедно с националните интереси и често идентифицира основните заплахи, които предстоят.

Всъщност гранд стратегията пряко свързва целите на държавата с нейните ресурси, както и дейностите и действията в краткосрочен и средносрочен план с дългосрочните цели. Тази връзка се осъществява като текущите политики и конкретни краткосрочни цели се изготвят в светлината на дългосрочна стратегическа рамка и като стъпки към постигане на по-големите цели, определени от гранд стратегията.

Следователно гранд стратегията се състои както от определяне на целите, така и от очертаване на начините и средствата за тяхното постигане.

Съвсем естествено е източникът на стратегията да е държавното ръководство. Алтернативно източник може да бъде и екипът за планиране при държавното ръководство, екипи от държавни служители, академиите, университетите или мозъчните тръстове, които разработват и формулират плана.

Когато се изготвя от висшите етажи на дадена държава, разбирането за Гранд стратегия често има по-тесен обхват, като се фокусира само върху националната сигурност и измеренията на международната и външната политика. И все пак, в някои случаи гранд стратегическите документи обхващат както външните, така и вътрешните елементи. Вътрешната устойчивост, социалната сплотеност, икономическата стабилност, научно-техническият прогрес, идеологическата консолидация, политическият консенсус, обществената активност са вътрешни фактори, които планиращите гранд стратегията трябва да вземат предвид и да мобилизират за постигане на предначертаните цели⁷¹.

Нещо повече, както имплицитно, така и изрично гранд стратегията свързва общите национални ресурси на държавата с нейните водещи ценности, ангажименти и традиции. В крайна сметка държавите не работят в морален и идеологически вакуум. Бъдещите планове са вкоренени в уникалното културно и политическо наследство на страната. Следователно националните цели на дадена държава са специфични за нея. Тези цели също стават основани за историята на държавата, което от своя страна ще намери израз в гранд стратегията. Следователно гранд стратегията не е чисто утилитарен документ, но и културен, който служи като отражение на общите ценности и принципи на държавата.

Нина Сильв⁷² открива, че определенията за гранд стратегията като преднамерен, подробен план, формулиран от ръководителите, често се осмива от историци, политолози и политически коментатори. Такива автори отричат, че гранд стратегията е план. Вместо това

⁷¹ Rebecca Friedman Lissner. What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. In: *The Scholar*, Vol 2, Issue 1 November 2018

<https://tnsr.org/2018/11/what-is-grand-strategy-sweeping-a-conceptual-minefield/>

⁷² Silove, *Ibidem*.

те се придържат към някоя от останалите алтернативни концепции на гранд стратегия (като организиращ принцип или модел на поведение), които са описани по-нататък.

Като пример тя посочва Кевин Наризни⁷³, който с насмешка описва как изглежда гранд стратегията като план: „държавници, генерали и дипломати, събрали се около настолна карта на света изчисляват как най-добре да защитят жизненоважните „национални интереси“ от враждебна международна среда“. Подобен пример представляват Брандс и Портър, които осмиват виждането за гранд стратегията като план като го представят резултат от действията на „мандарини, натикали се в една стая, които чертаят сложна програма стъпка по стъпка“. И все пак тези изображения са разумни, макар и хиперболизирани образи на това, което военните историци първоначално са имали предвид под термина, заключава Силъв.

Според Нина Силъв няма особено значение, че е модерно да се отхвърля идеята, че гранд стратегията се отнася до типа подробен план, който държавниците, сгъшени около карта създадат, защото това разбиране има дълга история, създадо е интелектуална традиция и се доказва с някои правдоподобни примери от реалния живот. То продължава да е добре представено в съвременната литература. Следователно едно от няколкото отделни виждания за гранд стратегията е като „гранд стратегически план“.

Целта на анализите на гранд стратегията като план е да дават препоръки, с които да се направлява бъдещия ход на външната политика на дадена държава. Докато изследователска дейност при „гранд стратегията като променлива“ е описателна, а при „гранд стратегията като процес“ е едновременно описателна и предписваща, това виждане е изцяло предписващо. Изследването на гранд стратегията като план предполага, че гранд стратегията може да бъде формирана защото не е автоматична последица от протичащите процеси.

Общо казано, гранд стратегията като план е най-старо и най-консервативно виждане. Поддръжниците му се фокусират предимно върху САЩ. Излиза, че Съединените щати са онова място на планетата, където ръководителите са най-подготвени и чертаят гранд стратегии под формата на предварителни планове, като явно за целта имат всички необходими ресурси.

Като основа на американската гранд стратегия анализаторите сочат т. нар. „либерален интернационализъм“. Това твърдение налага известно разяснение.

Националната сигурност изисква от САЩ да контролират световния ред, отговарящ на американските ценности, институции и икономическо проникване. Съответно три принципа се посочват като основни, т.е. принципи, които ръководят гранд стратегията на САЩ след Втората световна война: (1) управление на външната среда за намаляване на краткосрочните и дългосрочните заплахи за националната сигурност на САЩ; (2) насърчаване на либерален икономически ред за разширяване на глобалната икономика и максимизиране на вътрешния просперитет; и (3) създаване, поддържане и преразглеждане на глобалния институционален ред за осигуряване на необходимото междудържавно сътрудничество при условия, благоприятни за интересите на САЩ⁷⁴.

Привържениците на споменатото виждане за гранд стратегията на САЩ посочват последните седем десетилетия като доказателство за забележителния ѝ успех; мирът и просперитетът, които тя предлага, представляват отклонение от „икономическия меркантилизъм, политически конфликт и повтаряща се война“, които характеризират голяма

⁷³ Narizny, *Political Economy of Grand Strategy*, 8.

⁷⁴ Craig, Campbell, Benjamin Friedman, Brendan Rittenhouse, Green Justin Logan, Stephen Brooks, G. John Ikenberry, William Wohlforth. *Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy*. *Quarterly Journal of International Security*. Fall 2013.

част от световната история. Дори в контекста след Студената война, авторите защитават нейните резултати.

Както пише известният изследовател на гранд стратегиите Хол Брандс, „въпреки всичките си трудности американската стратегия изигра централна роля за превръщането на международната система след Студената война в по-стабилна, по-либерална и по-благоприятна за интересите и идеалите на САЩ, отколкото би била в противен случай - и със сигурност за постигане на по-добра международна среда, отколкото много експертни наблюдатели очакваха, когато започна периода след Студената война“⁷⁵.

Критиците на тази гранд стратегическа линия като Лейн или Миършаймър и Уолт твърдят, че алтернативно САЩ могат да следват стратегия за „офшорно балансиране“. Чрез нея Вашингтон би се отказал от амбициозни усилия за реструктуриране на други общества и да се концентрира върху това, което наистина има значение: запазване на господството на САЩ в Западното полукълбо и противодействие на потенциалните хегемони в Европа, Североизточна Азия и Персийския залив⁷⁶. При предотвратяването на възхода на евразийския хегемон първата линия на отбрана би била представена от регионалните сили, а Съединените щати биха се намесили само ако е абсолютно необходимо.

Отвъд спора между двата лагера – привържениците на съдържаността и обратно, на дълбоката ангажираност на САЩ, вътре във всеки от лагерите има съществени разногласия. Например сред онези, които хвалят стратегическите успехи на САЩ през последните 70 години има различия за това кой е най-добрият път за лидерството на САЩ в утвърждаването на либерален международен ред. Други разглеждат интересите на САЩ в контекста на транснационалните предизвикателства пред сигурността, защитавайки ограниченията върху американската власт в услуга на един наистина глобален, а не доминиран от САЩ ред.

В заключение може да се изтъкне, че за разлика от другите виждания за гранд стратегията, възприемането ѝ като план предполага, че гранд стратегиите могат да бъдат преднамерено проектирани. Представителите на тази концепция предоставят предварително изготвени предписания за такива създаването на такива планове.

Още една форма на съществуване на гранд стратегиите е като **процес**.

На страна, чиито лидери не представят декларирана визия и която няма изричен, конкретен план на гранд стратегия или златна формула, която да ръководи нейната политика, всъщност липсва ли ѝ гранд стратегия? Малко вероятно е действията, предприети от дадена държава, да са напълно хаотични и случайни. Следователно, при липсата на всички тези видове стратегии, все още може да има степен на последователност, дори частична, в поведението на страната и това може да се счита за ядро на гранд стратегията, въпреки че е съмнително дали тя е достатъчно последователна и изрично.

Би могло да има стратегическа дейност дори без формално и единно определение на гранд стратегия, т.е. гранд стратегическа рамка – план. Може да се твърди, че не е необходимо изрично да е налице планирана, отчетливо декларирана и дефинирана гранд стратегия за провеждането на успешна държавна политика. Неслучайно историците приписват гранд стратегии на държави през отминали периоди, основаващи се на ретроспективно наблюдение на техните действия и идентифициране на мисълта в основата на техните действия дори ако нито един неин елемент не е бил официално деклариран. В

⁷⁵ Hal Brands, *ibidem*.

⁷⁶ Mearsheimer, John, Stephen Walt. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 2007. https://archive.org/details/isbn_9780374177720

такива случаи историците всъщност са извели ретроспективно гранд стратегия от моделите на държавно поведение.

Както твърдят Хол Брандс и Пейтрик Портър, „гранд стратегията се разбира най-добре не като формален процес на планиране, а като ръководна интелектуална рамка. ... Тя е миоглед ... който помага на държавните длъжностни лица да осмислят сложността и да приведат в съответствие ресурсите и ангажиментите например чрез разработване на набор от принципи или използване на стратегическата субкултура⁷⁷ - без гранд стратегията да бъде сведена до добре реализиран процес на стратегическо планиране.

Изследователите в тази парадигма възприемат възможността изборите, направени от отделни лица и организации да променят гранд стратегическия курс на държавата. Те възприемат гранд стратегията като „здравия разум“ зад решенията на най-високо равнище и търсят универсалните принципи зад този процес.

Схващането за гранд стратегията като процес предполага разглеждането ѝ като общо лидерство и вземане на дългосрочни важни решения. Тази школа на мисъл е продължение на тенденцията, очертана още от теоретичите през 19-ти век, които се стремят да разработят универсални принципи на военната стратегия. Такива автори изучават велики командири от миналото, за да извлекат научната истина от изкуството на стратегията.

Гранд стратегията като процес изтъква на преден план постоянното пресмятане на съотношението на средствата към големите цели, което вършат определени държавни ръководители. Става въпрос за това как човек използва каквото има, за да стигне където е решил. В този широк смисъл гранд стратегията не трябва да се прилага само в контекста на война и държавни планове. Според разглежданата тук парадигма на гранд стратегията като процес тя е потенциално приложима към всяко начинание, в което средствата трябва да бъдат използвани като система при преследването на важни цели – въпросният „здрав разум“.

Независимо от това, че изследователите и стратегите извличат универсални уроци от военната и дипломатическата история, не е задължително да следва, че е възможно да имаме гранд стратегия за всичко. Според Лизнър „разтягането“ на съдържанието на гранд стратегията по този начин означава да стане неразличима от обикновената стратегия. За да запази значението си и да избегне концептуалната бъркотия, която такова разтягане на понятието може да предизвика, гранд стратегията трябва да остане по същество закотвена в сферата на държавното управление.

Дебатът за смисъла на гранд стратегията гравитира около това дали става дума за твърди доктрини, т.е. стратегически планове или постоянно възникваща стратегия, която следва обстоятелствата. Настояването да се търси прагматиката на „(постоянно) възникващата стратегия“, а не стратегическия план, се оказва слаба гледна точка. Няма причина, поради която гранд стратегията в която и да е страна да не може да доведе до процес на проектиране, който е дългосрочен по своята визия, дисциплиниран при определяне на приоритетите и прагматично гъвкав при своето изпълнение. Една ad hoc алтернатива надали е за предпочитане.

Още една форма на съществуване на гранд стратегията е под формата на гранд стратегически принцип, т.е. **гранд стратегията като принцип**.

Гранд стратегическите принципи представляват съзнателно поддържани от ръководителите всеобхватни идеи за дългосрочните цели, на които държавата трябва да даде

⁷⁷ Brands, Hal, Patrick Porter. “Why Grand Strategy Still Matters in a World of Chaos”. National Interest, 10 December 2015. <http://nationalinterest.org/feature/why-grand-strategy-still-matters-world-chaos-14568>.

приоритет, и военните, дипломатическите и/или икономическите средства, които трябва да бъдат мобилизирани за преследване на тези цели. Съществена черта на тези принципи е, че могат да бъдат изразявани с отделни кратки фрази или думи.

Вярно е, че преди края на Студената война под гранд стратегия се е разбирало преди всичко гранд стратегически план. Съдържането, прилагано след това обаче не е същото. Акцентът в съдържането се премества по-скоро върху гранд стратегията като организиращ принцип на външната политика, приет от държавните ръководители. Тъка понятието гранд стратегия започва се приравня към организиращия принцип.

Според Нина Силъв, изследователите и коментаторите, които отхвърлят идеята за гранд стратегия като план най-често правят това в името на алтернативната концепция за гранд стратегията като организиращ „всеобхватен“ принцип. Разликата между план и принцип понякога не е съвсем ясна, което може да повдигне въпроса дали това изобщо са две различни концепции за гранд стратегия. Вероятно разликата се дължи само на един-единствен разграничителен белег – степента на детайлност. Планът е по-подробен от принципа. Тази разлика, колкото и непълна да е, се посочва от редица изследователи.

Известният изследовател на гранд стратегиите Колин Дуюк твърди: „Ако сгрешим и дефинираме гранд стратегията просто като сглобен план ... тогава очевидно нито един президент и вероятно нито един световен лидер не би имал подобна стратегия, нито пък някога би имал. Но ако приемем по-малко строга дефиниция, виждаме, че всички президенти задължително правят избор и решения във връзка с външната политика и политиката на национална сигурност, основавайки се поне частично върху собствените си налични принципи“⁷⁸.

Проследявайки различни автори от тази школа Силъв обобщава следното. Вместо да считат гранд стратегията за подробен план, т.е. документ, съдържащи рецепти, тази алтернативна група изследователи разбира гранд стратегията като „всеобхватно ръководство“, „рамка“, „основен стратегически възглед“, „критични съображения“, „всеобхватна външнополитическа доктрина“, или направо „набор от идеи, споделени от политиците“.

В САЩ за най-успешна и дългосрочна доктрина, приблизително съответстваща на гранд стратегия, се смята тъкмо Доктрината за съдържане на комунизма. Тя е добър пример за стратегията като принцип, а не план. За неин резултат се смята разпадането на СССР и социалистическия лагер. Преди да се оформи обаче тезата за съдържането на комунизма, за кратко властва идеята за пълно отхвърляне на комунизма. Тази доктрина съдържа идеята, че САЩ могат да отхвърлят комунизма, за да бъдат освободени поробените народи. Но бързо става ясно, че е неприложима, защото би довела до Трета световна война⁷⁹.

Затова стратегията за съдържане на комунизма, използвана от САЩ срещу Съветския съюз по време на Студената война, се сочи като архетипният пример за тази различна концепция за гранд стратегията, която изиграва важна роля в развитието на теорията за гранд стратегията. Президентът Хари Труман обявява на 12 март 1947 г. външнополитическа инициатива на САЩ, целяща да възпре разпространението на комунизма в Турция и Гърция. В доктрината „Труман“ се декларира, че САЩ ще оказват икономическа и военна помощ на Гърция и Турция, за да не се превърнат в сателити на СССР. През май 1947 г. на двете балкански страни се предоставят 400 млн. щатски долара в икономическа и военна помощ,

⁷⁸ Dueck, Obama Doctrine, 5.

⁷⁹ Доктрината „Труман“ - съдбоносно предателство на Запада към България. <https://faktor.bg/bg/articles/ot-redaktora/doktrinata-truman-sadbonosno-predatelstvo-na-zapada-kam-balgariya-2>

както и военни експерти. Доктрината променя външната политика на САЩ към СССР от спокойна (т.нар. *détente*) към политика за възпиране на експанзията на съветското влияние. Някои историци считат този момент за начало на Студената война.

Според Силвъв понятието *гранд стратегия* като организиращ принцип се среща в два вида трудове.

Първият са исторически произведения, които се фокусират върху идеите на отделните лидери. Тя дава пример с автора Чарлз Едел, който изследва политиката на някогашния американски президент Джон Куинси Адамс и формулира неговия водещ принцип – „единство у дома и неутралитет във външните работи“. Естествено, тази идея не представлява подробен план. Според изследователя президентът Адамс никога не е формулирал такъв подробен план. Едел намира доказателства обаче, че тези идеи, които нарича *гранд стратегия*, са служили като организиращи принципи, които са ръководили решенията на Адамс.

Вторият тип са политологически изследвания на *гранд стратегия* като организиращ принцип, които се спират върху процеса на пропагандиране на ориентиращи политиката. Според поддръжниците на тезата външната политика на САЩ се ръководи тъкмо от принципи, далеч не само подробни планове. Те идентифицират четири такива конкуриращи се американски *гранд стратегии*, базирани на принципи: неоизолационизъм, селективен ангажимент, кооперативна сигурност и първенстваща роля⁸⁰.

За да се докаже съществуването на общ организиращ стратегически принцип мнозина изследователи търсят знаци за наличието на обща стратегическа визия, споделена между конкретни държавници, дипломати, военни лидери, шефове на разузнаването и министри на финансите. Става дума за опита на отделни държавни ръководители да дефинират дългосрочни национални цели, да обсъждат алтернативните направления на държавно развитие и да координират политиките на различните агенции на правителството.

Други изследователи на *гранд стратегията* като организиращ принцип не търсят преки доказателства за стратегическите идеи на отделните държавници. Вместо това те предпочитат да наблюдават пряко дейността на цялата държава и да изведат от там какъв е бил принципът, ръководещ тази дейност. Така например разпределението на държавния бюджет е много надеждното отражение на общата политика на държавата. С други думи разглеждането на нещата през обектива на бюджета позволява да се разпознаят истинските приоритети на националните лидери.

Още една форма, която приемат някои *гранд стратегии*, е **като модел на поведение**.

Гранд стратегическото поведение е дългосрочният модел на разпределение и използване на военни, дипломатически и икономически ресурси при преследване на целите на една държава. В този контекст целите, които получават най-много относителни ресурси, могат да се считат за приоритети, но концепцията не предполага никакво заключение, че тези цели са били задължително приоритизирани в резултат на *гранд стратегически план*, *гранд стратегически принцип* или нещо друго.

Гранд стратегията според това виждане е приравнено към *гранд стратегическо поведение*. Моделът на поведение сам по себе си още не е доказателство за съществуването на план или организиращ принцип, въпреки че в някои случаи наличието на принцип или план се използва като доказателство за съществуването на модел на поведение. Важно е да се уточни, че *гранд стратегия* в случая не се отнася до етикета, който човек прикрепя към даден

⁸⁰ Barry R. Posen and Andrew L. Ross, "Competing Visions for U.S. Grand Strategy," *International Security* 21, no. 3 (Winter 1996/97), 5

модел на поведение когато го назовава или класифицира. Това означава, че моделът сам по себе си е гранд стратегия.

Това може да изглежда странно за повечето изследователи, които са свикнали да мислят за гранд стратегията „материално“ или „веществено“, като за съзнателно провеждан план или организиращ принцип. Все пак „нетленният“ модел на стратегията като поведение също може да представлява гранд стратегия. Доказателство в тази посока е често цитираното твърдение на Едуард Лутуок, че „всички държави имат гранд стратегия независимо дали я познават или не“ под формата на използване на ресурсите на държавата, включително военна сила, дипломация и разузнаване, които взаимодействат с използването на същите типове ресурси от други държави⁸¹.

Как един вече съществуващ модел на поведение може тепърва да представлява стратегия е най-добре описано в теорията на управлението на известния изследовател на стратегиите Хенри Минцбърг. Според него виждането, че бизнес стратегията е формален план, измислен от висши мениджъри и след това прилаган от организацията, е „мит“⁸². Вместо това той представя алтернативна концепция за стратегия, в която стратегията е „модел, последователност на поведението във времето“. За да разграничи тази концептуализация от „митичната“ представа за бизнес стратегия, Минцбърг използва термина „(вече) реализирана стратегия“.

Според Силвъ изследователите, които използват понятието гранд стратегия за да означават с него по-скоро гранд стратегическо поведение следват един от възможните три подхода.

Силвъ описва първия подход по следния начин. При него изследователите демонстративно не се интересуват от това дали моделът на поведение сам по себе си е резултат на гранд стратегически план или принцип. С други думи, според тях е без значение дали предварително е съществувал план или принцип. Тя цитира Дуюк, който твърди, че „всъщност няма значение ... дали правителствата следват някакъв осъзнат, последователен и преднамерен стратегически план“⁸³. Според него моделите на поведение се появяват в резултат на „стратегическите култури“. При това положение гранд стратегията очевидно се оформя от поредицата автономни решения относно разходите за отбрана, дипломация на алианса и военни интервенции. По същия начин Наризни заявява, че „Няма значение дали ръководителите изобщо някога дават обяснение за своите решения даже ако съзнателно мислят за това как решенията им по различни външнополитически въпроси са свързани помежду си“⁸⁴. Силвъ добавя и мнението на Етъл Золинген, която оставя настрана въпроса за степента, в която гранд стратегиите са „вградени в повече или по-малко ясно дефинирани планове“ и предполага, че „доста често гранд стратегиите се развиват с предварителни, реактивни и частични стъпки“⁸⁵.

При втория подход според Силвъ изследователите на гранд стратегическото поведение само претендират, че се придържат към идеята за гранд стратегия като план или като принцип, но всъщност приемат негласно, че гранд стратегията е модел на поведение. Тя дава пример за тази тенденция с мнението на няколко автора, сред които Лоубъл. От една

⁸¹ Edward N. Luttwak, *The Grand Strategy of the Byzantine Empire* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009), 409.

⁸² Henry Mintzberg, "Of Strategies, Deliberate and Emergent," in *Tracking Strategies: Toward a General Theory*, ed. Henry Mintzberg (Oxford: Oxford University Press, 2007), 5

⁸³ Dueck, *Reluctant Crusaders*, 11.

⁸⁴ Narizny, *Political Economy of Grand Strategy*, 10.

⁸⁵ Solingen, *Regional Orders*, 9; Walter Russell Mead, *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk* (New York: Alfred A. Knopf, 2004), 18–19.

страна той твърди, че „гранд стратегията включва дългосрочно планиране в продължение на десетилетия, а може би и векове.“ Същевременно обаче той не използва доказателства за дългосрочно планиране, за да докаже съществуването на гранд стратегия. Вместо това неговите доказателства за наличието на гранд стратегия се намират в „дипломатическата дейност на държавата, добива на ресурси, търговската политика и военната доктрина“⁸⁶. Следователно фокусът не е върху дългосрочното планиране, а върху държавното поведение.

Последователите на този подход наричат следвания продължително време от държавата модел на поведение „гранд стратегия“, но същевременно считат, че този модел е резултат от преднамерен дизайн на отделни действащи лица, а не стечение на обстоятелствата. Силъв открива няколко случая в това отношение. Например Кристофър Лейн твърди, че Съединените щати са демонстрирали тъкмо последователен модел на поведение през периода след Втората световна война, който той назовава гранд стратегия за „извънрегионална“ или „глобална“ хегемония. Този модел на поведение според Лейн в случая е плод на организиращ принцип, принципът на интернационализма на „отворените врати“. Той твърди, че същият принцип е бил съзнателно използван от отделни лица: „Ако днес Съединените щати наистина са извънрегионален или „глобален“ хегемон, това не е, както предполага Бари Поузън, „случайно“ ... Вашингтон нарочно се стреми към тази хегемония от началото на 40-те години на миналия век“⁸⁷.

Още една форма на съществуване на гранд стратегията е като **декларирана визия**.

Така например лидерите понякога представят на своите избиратели и последователи позитивна визия за развитието на държавата в неопределено бъдеще. Визията представлява система от малко на брой силно желани дългосрочни обществени цели. Поради своята привлекателност тези цели вдъхновяват последователите да ги преследват. Представянето на такава декларирана визия от лидер често не включва подробно описание на начина, по който тази визия трябва да бъде постигната: липсва конкретен план за действие. Всичко е въплътено в благородна крайна цел, при която, тъй като идва от лидера, носи авторитет и дава вдъхновение. Обявяването на тази дългосрочна благородна или желана цел само по себе си трябва да активизира процеса, но няма необходимост от обсъждане на средства и методи за това как се е получило това.

За разлика от гранд стратегията като план или програма, гранд стратегията като визия пропуска разработването на детайли и средствата и методите за постигане на целта от участващите. Това не е непременно недостатък на тази парадигма. Гранд стратегията като визия може да даде на оперативните елементи по-голяма свобода и гъвкавост да преследват визията прагматично, в съответствие с обстоятелствата.

Обикновено една визия се представя като по-желано и предизвикателно бъдеще от настоящето и по този начин се различава от стандартните политики, които са не повече от начини за справяне с различни актуални предизвикателства. На такива политики, които са за подобряване на съществуващото състояние в даден сегмент на обществения живот им липсва далеч не само „славен“ и „обещаващ“ финал. Те по принцип са лишени от цялостния обхват, какъвто има гранд стратегията. Гранд стратегическата визия обхваща едновременно всички обществени сфери. Визията „България – в евроатлантическия клуб“ е гранд стратегия, която не пропуска нито една област на живота. Някоя политика не засяга обществения живот като цяло.

⁸⁶ Lobell, Challenge of Hegemony, 3.

⁸⁷ Christopher Layne, The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006), chap. 1.

Визията обаче игнорира подробностите и фактите или дори съществуването на конфликтни интереси, препятствия или различни прогнози и вместо това използва запомнящ се термин, за да създаде примамлив образ на бъдещето. Стратегията като визия зависи от качеството на визията и нейното приемане, както и от качеството и надеждността на ръководството и способността на последното да вдъхновява и да задейства съответните процеси. Няма съмнение, че само визията е недостатъчна и участието на институции и организации е от решаващо значение за превръщането ѝ в жизнеспособна гранд стратегия.

Следващата форма на съществуване на гранд стратегиите е **като парадигма**.

Парадигмата е абстрактна версия на реалността и преобладаващия мироглед, тъй както се вижда от вземащите решения. Например школата на „реалполитик“ или тази на „неолиберализма“ може да представляват основни парадигми, които ръководят възприелите ги държави на международната сцена. Приписването на определена парадигма може да бъде вид концептуална рамка, която позволява тълкуването на макро- мащабни обстоятелства, срещани от лидерите, на които те трябва да реагират. Наличната парадигма за държавно развитие в глобален план им позволява да дефинират проблема и определят съответно възможните начини на действие.

Близо до здравия разум е, че концептуалните рамки никога не биха могли да отразяват идеално реалността. Следователно една гранд стратегия, която не е повече от такава рамка, няма да бъде напълно реалистична. Създателите на гранд стратегия са склонни да търсят „златна формула“, кондензирана в една-единствена ефектна дума, която капсулира съществената същност на стратегията. Както е известно, гранд стратегията на Съединените щати от зората на Студената война и появата на съветската заплаха е била кондензирана в една дума „сдържане“. В следващата епоха планиращите гранд стратегическата линия на САЩ търсят нов кратък термин, в който да синтезират глобалната ориентация на тази свръхсила, като „офшорно балансиране“ и т.н. Подобно вълнуващо заглавие на глобално поведение е „Новият Близък Изток“ на Перес в Израел.

Не на последно място гранд стратегиите могат да вземат формата на **гранд стратегии на корпорациите в бизнеса**.

В бизнеса гранд стратегията е общ термин за широко изявление на стратегическите действия. Гранд стратегията се схваща като определяща средствата, които ще бъдат използвани за постигане на „най-дългосрочните“ и „най-важните“ цели. Примери за бизнес гранд стратегии, които могат да бъдат следвани от конкретна фирма, включват концентрацията ѝ за пазара, за неговото развитие, за продуктите, основните направления на иновациите, ликвидацията и т.н.

Фундаменталните стратегии в бизнеса, възприемани като гранд стратегии, са свързани с темпа на растеж – висок, умерен, задържане на растежа и възстановяване на растежа. Те чертаят главната линия на постигане на стратегическите цели на фирмата с което се представят като „стратегия на стратегиите“, сродни на стратегиите на държавничеството в държавното управление. В литературата по стратегически мениджмънт ги наричат “12-те гранд-стратегии” и те са:

- Стратегия на концентрация
- Стратегия на развитие на продукта
- Стратегия на развитие на пазара
- Стратегия на продуктова иновация
- Стратегия на хоризонтална интеграция
- Стратегия на вертикална интеграция
- Стратегия на изграждане на смесени дружества

- Стратегия на концентрична диверсификация
- Стратегия на конгломератна диверсификация
- Стратегия на обрат
- Стратегия на саниране
- Стратегия за ликвидиране.

4. КОНЦЕПТУАЛНИ ВЪПРОСИ ОТНОСНО ГРАНД СТРАТЕГИЯТА

В течение на времето са се натрупали въпроси около магнетичното, но заедно с това и енигматично понятие за гранд стратегия. Нина Силъв⁸⁸ поставя на дневен ред следния въпрос: **Гранд стратегията съществува ли изобщо?** Въпросът дали съществува гранд стратегия изисква преки доказателства.

В случая когато гранд стратегията се възприема като гранд стратегически план, доказателствата за неговото съществуване се превръщат в доказателство за съществуване на самата гранд стратегия. Този тип държавнически планове се появяват под формата на писмен документ.

При липса на преки доказателства за съществуването на стратегически план може да се направи извод от други източници, като косвени писмени сведения или установени модели на поведение. Гранд стратегическият план съдържа система от конкретни цели под формата на дългосрочни проекти. Важно е да се отбележи, че гранд стратегическото целеполагане задължително предполага поставяне на цели едновременно във всички сфери на държавното управление. То адресира най-важните приоритети на държавата в тяхното единство.

В такъв случай ако планът е цялостен и покрива областите на държавно управление, но все пак е несъгласуван или небалансиран, тогава това е лош, но не и отсъстващ гранд стратегически план. Ако обаче планът не спазва изискването да обхваща цялостно държавното управление, то той е нещо по-незначително, нещо различно от „гранд“ (например списък от цели в определена сфера на обществения живот, краткосрочен или средносрочен, но не и свръх дългосрочен план, военна стратегия или дипломатическа стратегия).

Ако гранд стратегията е концептуализирана като организиращ принцип, тогава въпросът дали тя съществува зависи от доказателствата за ключовите идеи на съответните ръководители за най-значимите приоритети на държавата, както и за средствата, които трябва да бъдат мобилизирани в преследване на тези цели в дългосрочен план. И в този случай има много методи за генериране на доказателства за съществуването на гранд стратегия. Те следват от прилагането на социологически методи, които целят да идентифицират наличието на система от гранд стратегически идеи в държавното управление. Такива са интервютата или контентанализът на документи. Съществуват и косвени методи за генериране на доказателства за организиращи принципи, като наблюдение и анализ на решенията и действията на ръководителите на държавата, целящи извод за съществуването на организиращ принцип. Липсата на гранд стратегически принцип настъпва тогава, когато липсва общ смисъл на ключовите дългосрочни цели на държавата или не могат да бъдат идентифицирани средствата от които да се постигнат, включително ако не са включени всички сфери на държавното управление в тяхното достигане.

Ако пък гранд стратегията е концептуализирана като модел на поведение, нейното съществуване се проявява в изявата на този модел. В такъв случай моделът на поведение

⁸⁸ Ibidem.

обхващащ всяка от сферите на държавното управление – военната, дипломатическата и икономическата – сам по себе си е гранд стратегия. Такъв модел ясно показва кои основни цели на държавата са ефективно приоритизирани спрямо останалите. Естествено, наблюдаваният модел трябва да се счита за „дългосрочен“.

Най-разгорещеният дебат е по въпроса **преднамерена (интенционална) ли е гранд стратегията или тя възниква ad hoc?**

Въпросът за преднамереността е едно от ключовите разделения. Тъкмо то е породило различните концепции за гранд стратегия, които съществуват паралелно. Така например гранд стратегическите планове и гранд стратегическите принципи по дефиниция са преднамерени, докато концепцията за гранд стратегическото поведение поставя въпроса за преднамереността по обратен начин. Така че ако приемаме положението, че гранд стратегията придобива едновременно различни форми, то тя може да е както преднамерена, така и възникваща спонтанно.

Друг съществен въпрос е **могат ли малките държави да имат гранд стратегии?**

Съществуващата литература е съсредоточена предимно върху Съединените щати, в по-малка степен върху други велики сили и много по-малко отново върху по-малките държави. В резултат на това учените са склонни да приравняват концепцията за гранд стратегия с великите сили. Очевидно е защо е така: великите сили имат далеч по-голямо въздействие върху международната система, отколкото по-малките държави. Силъв счита, че нищо от трите нейни концептуализации на гранд стратегия не пречи на концепциите да бъдат приложени към други държави. Малките държави могат, поне на теория, да изготвят гранд планове, в които да избират измежду всичките си ресурси за това кои цели да се приоритизират и какви средства да се отделят за тези цели. Лидерите на малките държави могат алтернативно да формулират организиращи принципи, които по-нататък да управляват решенията им в сферите на държавното управление с оглед постигане на дългосрочни цели. И накрая, в действията на малките държави могат да бъдат откритивани модели на поведение също както в действията на великите сили. Едновременният системен контрол върху военните, дипломатическите и икономическите ресурси е от съществено значение за самото определение на държава, било то малка или голяма. Също така всички държави, малки и големи, разпределят основни ресурси. Моделите на тези разпределения съществуват и могат да се наблюдават в дългосрочен план. Така поне на теория всички държави могат да имат гранд стратегия. Съвсем друг е въпросът дали действително имат или ръководството им пропуска това свое задължение.

Явно съществува колебание относно това какви държави могат да си „позволят“ лукса да имат гранд стратегия.

От една страна, гранд стратегията е прерогатив изключително на великите сили. Най-малкото, те разполагат с достатъчно количество ресурси и необходимата власт за провеждане на политика на „голяма сила“. Така те са способни да упражняват значително влияние върху баланса на силите в международната политика, имат сериозна военна мощ. Интересите на великите сили често имат глобален характер. Все пак великите сили винаги са под заплахата от „преразтягане“, което налага да се балансира точно съществуващите средства с желаните цели. Под „разтягане“ (преразтягане или превишаване), американският историк Пол Кенеди разбира прекомерната експанзия на дадена свръхсила, при което тя не разполага с достатъчен военен и икономически потенциал, за да „усвои“ собствената си експанзия⁸⁹.

⁸⁹ Kennedy, Paul. The Rise and Fall of the Great Powers. New York: Vintage Books, 1987

От друга страна, съществува мнение⁹⁰, че малките държави също могат да разработят и прилагат „гранд стратегия“, защото количеството ресурси и средства, с които разполагат е ограничено и това ги принуждава да изразходват изключително разумно и икономично наличните политически ресурси и инструменти за постигане на целите си на международната сцена.

Един свързан въпрос е този, **дали всяка държава по принцип има гранд стратегия?**

Изводът, че всеки „размер“ държава може да притежава гранд стратегия повдига въпроса дали всяка държава непременно има гранд стратегия. Според Силъв ако гранд стратегията е концептуализирана като план, тогава отговорът очевидно е отрицателен. Ако гранд стратегията е концептуализирана като организиращ принцип или модел на поведение, отговорът на този въпрос зависи от нивото на общност, достигнато реално при функционирането на този принцип или модел. Изглежда правдоподобно, че всички лидери имат съзнателни идеи за своите приоритети и как да ги постигнат. В този общ смисъл може да се каже, че всички държави имат организиращи принципи.

Съществен проблем е и този, **до каква степен гранд стратегията е постоянна или гъвкава?**

Въпросът колко постоянна трябва да бъде гранд стратегията, за да бъде правилно наречена така, зависи също от това дали гранд стратегията е концептуализирана като план, принцип или модел на поведение. Ако гранд стратегията е план, тогава не е необходима характеристика на концепцията планът да остане постоянен. В този случай дългосрочната характеристика на гранд стратегията се отнася до естеството на плана, а не до дълголетие на приложението на плана. Силъв се позовава на думите на Кенеди, който заявява, че стратегическият план „трябва“ да действа в продължение на десетилетия или повече. Според него планът трябва да бъде дългосрочен в първоначалния си обхват, а не просто нещо, което съществува дълго време. По същия начин не е необходимо организиращият принцип да действа за дългосрочен период. Дългият срок се отнася до съдържанието на принципа, а не до продължителността на съществуването или неговото въздействие. А в случая с гранд стратегията като модел на поведение, моделът трябва да съществува за период, който може да се счита за дългосрочен, за да представлява гранд поведение.

Друг важен теоретичен проблем е въпросът за **връзката между политиката и „гранд стратегията“**.

Мнозина автори разделят тези две понятия, вярвайки, че държавната политика е нещо, което стои под „гранд стратегията“ и следва от нея. Това означава, че политиката следва основната идея на гранд стратегията и я използва като обща рамка, в която да действа. С други думи политиката превръща гранд стратегическите приоритети в оперативни цели.

Гранд стратегическата ефективност?

Историци и в по-малка степен политолози през годините са идентифицирали и анализирали случаи на гранд стратегически успех – както военновременни победи като гранд стратегията на съюзниците по време на Втората световна война, така и дългосрочна имперско-хегемонична последователност, каквато имат Британската или Римската империи. Въпреки обширната литература за гранд стратегията, учените знаят удивително малко за детерминантите на ефективността ѝ. За да се отчете успехът, учените обикновено посочват

⁹⁰ Например Sayle, Timothy. Defining and Teaching Grand Strategy.// The Telegram. Vol. 4. January 2011. <http://www.fpri.org/telegram/201101.sayle.teachinggrandstrategy.pdf>

внимателния баланс на средствата и целите. Влияе ли наистина гранд стратегията върху практиката на държавното управление и ако да, при какви условия тя е успешна? Както отбелязва Уилямсън Мъри, „Тези, които са разработили успешни гранд стратегии в миналото, са били по-скоро изключение“.

Още един обект на дискусия е въпросът дали **гранд стратегия е необходима** изобщо.

Чувството за остро геополитическо напрежение и глобална несигурност относно бъдещия характер на международната политика засилва интереса към стратегическото управление на държавните дела. Точките на гранд стратегическо съсредоточие в глобален план се умножават в геометрична прогресия след епохата на американския моноцентризъм непосредствено след края на Студената война. Такива центрове се появяват в Азия и Латинска Америка. Гранд стратегията като област на изследване е свързана по същество с политиката. Неслучайна е повишената активност в последните години на експертите, които искат да предложат своя гранд стратегически анализ в популярни и академични публикации, но и да представят скици на гранд стратегия и да съветват правителствата относно формулирането и изпълнението на гранд стратегия.

Така че световното развитие напоследък и тенденциите за много десетилетия напред правят необходимостта от гранд стратегия на всяка държава необходимост.

Не на последно място, съществен въпрос е **дали е потребно изследването и анализирането на гранд стратегическите процеси.**

Дебатите за гранд стратегиите вероятно ще се умножават и засилват през следващите десетилетия. Все по-интензивното изучаване на гранд стратегията е неизбежно, а също така и от полза по няколко причини:

Първо, Чрез осветяване на произхода на държавното поведение теориите за гранд стратегията помагат на политиците да разберат движещите сили на външната политика на съюзниците и противниците, както и условията за промяна в гранд стратегиите на собствените им страни. Междувременно изучаването на гранд стратегията изисква учени и политици да си сътрудничат, за да се идентифицират и изучат реалните процеси на разработване и прилагане на гранд стратегия.

Второ, по своята същност гранд стратегията е интердисциплинарна. Преди всичко сериозните изследвания в двете области на историографията и политологията предполагат диалог помежду им, макар да ги делят сериозни методологически различия. Силъв твърди, че изучаването на гранд стратегия насърчава социалните учени да работят като историци върху казуси и същевременно насърчават историците да се ангажират с теориите на социалните учени. Историческите записи за ефективно гранд стратегическо поведение съдържат много информация, която политолозите могат да използват. Гранд стратегията също така надига завесата на възможности за плодотворен диалог между историографията и политологията с психологията, организационните изследвания и бизнес администрацията. Най-важното обаче е, че научно-практическите изследвания върху гранд стратегиите могат да помогнат на политиците да мислят по по-интердисциплинарен начин, а това води и до повече усет към междуведомствения подход в държавното управление. Премахването на вкоренените бариери между дипломатическите, военните, информационните и икономическите дейности е безусловно необходимо.

Разбира се, изследванията на гранд стратегията също имат своите ограничения. Едни от тях са методологическите. Като следствие от валидността предимно на качествените методи за анализ, изследванията на гранд стратегията не се поддават на количествени методи. По тази причина те не могат да бъдат възприемани сериозно от политолозите извън експертите по международни отношения, които разчитат на методологичната сложност като

показател за научната стойност. Историческата предопределеност на много гранд стратегически решения може закономерно да подкопае способността на изследователите да правят причинно-следствени изводи.

Освен методологическите ограничения, гранд стратегията е натоварена със значителен политически багаж. Преобладаването на дясно настроени автори на гранд стратегически проекти интелектуалците отляво срещу тези проекти или поне сериозно да редуцира тяхната подкрепа. Такъв е случаят например с отношението към следвоенната стратегическа линия на християндемократа Конрад Аденауер. Затова още повече ангажирането на учените с гранд стратегията е крайно необходимо.

И накрая, литературата за гранд стратегията страда ненужно от американоцентризм. Вярно е, че гранд стратегията на САЩ несъмнено е от решаващо значение: издигането на Съединените щати до глобална сила, победата в две световни войни и въздигането им в ранг на еднополюсен хегемон с безпрецедентна мощ са уникални моменти от световно историческо значение. Независимо от това, когато това е въпрос и на теория, политика и история, изследователската програма на гранд стратегията следва да се обляга на съществуващия много по-богат световен контекст. Обяснителни теории спрямо случаи извън САЩ биха могли да помогнат за осветяването на гранд стратегическите проекти, решения и култури на съюзници и противници. Такива анализи могат да хвърлят светлина върху стратегическото планиране в сравнителна перспектива и особено по жизненоважния въпрос дали автократичните режими, преди всичко диктатурите на развитието, са по-способни на ефективна гранд стратегия от демокрациите.

БИБЛИОГРАФИЯ

Arad, Uzi. Grand Strategy for Israel: Conceptual and Methodological Reflections. In: Grand Strategy for Israel: Reflections and Directions. The Samuel Neaman Institute of National Policy Research, 2017

Art, Robert. A Defensible Defense: America's Grand Strategy after the Cold War. *International Security* Vol. 15, no. 4 (1991)

Art, Robert. *A Grand Strategy for America*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2003.

Art, Robert. *America's Grand Strategy and World Politics*. New York: Routledge, 2009.

Betts, Richard. "The Trouble with Strategy: Bridging Policy and Operations," *Joint Forces Quarterly* 29. Autumn/Winter 2001–2002.

Biddle, Stephen. *American Grand Strategy after 9/11: An Assessment*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2005.

Brands, Hal. *The Promise and Pitfalls of Grand Strategy*. Strategic Studies Institute, U.S. Army War College, 2012. <https://strategicstudiesinstitute.army.mil/pdffiles/PUB1121.pdf>

Brands, Hal. *What Good is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.

- Brands, Hal. *American Grand Strategy in the Age of Trump*. Brookings Institution Press, 2018.
- Brands, Hal, Patrick Porter. "Why Grand Strategy Still Matters in a World of Chaos". *National Interest*, 10 December 2015. <http://nationalinterest.org/feature/why-grand-strategy-still-matters-world-chaos-14568>.
- Brawley, Mark. *Political Economy and Grand Strategy: A Neoclassical Realist View* Abingdon, UK: Routledge, 2009
- Brooks, Stephen, William Wohlforth. *America Abroad: The United States' Global Role in the 21st Century*. Oxford university press, 2020
- Craig, Campbell, Benjamin Friedman, Brendan Rittenhouse, Green Justin Logan, Stephen Brooks, G. John Ikenberry, William Wohlforth. *Debating American Engagement: The Future of U.S. Grand Strategy*. *Quarterly Journal: International Security*. Fall 2013. <https://www.belfercenter.org/publication/correspondence-debating-american-engagement-future-us-grand-strategy>
- Dale, Catherine. "National Security Strategy: Mandates, Execution to Date, and Issues for Congress". CRS Report R43174. Washington, DC: Congressional Research Service, 6 August 2013.
- Drezner, Daniel (ed.). *Avoiding Trivia: The Role of Strategic Planning in American Foreign Policy*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2009.
- Drezner, Daniel. "Does Obama Have a Grand Strategy? Why We Need Doctrines in Uncertain Times". *Foreign Affairs* 90, no. 4 July/August 2011.
- Dorff, Robert. *A Primer in Strategy Development*. In: Cerami, Joseph, James Holcomb, Jr. (Eds.). *U. S. Army War College Guide to Strategy*. DIANE Publishing, 2001.
- Dueck, Colin. *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006.
- Dueck, Colin. *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*. Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Edel, Charles. *Nation Builder: John Quincy Adams and the Grand Strategy of the Republic*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2014.
- Edelstein, David, Ronald Krebs. "Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession". *Foreign Affairs* 94, no. 6. November/December 2015.
- Evangelista, Matthew. "Internal and External Constraints on Grand Strategy: The Soviet Case". In: *The Domestic Bases of Grand Strategy*, ed. Richard Rosecrance and Arthur A. Stein. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1993.
- Feaver, Peter. "What is Grand Strategy and Why Do We Need It?" *Foreign Policy Shadow Government*, 8 April 2009. http://shadow.foreignpolicy.com/posts/2009/04/08/what_is_grand_strategy_and_why_do_we_need_it
- Friedberg Aaron. *'Going Out': China's Pursuit of Natural Resources and Implications for the PRC's Grand Strategy*. Seattle, WA: National Bureau of Asian Research, 2006.

- Friedman Lissner, Rebecca. What Is Grand Strategy? Sweeping a Conceptual Minefield. In: *The Scholar*, Vol 2, Issue 1 November 2018
<https://tnsr.org/2018/11/what-is-grand-strategy-sweeping-a-conceptual-minefield/>
- Gaddis, John. "A Grand Strategy of Transformation". *Foreign Policy* 133 November–December 2002
- Gaddis, John. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Gaddis, John. "What Is Grand Strategy?". Karl Von De Heyden Distinguished Lecture, Duke University Sanford School of Public Policy, Durham, North Carolina, 26 February 2008, <http://indianstrategicknowledgeonline.com/web/grandstrategypaper.pdf>
- Gaddis, John. *Surprise, Security, and the American Experience*
- Goldgeier, James, Jeremi Suri. "Revitalizing the U.S. National Security Strategy". *Washington Quarterly* 38, no. 4. Winter 2016.
- Goldman, Emily. *Power in Uncertain Times: Strategy in the Fog of Peace*. Stanford, CA: Stanford University Press, 2011.
- Goldman, Emily, John Arquila, "Structure, Agency, and Choice: Toward a Theory and Practice of Grand Strategy". In: Trubowitz, Goldman, and Rhodes (Editors), *The Politics of Strategic Adjustment*, Columbia University Press, 1998.
- Gordon, Noah. "Does America Need an 'Organizing Principle?'" *Atlantic*, 14 August 2014, <https://www.theatlantic.com/international/archive/2014/08/does-us-foreign-policy-need-an-organizing-principle/376048/>.
- Hill, Charles. "The U.S. Search for Grand Strategy," *Orbis* 48, no. 4 Fall 2004.
- Kapur, Paul. *Jihad as Grand Strategy: Islamist Militancy, National Security and the Pakistani State*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Karzianis, Harry. "America: A Superpower in Search of a Grand Strategy," *National Interest*, 16 January 2016, <http://nationalinterest.org/blog/the-buzz/america-superpower-search-grand-strategy-14931>
- Kennedy, Paul (ed.), *Grand Strategies in War and Peace*. New Haven, CT: Yale University Press, 1991.
- Kennedy, Paul. "Grand Strategies in War and Peace: Toward a Broader Definition," in Kennedy, *Grand Strategies in War and Peace*. Yale University Press, 1991.
- Krebs, Ronald, David Edelstein. *Delusions of Grand Strategy: The Problem with Washington's Planning Obsession*. *Foreign affairs*. Vol. 94 / 6. November 2015
- Layne, Christopher. *The Peace of Illusions: American Grand Strategy from 1940 to the Present*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2006.
- Layne, Christopher. "The Influence of Theory on Grand Strategy: The United States and a Rising China". In: *Rethinking Realism in International Relations: Between Tradition and Innovation*, ed. Annette Freyberg-Inan, Ewan Harrison, and Patrick James. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2009.

- Layton, Peter. "The Idea of Grand Strategy". *RUSI Journal* 157, no. 4 August/September 2012
- LeDonne, John. *The Grand Strategy of the Russian Empire: 1650–1831*. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- Liddell Hart, Basil. *Strategy* (2nd ed.) New York: Praeger, 1967.
- Lobell, Steven. *The Challenge of Hegemony: Grand Strategy, Trade, and Domestic Politics*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2003
- Lobell, Steven, Jeffrey Taliaferro, Norrin Ripsman. "Grand Strategy between the World Wars". In: *The Challenge of Grand Strategy: The Great Powers and the Broken Balance between the World Wars*, ed. Jeffrey Taliaferro, Norrin Ripsman, Steven Lobell. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.
- Luttwak, Edward. *The Grand Strategy of the Byzantine Empire*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
- Martel, William. *Grand Strategy in Theory and Practice: The Need for an Effective American Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015
- McDonough, David. *Grand Strategy, Culture, and Strategic Choice: A Review*. *Journal of Military and Strategic Studies*. Vol. 13, issue 4, summer 2011.
- Mead, Walter Russell. *Power, Terror, Peace, and War: America's Grand Strategy in a World at Risk*. New York: Alfred A. Knopf, 2004.
- Mearsheimer, John. *Liddell Hart and the Weight of History*. Ithaca: Cornell University Press, 1988. Published online by Cambridge University Press.
- Mearsheimer, John, Stephen Walt. *The Israel Lobby and U.S. Foreign Policy*. New York: Farrar, Straus and Giroux. 2007. https://archive.org/details/isbn_9780374177720
- Milevski, Lukas. *The Evolution of Modern Grand Strategic Thought*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Miller, Benjamin. "Explaining Changes in U.S. Grand Strategy: 9/11, the Rise of Offensive Liberalism, and the War in Iraq," *Security Studies* 19, no. 1, 2010.
- Miller, Paul. "On Strategy, Grand and Mundane," *Orbis* 60, no. 2. Spring 2016.
- Mintzberg, Henry. "Of Strategies, Deliberate and Emergent". In: *Tracking Strategies: Toward a General Theory*, ed. Henry Mintzberg. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- Murray, Williamson. *The Making of Strategy: Rulers, States and War*. Cambridge University Press, 1994.
- Murray, Williamson. "Thoughts on Grand Strategy". In: *The Shaping of Grand Strategy: Policy, Diplomacy, and War*, ed. Williamson Murray, Richard Hart Sinnreich, and James Lacey. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.
- Narizny, Kevin. *The Political Economy of Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2007
- National Security Strategy of the republic of Armenia 2007, <https://www.mfa.am/filemanager/Statics/Doctrineeng.pdf>

- Posen, Barry. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.
- Posen, Barry, Andrew Ross. *Competing Visions for US Grand Strategy*. In: *International Security*, Volume 21, Issue 3 (Winter, 1996-1997), <http://bev.berkeley.edu/fp/readings/CompetingVisions.pdf>
- Posen, Barry. *Restraint: A New Foundational for U.S. Grand Strategy*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- Quinn, Adam. "Obama's National Security Strategy: Predicting US Policy in the Context of Changing Worldviews". Chatham House Research Paper. January 2015. <https://www.chathamhouse.org/publication/obamas-national-security-strategy-predicting-us-policy-context-changing-worldviews>
- Rosecrance, Richard, Arthur Stein. "Beyond Realism: The Study of Grand Strategy". In: *Rosecrance and Stein, The Domestic Bases of Grand Strategy*. Cornell University Press, 1993
- Rumelt, Richard. *Good Strategy/Bad Strategy: The Difference and Why It Matters*. New York: Random House, 2011
- Sayle, Timothy. *Defining and Teaching Grand Strategy*.// *The Telegram*. Vol. 4. January 2011. <http://www.fpri.org/telegram/201101.sayle.teachinggrandstrategy.pdf>
- Sargeant, H., Geoffrey West. *Grand Strategy*. New York: Thomas Y. Crowell Company, 1941.
- Silove, Nina. "The Pivot before the Pivot: U.S. Strategy to Preserve the Power Balance in Asia," *International Security* 40, no. 4. Spring 2016.
- Silove, Nina. *Beyond the Buzzword: The Three Meanings of "Grand Strategy"*. In: *Security Studies*, Volume 27, 2018 - Issue 1, Pages 27-57. Published online: 28 Aug 2017. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09636412.2017.1360073>
- Skålnes, Lars. *Politics, Markets, and Grand Strategy: Foreign Economic Policies as Strategic Instruments*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press, 2000.
- Solingen, Etel. *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1998.
- Tama, Jordan. "Does Strategic Planning Matter? The Outcomes of U.S. National Security Reviews". *Political Science Quarterly* 130, no. 4. Winter 2015.
- Tanev, Todor. „Efficiency and Effectiveness of Grand Strategy“. In: *Публични политики.bg* Volume 3 /1. June, 2012.
- Taylor, Brendan. *Sanctions as Grand Strategy*. London: International Institute of Strategic Studies Adelphi Paper 411, 2010.
- Walt, Stephen. "The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy," *International Security* 14, no. 1. Summer 1989.
- Walt, Stephen M. "The Case for Finite Containment: Analyzing U.S. Grand Strategy," *International Security* 14, no. 1 (Summer 1989)
- Watts, Barry. "Barriers to Acting Strategically: Why Strategy is So Difficult". In: *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice*, ed. Thomas G. Mahnken. Stanford, CA: Stanford University Press, 2012.

Wilson, James Graham. The Triumph of Improvisation: Gorbachev's Adaptability, Reagan's Engagement, and the End of the Cold War. Cornell University Press, 2014.

Википедия: Теория большой стратегии. [Wikipedia: Teoria bolyshoy strategii.]

Клаузевиц, К. За войната. София, Труд 2009 [Klauzevits, K. Za voynata. Sofia, Trud 2009]

Танев, Т. Стратегически клуб за България и региона. В: Публични политики.bg Година 3 / Брой 2 / Декември 2012 [Tanev, Todor. Strategicheski klub za Bulgaria i regiona. V: Publichni politiki.
