

ПУБЛИЧНИ ПОЛИТИКИ.bg

(ISSN 1314-2313)

Journal of Public Policy and Good Governance

Volume 13/ Number 4/ December 2022



Content

POLITICS AND POLICY

ДЕСЕТ ПРИНЦИПА ЗА ОПАЗВАНЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ ОТ ПОЛИТИЧЕСКИ ИМПЕРАТИВИ / TEN PRINCIPLES TO PROTECT PUBLIC MANAGEMENT DECISIONS FROM POLITICAL IMPERATIVES
Тодор Танев / Todor Tanev

ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В ПРЕДИЗБОРНИТЕ ПРОГРАМИ НА ПАРТИИТЕ, УЧАСТВАЩИ В ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИЗБОРИ НА 2 ОКТОМВРИ 2022 ГОДИНА / TENDENCIES TOWARDS STATISM IN THE ELECTION PROGRAMS OF THE PARTIES PARTICIPATING IN THE PARLIAMENTARY ELECTIONS ON OCTOBER 2, 2022
Ваня Кашукеева-Нушева / Vanya Kashukeeva-Nusheva

SECTORAL POLICIES

ПРОДОВОЛСТВЕНИ РЕСУРСИ, ИНОВАЦИИ И ХРАНИТЕЛНА СИГУРНОСТ / FOOD RESOURCES, INNOVATION AND FOOD SECURITY
Дарина Русчева, Саша Грозданова, Ани Димитрова / Darina Ruscheva, Sasha Grozdanova, Ani Dimitrova

ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД 2020 Г. – НОВОСТИ И ОЧАКВАНИЯ ЗА ФЕРМЕРИТЕ / THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AFTER 2020 - NOVELTIES AND EXPECTATIONS FOR FARMERS
Петя Брънзова / Petia Branzova

ЗЕЛЕНАТА СДЕЛКА НА БЪЛГАРИЯ / THE GREEN DEAL OF BULGARIA
Мария Коцева-Тикова / Maria Kotseva-Tikova

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

ОЦЕНЯВАНЕ ОТ РАВНИТЕ ПО СТАТУС – ТЕОРЕТИЧНИ ПРЕДПОСТАВКИ VS ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА СЛУЖБА / PEER APPRAISAL - THEORETICAL ASSUMPTIONS VS PRACTICAL DIMENSIONS IN THE BULGARIAN CIVIL SERVICE
Аделина Борисова / Adelina Borisova

ADOPTION OF HUMAN RESOURCE INFORMATION SYSTEM IN ORGANIZATIONS
Konstantina Chatzi

POLITICS AND POLICY

ДЕСЕТ ПРИНЦИПА ЗА ОПАЗВАНЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ ОТ ПОЛИТИЧЕСКИ ИМПЕРАТИВИ

Тодор Танев¹, Софийския университет „Св. Климент Охридски ”

Резюме

Статията изследва отношенията между политиката и администрацията с оглед дефинирането на онази област, при която е нарушен баланса и публичният мениджмънт търпи политически императиви във вреда на публичния интерес. От управленската практика на държавно и местно равнище са формулирани 10 принципа за борба на срещу такива конкретни императиви.

Ключови думи: политика; администрация; публичен мениджмънт.

TEN PRINCIPLES TO PROTECT PUBLIC MANAGEMENT DECISIONS FROM POLITICAL IMPERATIVES

Todor Tanev², Sofia University “St. Kliment Ohridski”

Abstract

The article examines the relationship between politics and administration with a view to defining the spectrum where the balance between them is disturbed in a way that public management tolerates political imperatives to the detriment of the public interest. From the

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.

management practice at the state and local level, 10 principles are formulated for the public manager's struggle against such concrete imperatives.

Keywords: *politics; administration; public management.*

Такава тема налага първо едно предварително условие. Тук няма да става дума за опазване от политиката на публичния *governance*, тъй като, както е известно, това е принципно невъзможно, а и ненужно. Няма как управлението-*governance* да се дистанцира от ценностните избори, които иманентно съдържа и, следователно, от политиката, която е област на изначални нагласи и предпочитания за устройството на социалния свят.

Затова пък ще се говори за опазване на публичния *management*, т.е. инструменталната част от управлението (в случая – на държавата или общината). Никой не отрича, че между политиката и управлението-*management* съществуват необходими връзки, но покрай тях се прокрадват и допълнителни властови влияния, които нямат управленско, а само политическо оправдание. В такива случаи, както всеки знае, задължителното качество обективност на инструменталния мениджмънт се подкопава от политически императиви. Тези императиви избиват от орбитите им решенията, вземани хипотетично единствено с оглед ефективността и пряко в името на публичния интерес³ без оглед на политическите интереси⁴.

Може би е нужна малко повече конкретика. Разликата между двата типа управление е голяма, макар на български език да липсват термини, с които да се разграничават те едно от друго. И двете се превеждат „публично управление“ въпреки, че знак на тъждество няма и не би следвало да се използва един и същ термин за двете.

Първото, *public governance*, и без това предполага изрично политиката, защото решенията при него са ценностни, зависят от едни или други обществени предпочитания, които доминират в определен момент. Следователно *governance* не може да се дели от политиката, не може да се опазва самó от себе си, т.е. от политическия императив. Политическите аргументи са тези, които служат при него за селектиране на водещи мотиви, които да оправдаят едно или друго решение. Губернатори, а не мениджъри определят политиката на съответните американски щати или пък на руски губернии. Централната банка определя централния лихвен процент с политическо, а не икономическо решение, а тя се ръководи от гуверньор, а не мениджър.

³За дефиниции вж. подробно изследването на Милена Стефанова - Стефанова, М. (2019) Публичният интерес в управлението на местно ниво, Университетско издателство Св. Климент Охридски, София [Stefanova, M. (2019)]

⁴ За дефиниции вж. основно концепцията на Минчо Семов, базирана на общите становища между него и Любен Николов през 70-те години на 20 век - Николов, Л. (1974) Мотиви на поведение и социални структури, Наука и изкуство, София [Nikolov, L. (1974)], Семов, М. (1975) Пропагандата в системата на обществения живот, Наука и изкуство, София [Semov, M. (1975)].

Съвсем друга е ситуацията при публичния мениджмънт. Решенията в мениджмънта не са ценностни, а инструментални⁵, т.е. не „от гледна точка на интерес“, а по-скоро обективни, без зависимост от такава гледна точка. Затова сами по себе си би следвало да са свободни от политически дълженствования. Водеща е логиката на ефективността и ефикасността. Затова мениджмънта в публичната сфера трябва да стои на дистанция от политически внушения и още по-голяма дистанция от политически императиви, защото решенията му са добри за публичния интерес, когато са обективни. Водещата ценност е една и тя е универсална: ефективност и толкова.

Както е известно, разделението на публичния мениджмънт от политиката е важно за напредъка и развитието⁶, макар и на практика да не е абсолютно, та даже и да не бива да е абсолютна. По принцип се предполага, че връзката между двете страни е преди всичко позитивна⁷. Предполага се също, че водеща роля играе политиката при формиране на основните управленски решения на държавно и местно равнище. Политиката е тази, която изтъква едни и същевременно задрасква други водещи цели, докато публичната администрация се занимава само с организация на действията, чрез които се постигат подобрите такива цели.

Под голям и постоянен въпрос обаче е кое от двете има някакво преимущество от гледна точка на нещо трето. Съществува едно най-важно условие, което е без конкуренция: публичният интерес – било то дългосрочен или краткосрочен. Дали само и единствено политиката може да го определя? Поколения шовинисти на политическата сфера твърдят, че няма друг инструмент на цивилизацията, който може да формира публичния интерес от предпоставката за изначална разлика между предпочитанията на членовете на общността и това става чрез механизма на „издигане на особения⁸ интерес като всеобщ“⁹. (Шовинистите на пазара твърдят същото пък за ролята на пазара; появили са се и шовинисти на гражданския сектор, които от своя страна декларират, че най-чистата форма на публичния интерес се кове от свободните граждански сдружения.)

Този тип твърдения (за тържеството на един или друг сектор публичния интерес) са сами по себе си не само ограничени, но и опасни. Първата жертва на монопола на един от секторите над формулата на публичния интерес става самият публичен интерес. Като че ли стаият се в ъгъла публичен мениджмънт от страх пред крамолите на трите сектора кой е по-важен за общия интерес всъщност изглежда се оказва най-близък до него в сравнение с тези три колоса. Но публичният интерес би следвало да има превъзходство над всичко – политика, икономика и граждански сектор, да не говорим за публичен мениджмънт. (Вж. подробно изследване на взаимоотношенията политика -

⁵ Танев, Т. (2011) Доброто управление (good governance): наследеното понятие, Публични политики.bg, 2 (1), Март 2011 [Tanev, T. (2011)].

⁶ Wilson, W. (1887) The Study of Administration, Political Science Quarterly, 2 (2), 197-222

⁷ Вебер, М. (2016) Политиката като призвание. Науката като призвание, Рива, София [Veber, M. (2016)].

⁸ particular, да не се бърка с частен: обособена, една от няколко форма на „всеобщия“ (на цялата общност) интерес, обособена формула на общия интерес без да е собствено обособен такъв (частен) на предлагащата го група – участник в общността.

⁹ Известната теза на Хегел, която негласно се приема на въоръжение от политците и мнозина политолози като просто, но надеждно оръжие на фронта с алтернативни тези.

администрация в статията на Т. Верхайен – „политико-административни отношения“¹⁰.)

1. ДЕФИНИЦИОННА ОБЛАСТ НА ТЕМАТА ЗА ОПАЗВАНЕ НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ ОТ ПОЛИТИЧЕСКИ ИМПЕРАТИВИ

Аксиоматично е положението, че политическите императиви над публичния мениджмънт отвъд нормалните влияния на политиката върху публичното управление, дефиниращи основните му посоки на развитие, цели и параметри, се считат за вредни и опасни включително от тези, които ги практикуват.

Не всеки политик е държавник. Лошата политика се състои само от онази част, която се бори за властта, но не прави нищо повече. Липсва другата част – осъществяването на публичните проекти. Без постигането на обществен резултат борбата за власт си остава скъпо платена самоцел¹¹.

Става дума за императиви, а не просто влияния. Императиви, нарушаващи ефективността и ефикасността на решенията на публичния мениджмънт в обществена полза по явен или скрит начин, пряко или косвено, актуално или потенциално. Такива императиви са добре познати на всеки гражданин. Те съществуват във всяка страна и от край време. Следователно човечеството няма да се раздели с тях и занапред. Възможни са поради по-високата властова осигуреност на политическата сфера в сравнение с публичния мениджмънт. Например ръководителят на парламентарно представена партия или който и да е народен представител винаги имат преимущество пред кмета или министъра. Тази схема се предава каскадно надолу по равнищата на публичното управление.

Как изглеждат политическите императиви? Те нерядко могат формално да са наметнати с мантията на легални или даже легитимни заповеди, спуснати отгоре. Още по-често обаче те са груб пряк натиск върху публичен ръководител с пренебрежение към рамката на легалността и легитимността.

Например те се проявяват в контекста на парламентарните и местните избори като нарушения на законния ред за тяхното протичане или умишлено избягване на санкциите срещу тези, които пречат на изборната администрация. Колко пъти секретарката на министър или кмет съобщава тревожно, че дадено политическо лице с предполагаем дневен ред от собствени искания „идва“, „качва се по асансьора“, „чака в приемната“. Нима са рядкост настояванията за политически назначения на административни постове? Колко често към тях се добавят и строги настоявания лицето, заемащо в момента съответните постове да бъде премахнато от тях, уволнено или поне преследвано? Не е ли регулярен натискът върху административните власти при провеждане на конкурси за обществени поръчки, при разпределение и преразпределение на ресурси? Не е ли ясно какво следва, ако дадено административно

¹⁰ Верхайен, Т., Т. Танев (съст.) (2000) Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст, ГАЛ-ИКО, София [Verhagen, T., T. Tanev (2000)].

¹¹ Танев, Т. (2011) Аденауер: политикът–администратор, администраторът–политик, Публични политики.bg, 2 (3), Юли 2011 [Tanev, T. (2011)].

лице публично оповести факта на упражняван политически натиск върху него? Най-леката форма на политически организирана реакция е да се организира медийна антикампания срещу това лице или направо пращането на автобус с хора, облечени в национални носии, които да извият хоро с трибагреника начело на централен площад като израз на обществен протест срещу решенията му.

Дали органите на реда и прокуратурата излизат изобщо в защита на притисканите публични ръководители, макар тъкмо това да е тяхната очаквана роля? Негласно дали всъщност не е създадено негативно обществено мнение срещу някои личности или институции, които си вършат работата в горния смисъл – Лаура Кьовеша, OLAF, Сметната палата – и кой най-вероятно има интерес и власт да създава подобно мнение? Има ли въобще практика колегията от останалите публични ръководители или обществеността като цяло да се притичват на помощ на притиснатия колеги при явни случаи на предявени нечисти политически изисквания към него, или по-скоро всичко се отминава с глухо мълчание?

Казано накратко, в този текст ще се говори за някои от възможните начини за самостоятелно организирана реакция на „притиснатите“. Това са начини в крайна сметка за опазване именно на мениджмънта в публичната сфера от властните набези на политическата сфера извън нормите на легалността и легитимността.

Това „говорене“ по-надолу не произтича от някаква съществуваща теория, нито цели, обратно, индуктивното постигане на такава теория. То почива върху обобщения на управленската практика на държавно и местно равнище, правени от позициите на публичния интерес.

2. ПОЛИТИКАТА И АДМИНИСТРАЦИЯТА В ЕДИНОДЕЙСТВИЕ

Аксиомата тук е следната: публичният интерес е водещ за държавното и местното управление (които са смес на политика, governance и публичен мениджмънт). И политиката, и управлението не само се оправдават от този интерес, но и по принцип съществуването им се базира върху него.

Какво е обществен интерес¹²: преди всичко съвкупност от претенции, свързани с колективните нужди на членовете на дадена общност – защитени от пряката и постоянна намеса на държавата, държавните органи, органите на местната власт. Щом стане дума за държава или местна власт, на преден план изникват:

- двуединството политика-управление, както и
- двуединството в самото държавно управление – governance и public management.

Политика и управление в този контекст едновременно в система регулират дейности в полза на дадена общност (в нейната цялост!), каквито са предотвратяване на опасност за живота и човешкото здраве по принцип, осигуряване на обществения ред и мир, предотвратяване на заплахата за обществената сигурност или по-значимо по обем имущество, а защо не и опазване на правата на човека.

¹² [https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/PPP%205%20\(2\).pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/PPP%205%20(2).pdf)

В днешно време, за което иде реч, общественият интерес е вече добре обоснован, регистриран в множество направления на демократичния процес, интересите на мнозинството от гражданите са хармонизирани в обемистото законодателство, като за тях има и сравнително добре изградени стандарти за легитимност. От чисто функционална гледна точка общественият интерес се отнася до „общото благо“, сравнително универсално разбирано, като се използва за оправдаване на намесата на правителството в пазарна икономика.

По принцип кой може да бъде негов действителен говорител освен обективното (най-)добро управление в негова полза, планирано и оценявано по обективни критерии? Кой и как балансира евентуално възникващия конфликт между нивата на държавно или местно управление? Може ли обаче както политиката, така и публичното управление да имат собствен смисъл, независим от публичния интерес?

Да не се връщаме назад чак до времето на Платон, но тук няма как да не се докоснем до вечния въпрос – има ли обективна справедливост в управлението? Загърбвайки цялата плетеница от философски размисли по въпроса през вековете тук може само да се припомни една работна формула за справедливост в държавното и местното управление, сътворена от мен по-рано¹³. Това е доброто управление като справедливост в публичната сфера. На съответното място формулирах, че справедливостта в този контекст е неравно отношение към неравните, при което ощетените са съгласни със създалата се ситуация поради обективния факт, че няма по-добро решение за тяхното положение и че ще получат в замяна най-съществената от възможните компенсации в обозримо бъдеще. Следователно това е доброто управление, създаващо такива условия. То явно е изчистено от субективни ценностни основания.

Политиката създава доктрини и интереси, управлението – публични политики (освен секторни да не забравяме че те са леви, десни, консервативни, либерални), докато политиката в единство с управлението в името на публичния интерес – стратегии (мандатни, отвъд-мандатни, най-добре отвъд мандатни, държавнически, но при всеки случай по-обективни от всички по-горе).

3. КОНФЛИКТЪТ МЕЖДУ ПОЛИТИЧЕСКАТА СФЕРА И ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ.

Изглежда това противоречие, проявяващо се в единството им под формата на държавно и местно управление е записвано още във времената на „Епос за Гилгамеш“, без да проявява тенденция към намаление или увеличение през хилядолетията...

Въпросът е в това, че (1) силно преобладаващото мнозинство на решенията в публичното управление във всекидневието, и не само в него, с голяма или по-малка важност, не са от „основно“ значение и не предполагат предварително ценностно, в случая – политическо и още по-малко много по-тясното партийно-политическо селектиране и диктуване на приоритети; (2) управлението в публичната сфера винаги се

¹³ Танев, Т. (2021) Встъпителни думи. Административната справедливост като обект на изследване в: Танев, Т., Петров, С. (2021) Административната справедливост като елемент на доброто управление, Университетско издателство Св. Климент Охридски, София [Tanev, T. (2021)].

е считало и явно ще се счита за подведомствено на политическата сфера поради сливането им в държавното управление, въпреки и независимо от потенциалното преимущество на обективни пред субективни мотиви в публичното управление за разлика от политическата сфера, даваща изява на субективните (поради произхода им от интереси); (3) Независимо и въпреки горните две условия, политическите императиви нахлуват постоянно във всекидневието на публичното управление, откривайки понякога със завидна изобретателност в него основания за налагане на специфични интереси, което няма как да се пренебрегне.

Тук явно се открояват императиви, а не просто влияния. Императиви, които съвсем не са невинни „влияния“, тъй като водят до значими нарушения на публичната ефективност и ефикасност на решенията на публичния мениджмънт в обществена полза, явна или скрита, пряка или косвена, актуална или потенциална.

Публичният мениджмънт също е властна структура. Но тя почива (или би трябвало да почива) на обективна база – експертното вземане на решения въз основа на сравнение между алтернативи по безконфликтни критерии според най-високата очаквана стойност EV. Намесата в такава относително неутрална властна структура от страна на политическата власт нарушава баланса между двете власти и оттам – компрометираща както ефективността на мениджмънта, така и на политиката. Самият публичен интерес е мерилото за баланса, за който става дума.

По-малко от необходимата власт, т.е. власт под равнището на необходимия баланс води до двувластие и даже многовластие с всички последици от това по посока задълбочаване на анархията. Обратно, прекомерната власт над разумния баланс води до монопол, а той винаги е с вредни последици за публичния интерес. Затова се счита, че политическият монопол над публичния мениджмънт представлява опасност за публичния интерес.

Конфликтът публичен мениджмънт-политика би могъл да се изрази с континуум от нула до 100%, при което крайните стойности са само теоретични величини и не съществуват на практика. Така този конфликт може да се градира от пренебрежимо малък през опасен до непоносимо вреден.

Моралната дилема на въпросния конфликт (която е неизбежна, щом става дума за нарушен баланс на властта в ущърб на публичния интерес!) задължително трябва да бъде сведена до управленска дилема, за да стане управляем. При това посоката на отрицателно въздействие е от политиката към управлението, а не обратно. (Управлението може да се изроди единствено в бюрокрация, която няма същата степен на обратно въздействие върху политическата сфера.) Агент на вредата е политическият субект *PS*, нарушаващ ефективността и ефикасността на публичното управление чрез своите императиви срещу тези качества на публичните решения.

Случват ли се конфликтите политика-публичен мениджмънт с достатъчно висока честота, за да представляват реална опасност за публичния интерес? Практиката налага мнението, че тук става дума за ежедневие, придобило аурата на нормалност. Министърът всекидневно (ежеминутно) пази политическото доверие на партиите към себе си, кметът по същия начин гледа да опази политическото си оцеляване и целта не е

токова лична, колкото израз на необходимостта изобщо да може да свърши своята работа, за която е назначен. Това няма как са става без съобразяване на управленските решения в името на публичния интерес с изискванията на особени (партийни) или направо частни (под партийно прикритие) интереси. Винаги е било така и винаги ще бъде така. Борбата не е еднократна и – край, а всекидневна като бърсането на прах. Борбата е възможно да е с по-голяма ефективност при спазване на определени правила, на което се обръща внимание в настоящия текст. Без борба, често самотна, няма възможност да се ограничат политическите набези върху решенията на публичния мениджмънт.

Има ли „разрив“ (каква дума, каква необходимост тя да се използва!) между публичен мениджмънт и политика? Да, ако става дума за партизанщина – явление, чрез което се проявява политиката в съвременния свят и особено у нас. Тя къса дълженствованията си към публичния интерес в името на особения или частния. Това много накратко мога да назова типична проява на *политически провинциалзъм*, но тук няма място да се развие тази теза. Борбата срещу политическите императиви над принципно обективистичния публичен мениджмънт във вреда на публичния интерес е част от политико-културната модернизация, борба срещу изоставането в един динамичен свят. Тази борба засега продължава да е достатъчно самотно начинание поради незрелостта на етапа, в който се намира политико-културната модернизация. Колко гнусно изглеждат прикритията на политическите доминатори над държавното и местното управление под формата предварително оповестени „тайни общества“ с явни корени в средновековието, т.е. самопровазгласили се елити, до които „другите“ нямат достъп за техен страх и безусловно подчинение.

Публичният интерес изисква преди всичко друго обективното – професионално, експертно, ефективно и ефикасно – публично управление. Никой и по никакъв начин не оспорва абсолютната нужда и обществената полза и от политиката, т.е. постигане на формула за обществен интерес при изходна ситуация на пълно разминаване на предпочитанията на вечно „различните“. Все пак най-малко обществените симпатии са на страната на управлението, не на политиката, а съвсем никак – на партизанската (т.е. партийно центрираната) политика. Държавната и местната администрация не е враг на партиите, а техен сътрудник, но не и роб.

Неслучайно сред основните изследователски теми в този широк контекст се наложи изтъкването на преимуществата на „типичните кметове-политици“ като по-добрия вариант от разделението политици-управленци в публичната сфера¹⁴. И наистина: кое е по-добре при схизмата между двете сфери – кметовете-политици или политиците-кметове¹⁵?! Слава Богу, че на този свят съществува реално съчетание управление-политика и това е държавничеството. То обаче подобно на богинята Нике, съвсем сама, в момента след битката, минутата на настъпилата неестествена тишина след кръсците

¹⁴ Барбър, Б. (2021) Ако кметовете управляваха света, Сиела, София [Barbar, B. (2021)].

¹⁵ Танев, Т. (2011) Аденаур: политикът-администратор, администраторът-политик, Публични политики.bg, 2 (3), Юли 2011 [Tanev, T. (2011)].

на спорешите, виковете на биещите се и стоновете на умиращите, неочаквана каца на бойното поле.

4. ДЕСЕТТЕ ПРИНЦИПА ЗА ОПАЗВАНЕ НА РЕШЕНИЯТА НА ПУБЛИЧНИЯ МЕНИДЖМЪНТ ОТ ПОЛИТИЧЕСКИ ИМПЕРАТИВИ:

Аксиомата тук гласи следното: компромиси в името на максималното спазване на принципите на доброто управление – публичен мениджмънт – може, компромиси със самите принципи – никога.

Ако се допускат недопустимите компромиси с принципите на доброто управление в публичната сфера, то ние, данъкоплатците, гражданите на държавата, жителите на своите общини, хората с права, споменати още преди 800 години в Магна харта – Великата харта на свободите¹⁶, ще трябва да ежеминутно да свеждаме глави пред императива на императивно наложени практики, като: „след мен – и потоп“, „внимавайте кой ще спечели конкурса за длъжността“, „този да се уволни“, „внимавайте нашата фирма да поеме обекта“, „какво ви интересува дали спечелилата търга фирма дава най-високите цени вместо най-ниските“ и т.н. Нещо по-унизително и от това – сами трябва постоянно да си бъдем цензори на поведението, както и да свикнем своевременно да забравяме и крием от другите спонтанно надигащата се понякога вътрешна протестна вълна.

Принципите може да са и повече на брой, но тук не се цели изчерпателното им изброяване.

1. Борбата срещу конкретния политически императив, ако се вземе решение да се води изобщо, трябва задължително да се води докрай (до самия край, било то с победа или поражение!). Всяко друго решение за спиране преди края при това условие е пагубен и води до победа на партизанско-политическите мотиви. Никакъв отказ не е оправдан поради каквито и да било причини, ако веднъж действието е било започнато. Особено важно – борбата е без оглед цената и жертвите: „Който го е страх от мечки да не ходи в гората“. Неминуемо се изисква стопроцентова готовност за евентуална жертва. Налага се последователна независимост от собствените загуби. Иначе не само няма смисъл, но неизбежно се постига точно обратния ефект в полза на PS. Задължително действието трябва да се отпочва с отлична подготовка, дълго обмисляне и стратегия, включително готовност за опресняване на стратегията. Няма нищо изненадващо в това, че следва да има готовност за продължителна битка.

2. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт следва винаги да се води от позициите на добре уговорена потенциална или актуална подкрепа на властови център, максимално силният от възможните. Това е императив. Вярно е, че освен такъв властови център е потенциално правилно да се търси широка подкрепа, т.е. подкрепата и на единомишленици, даже съюзници, с които

¹⁶[https://bulgariansinlondon.com/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%9A%D0%B0%D0%BA%D0%B2%D0%BE-%D0%B5-Magna-Carta-\(%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5\)](https://bulgariansinlondon.com/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%9A%D0%B0%D0%BA%D0%B2%D0%BE-%D0%B5-Magna-Carta-(%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5))

е постигнато съгласие. Но животът отрежда друго за зоната отвъд самотната подкрепа – актуална или потенциална – на един отделен властови център. Всъщност реалистично погледнато не може да се очаква помощ и сътрудничество, особено в моменти, когато това е толкова необходимо – борецът остава сам. Няма и съществено възнаграждение, ако се дочака „победа“ – печелившите са спасените, а не спасителят: няма нужда да се припомня поуката от последната минута на класическия филм-притча „Великолепната седморка“.

3. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт изисква в практикуването ѝ да се оставя възможност за бърз и ефективен изход при силно и трайно неблагоприятно стечение на обстоятелствата чрез „замразяване“ на „конflikта“ с PS, но в никакъв случай не и окончателно прекъсване и отстъпление. Това изрично означава че тази борба изисква т.нар. „опортюнистично поведение“: борбата трябва да продължи все някой ден когато се появят благоприятни условия и така да се доведе докрай, даже след като е „минало времето“ на конкретния сюжет. Правило, доказано от несметен брой случаи е, че „лошият“ е винаги по-лош от предполагащото – в това отношение да няма никакви изненади.

4. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт трябва да се води чрез т.нар. „социализиране“ (обобществяване) на политическите намерения. Това изискване означава предварително да се ангажира възможно най-обхватно множество единомишленици, партньори и най-вече съюзници в трайна защита на конкретния застрашен обществения интерес, а и не само него. Едно разумно изискване е в това отношение да се достигне поне до критична маса съмишленици. Нека не се забравя, че освен легалност, борбата трябва да се обезпечи и чрез легитимност и откритост. Пак в този смисъл, но не единствено само, следва да се ангажират и политическите противници на PS, независимо от тяхната реална сила, които и да са. „Социализацията“ в този инструментален смисъл означава, че капанът на публичното оповестяване трябва да е отрано заложен, чрез който да се неутрализират вредните политически влияния когато дойде времето за това. Част от същите усилия е и задължението отрано да се създават наследници, които да продължат „делото“, ако и когато това се наложи.

5. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт почти задължително трябва да се води винаги светкавично (=неочаквано!), в максимално социално пространство и с оглед предизвикване на „автоцензура“ от самите политически агенти в максимална степен. Това изискване е приложение на стратегическото изискване, формулирано още от Сун Дзъ за прилагане на „изненада“¹⁷. Да не забравяме, че борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт е борба на слабия Давид срещу могъщия политически Голиат. Изключително значение има публичното издаване на конкретните намерения на PS, показващи общите му вредни намерения, компрометиращи опазването на публичния интерес. Отличен пример е историята на 9 март 1943 г. сутринта, когато светкавично се

¹⁷ Сун Дзъ (2003) Изкуството на войната, Сиела, София [Sun Dza, (2003)].

разпространява информацията за скритите намерения на пронацистското правителство за изселване на българските евреи, довело технически до тяхното спасение от нацистките лагери на смъртта.

6. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт трябва да се води чрез използването на пукнатините, които неизбежно съществуват у PS – политическия субект, нарушаващ ефективността и ефикасността на публичното управление чрез своите императиви срещу тези качества на публичните решения. Въпросът с откриването на такива пукнатини може да не е лесен, но съвсем не е невъзможен – обичайното правило е, че „нещо щом съществува, то не може да не се издаде“.

7. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт е вредно и опасно да не се води самостоятелно, „в одиночество“ – успехът ѝ винаги зависи от наличието на „отбор“. Числото на участниците в него все пак е добре от много гледни точки да се държи минимален, като често се препоръчва „тимът“ да се състои от трима, което е минималното число за създаване на социум – дебатът между всеки двама се осигурява винаги с трети, който е арбитър.

8. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт трябва да се води с опората върху здрав „гръб“ (това е повече от проста подкрепа или обикновена помощ) Това е постоянната осигуреност на действията с авторитета на безусловно силна институция с неоспорим властен потенциал (църква, социална група, политическо движение и пр.). Много важно е да се разбере, че тук не става дума за подкрепа от името на ценности, защото те са оспорими и нямат властен потенциал, а от институция.

9. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт трябва да се води в условията на трайна и здрава връзка с доказано независима журналистика. Не е изключено за тази цел да се прибегва и до инструмента на конспиративни канали за изнасяне на информация, подготвени предварително. И тук действа правилото, че „ако нещо съществува, то не може да не се издаде, въпросът е само в метода известното да се улови“. Същевременно борецният се срещу политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт не трябва да се бои ни най-малко от медийния шум на голямото множество зависими (политически, икономически, силово) медии – ръката зад ръждивия нож е важната, не острието. Злепоставянето в тези медии е почти неизбежно, а когато започне – то е крайно енергично; добрата новина е, че все пак когато бурята отmine, зависимите медии като една се обръщат към друг център на интерес, поради което те изоставят доскорошния си обект със същата енергия, с която до вчера не са ти давали покой.

10. Борбата с политическите императиви върху дадено решение на публичния мениджмънт се нуждае колкото може повече, колкото може по-често и колкото може по-интензивно от „околичественоствяване“ (квантификация) на аргументите. Цифрите са по-точен и, най-важното, по-авторитетен аргумент винаги, когато се сравняват с качествените съждения. Радостното е, че на всяко качество може да се припише число чрез едни или други методи – обикновено съвсем достъпни и прости. Освен това

всичко трябва да се документира в писмена форма, като когато това е възможно, документите трябва да са надлежно „заверени“. Това са документи, които ще са нужни даже не само веднъж, а повторно някой ден.

5. ФИНАЛ

Някой може да каже, че изброяването на такива принципи е прекомерно, че в едни или други от изброените наднича „теория на конспирацията“. Да забравим за „качването по стълбите“?! За съжаление действителността е по-коварна от тези десет принципа. Борбата с коварните ѝ меандри изисква още едно нещо: късмет, но той не зависи от нас, а от Небето. Както и безкрайно търпение и настойчивост, с които да се спазва хигиената на публичното управление в социалния живот тъй както се спазва хигиената в биологичния живот.

БИБЛИОГРАФИЯ

Барбър, Б. (2021) Ако кметовете управляваха света, Сиела, София [Barbar, B. (2021) Ako kmetovete upravlyavaha sveta, Siela, Sofia].

Вебер, М. (2016) Политиката като призвание. Науката като призвание, Рива, София [Veber, M. (2016) Politikata kao prizvanie. Naukata kao prizvanie, Riva, Sofia].

Верхайен, Т., Т. Танев (съст.) (2000) Въведение в публичната администрация в сравнителен европейски контекст, ГАЛ-ИКО, София [Verhayen, T., T. Tanev (sast.) (2000) Vavedenie v publichnata administratsia v sravnitelen evropeyski kontekst, GAL-IKO, Sofia].

Magna Carta -

[https://bulgariansinlondon.com/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%9A%D0%B0%D0%BA%D0%B2%D0%BE-%D0%B5-Magna-Carta-\(%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5\)](https://bulgariansinlondon.com/%D0%9E%D0%B1%D1%89%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%BE/%D0%9A%D0%B0%D0%BA%D0%B2%D0%BE-%D0%B5-Magna-Carta-(%D0%92%D0%B5%D0%BB%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%82%D0%B0-%D1%85%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D1%81%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%82%D0%B5))

Николов, Л. (1974) Мотиви на поведение и социални структури, Наука и изкуство, София [Nikolov, L. (1974) Motivi na povedenie i sotsialni strukturi, Nauka i izkustvo, Sofia].

Семов, М. (1975) Пропагандата в системата на обществения живот, Наука и изкуство, София [Semov, M. (1975) Propagandata v sistemata na obshtestvenia zhivot, Nauka i izkustvo, Sofia].

Стефанова, М. (2019) Публичният интерес в управлението на местно ниво, Университетско издателство Св. Климент Охридски, София [Stefanova, M. (2019) Publichniyat interes v upravlението na mestno nivo, Universitetsko izdatelstvo Sv. Kliment Ohridski, Sofia].

Сун Дзъ (2003) Изкуството на войната, Сиела, София [Sun Dza, Izkustvoto na voynata, Siela Sofia].

Танев, Т. (2011) Доброто управление (good governance): наследеното понятие, Публични политики.bg, 2 (1), Март 2011 [Tanev, T. (2011) Dobroto upravlenie (good governance): nasledenoto ponyatie, Publichni politiki.bg, 2 (1), Mart 2011].

Танев, Т. (2011) Аденауер: политикът–администратор, администраторът–политик, Публични политики.bg, 2 (3), Юли 2011 [Tanev, T. (2011) Adenauer: politikat–administrator, administratorat–politik, Publichni politiki.bg, 2 (3), Yuli 2011].

Танев, Т. (2021) Встъпителни думи. Административната справедливост като обект на изследване в: Танев, Т., Петров, С. (2021) Административната справедливост като елемент на доброто управление, Университетско издателство Св. Климент Охридски, София [Tanev, T. (2021) Vstapitelni dumi. Administrativnata spravedlivost kao obekt na izsledvane v: Tanev, T., Petrov, S. (2021) Administrativnata spravedlivost kao element na dobroto upravlenie, Universitetsko izdatelstvo Sv. Kliment Ohridski, Sofia].

Хегел, Г. (2018) Философия на правото, Изток-Запад, София [Hegel, G. (2018) Filosofia na pravoto, Iztok-Zapad, Sofia].

IFAC's Policy Position Papers (2012) [https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/PPP%205%20\(2\).pdf](https://www.ifac.org/_flysystem/azure-private/publications/files/PPP%205%20(2).pdf)

Wilson, W. (1887) The Study of Administration, Political Science Quarterly, 2 (2), 197-222

ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В ПРЕДИЗБОРНИТЕ ПРОГРАМИ НА ПАРТИИТЕ, УЧАСТВАЩИ В ПАРЛАМЕНТАРНИТЕ ИЗБОРИ НА 2 ОКТОМВРИ 2022 ГОДИНА

Ваня Кашукеева-Нушева¹, Асоциация „Прозрачност без граници”

Резюме

В статията се разглеждат предизборните програми на партиите и коалициите, представени в 48-ото Народно събрание. Фокусът на изследването е поставен върху идеите за по-интензивна намеса на държавата и за подпомагане на фирми, опериращи в три ключови сектора на икономиката – енергетика, туризъм и селско стопанство. Засяга се и въпросът в каква степен този подход отразява и по-различна гледна точка към ролята на регулаторните институции, които разполагат със специфични контролни правомощия в разглежданите сектори. Основният приложен метод е сравнителен анализ, позволяващ въз основа на проучването на програмни документи на партиите в периода 2017 – 2022 г. да бъде направена оценка на промените в идеите по отношение на намесата на държавата в тези области.

Ключови думи: етатизъм, предизборни програми, партии, избори, енергетика.

TENDENCIES TOWARDS STATISM IN THE ELECTION PROGRAMS OF THE PARTIES PARTICIPATING IN THE PARLIAMENTARY ELECTIONS ON OCTOBER 2, 2022

Vanya Kashukeeva-Nusheva², Transparency without Borders Association

Abstract

The article examines the pre-election programs of the parliamentary presented parties and coalitions in the 48-th National Assembly. The focus of the research is placed on the ideas for

¹ Ваня Кашукеева-Нушева е доктор по политология, преподавател в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, водещ експерт в Асоциация „Прозрачност без граници“ – българското представителство на международната антикорупционна организация Transparency International. Основните ѝ академични интереси са в сферата на доброто управление и противодействие на корупцията, финансиране на политическите партии, демократични стандарти в изборния процес, лобизъм. Лектор е в обучителни програми за развитие на капацитета на гражданското общество и публичната администрация. Член е на Българската асоциация за политически науки.

² Vanya Kashukeeva-Nusheva is a Doctor of Political Science, a lecturer at Sofia University "St. Kliment Ohridski", and a leading expert in the Transparency without Borders Association - the Bulgarian representation of the International anti-corruption organization Transparency International. Her main academic interests are in the field of good governance and anti-corruption, financing of political parties, democratic standards in the electoral process, and lobbying. Lecturer in training programs for capacity development of civil society and public administration. She is a member of the Bulgarian Political Science Association.

more intensive intervention of the state and for supporting companies operating in key sectors of the economy - energy, tourism and agriculture. The report also addresses the question to what extent this approach reflects a different perspective on the role of regulatory institutions that have specific control powers in the areas under consideration. The main applied method is a comparative analysis, which allows, based on the study of party program documents during the period 2017-2022, to make an assessment of changes in ideas about the state intervention in these areas.

Keywords: *statism, election programs, parties, elections, energy.*

ОБХВАТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Икономическата криза, провокирана от две извънредни събития през последните няколко години – пандемията и последвалите ограничителни мерки срещу разпространението на КОВИД-19, както и войната в Украйна, обхвана редица сектори на икономическия, политическия и обществения живот в почти всички държави по света. В опит да бъдат преодолени негативните последици много правителства предприеха действия, отразяващи съществена промяна в разбирането за степента, в която държавата може да се намесва в икономиката и в дейността на частните икономически субекти. В държави с утвърдена пазарна икономика от Европейския съюз, САЩ и Австралия правителствата предприеха мерки не само за подкрепа на най-уязвимите социални групи и на силно засегнати бизнеси, но и регулаторни мерки, които поставиха в нова светлина ролята на държавните институции.

Наред с действията за подпомагане на частни икономически субекти, пострадали от разпространението на КОВИД-19 и от наложените ограничителни мерки, редица парламенти на държави с функционираща пазарна икономика въведоха законодателни промени, които насърчиха намесата на държавата под формата на разширяване на контролните функции на институции от изпълнителната власт и на независими регулаторни органи, намаляване на данъци и правни възможности за субсидиране на частни бизнеси. България не остана изолирана от този процес, като в периода 2020 – 2022 година се установи отчетлива промяна в подхода, по който изпълнителната и законодателната власти реагират на възникналите предизвикателства.

Силната държавна намеса като реакция на пандемията предизвика редица въпроси, които все още нямат категоричен отговор, като например: къде са границите на свободата на индивида; в каква степен държавните институции могат да регулират дейността на цели икономически сектори; каква е отговорността на държавата при тази интензивна намеса; докъде могат да се простират ограниченията спрямо бизнеса; доколко е оправдано частният бизнес да очаква финансова подкрепа от държавата при неблагоприятни икономически процеси.

Дори с невъоръжено око и без задълбочена експертиза може да се установи, че приложеният подход в държави с утвърдени демократични традиции в управлението и с работеща пазарна икономика съществено се отличава от класическото разбиране за ролята на държавата в пазарната икономика. И тук основателно възникват няколко въпроса: дали е налице нова тенденция на етатизъм във взаимоотношенията публични

институции – икономически субекти; каква е визията на политическите партии за уредбата на тези отношения; дали подобен процес протича в България.

От тази гледна точка не само за икономистите, но и за изследователите на политическия живот и управлението на публичните институции съществен изследователски интерес представлява дали тази тенденция ще бъде продължена и в какви насоки може да бъде реализирана в следващите години. Един от важните източници на информация за релевантен отговор са предизборните програми на партиите, тъй като те отразяват визията на политическите субекти относно ролята на държавата в икономическия живот, обхвата от функции на регулаторните институции, разбирането за степента на допустима държавна намеса под формата на рестрикции и на подкрепа за частния бизнес.

В тази връзка сравнителният анализ на предизборните програми на участниците за определен период би дал възможност за формирането на адекватна оценка и за формулирането на изводи дали такава тенденция действително съществува. В конкретния контекст особен интерес представлява дали темата за намесата на държавата в регулацията на икономическия живот стои на дневен ред в програмите на политическите партии през 2022 г. и дали това ново разбиране за необходимостта от по-осезаема държавна намеса се откроява съществено от предизборните програми на партиите, участвали в предходните редовни парламентарни избори, проведени през 2017 г.

През този петгодишен период станахме свидетели на работата на един парламент и правителство, функционирали в рамките на пълния си 4-годишен мандат, като редовните парламентарни избори от 4 април 2021 г. бяха последвани от цяла поредица от предсрочни избори, проведени на 11 юли 2021 г., на 14 ноември 2021 г. и на 2 октомври 2022 г. Този кратък, но наситен с избори период предоставя достатъчно голям масив от предизборни идеи и програмни документи, чийто анализ позволява да бъде даден отговор дали съществува тенденция на етатизъм.

Обект на настоящото изследване са предизборните програми на политическите партии и коалиции, които са представени в 48-ото Народно събрание: ГЕРБ – СДС, „Продължаваме промяната“, Движение за права и свободи“, „Възраждане“, „БСП за България“, „Български възход“ и „Демократична България“. Като основни източници на информация са разгледани предизборните програми на тези партии във връзка с изборите, проведени от 2017 година до 2022 г. Част от партиите и коалициите са нововъзникнали или участващи в различни коалиционни формати³, което обуславя и невъзможността да бъде извършен сравнителен анализ за всички политически субекти през целия 5-годишен период, но въпреки това позволява да бъдат открити тенденциите при разглеждането на въпросите за ролята на държавата и нейните институции в икономиката.

³ Вж. съставите на коалициите, регистрирани в ЦИК за съответните избори и парламентарно представените партии и коалиции, на следните адреси: <https://results.cik.bg/ns2022/rezultati/>; <https://www.cik.bg/bg/ns2017/registers/parties> и <https://www.parliament.bg/bg/archive/58>, както и в сайта на парламента, със структурирана информация относно парламентарно представените партии и коалиции в състава на 44-тото Народно събрание: <https://www.parliament.bg/bg/archive/52>

Предмет на анализа са предложенията в предизборните програми в три области – енергетика, туризъм и селско стопанство. Мотивите за избор на тези сектори са няколко: а) значимостта на секторите и въздействието, което те оказват върху всички останали сектори на икономиката и на обществения живот; б) структуроопределящата роля за отделни райони в страната; в) социалната значимост на фирмите от секторите; г) действителната финансова подкрепа, която правителствата са оказвали на даден сектор и д) интензивният натиск от собствениците и работещите в даден сектор, свързан с искания за държавна намеса.

Фокусът на анализа на предизборните програми е поставен върху идеите за намеса на държавата в сектора на енергетиката, намираща израз в три основни форми:

- 1) формиране на цени, пряка финансова подкрепа под формата на субсидии и данъчни облекчения;
- 2) приоритетни насоки за развитие на отделните сектори в сферата на енергетиката;
- 3) промяна в правилата, засягаща правомощията на държавни агенции и независими регулаторни и контролни институции, като Комисията за енергийно и водно регулиране, служби на Министерството на земеделието, данъчни служби и други звена – част от институционалната структура на Министерството на финансите.

Фокусирането на вниманието върху тези идеи е мотивирано от търсенето на отговор на основната хипотеза, а именно – че е налице етатистка тенденция в предизборните програми на основните политически партии, която отразява ново разбиране за ролята на държавата, респективно на публичните институции в икономиката, и тази тенденция не се отнася само до предизборните платформи на партиите от левия политически спектър.

В настоящото изследване са използвани сравнителен анализ на документи, анализ на съдържанието и медиен мониторинг, които позволяват да бъдат направени изводи за наличието на тенденции за все по-широко разпространение на етатистки идеи в платформите на основните политически партии в страната.

1. ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В СЕКТОРА НА ТУРИЗМА

Първият сектор, в който бе осъществена изключително силна държавна интервенция в периода 2020 – 2022 г., бе секторът на туризма и свързаните с него подсектори на хотелиерството, ресторантьорството и на питейните и увеселителните заведения. Причината за това бяха ограничителните мерки срещу разпространението на КОВИД-19, като държавните институции предприеха силно рестриктивни мерки спрямо този сектор – затваряне или ограничаване на дейността на фирми в рамките на дълъг период от време.

Държавната намеса провокира на свой ред и острата реакция на собствениците и на работещите в тази сфера, като исканията за компенсации и защита от неблагоприятните последици от пандемията бяха в следните насоки: 1) намаления на данъчните ставки; б) директно подпомагане чрез субсидии от държавния бюджет и/или чрез финансови

средства от ЕС. Тези искания намериха израз както в конкретни действия на правителството, така и в законодателни решения на парламента. Проучването на предизборните програми на политическите партии обаче не съвпада с посланията на политиките и с вече предприетите действия на правителствата, управлявали страната в периода от началото на пандемията до предизборната кампания през септември – октомври 2022 г.

Въпреки това в програмите на партиите, които са включили предложения за сферата на туризма, се открояват определени етатистки идеи. Така например в предизборната програма на ГЕРБ – СДС са представени идеи за целева държавна подкрепа за: а) създаване на фонд „туристическа инфраструктура“, който трябва да „гарантира целево финансиране и устойчиво развитие на вече утвърдените национални курорти“; б) създаване на център за професионална квалификация към Министерството на туризма; в) рекламиране на българския туристически продукт на международни изложения. Другата партия, която включва предложения за туристическия сектор, е „Възраждане“. Предложенията отразяват силно етатистко разбиране за ролята на държавата в туризма: а) осъществяване на държавна стратегия за национална реклама на туризма и б) „регионална политика за развитие на туризма – МРРБ да осигури необходимата инфраструктура – водоснабдителна, канализационна, електроснабдителна и транспортна“.

2. ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В СЕЛСКОТО СТОПАНСТВО

Войната в Украйна и свързаната с нея криза с производството на зърнени храни на световния пазар през 2022 г. изведе на преден план редица етатистки идеи за ролята на държавата при функционирането на един от основните в българското селско стопанство – зърнопроизводството. Те се разгръщаха в широк план: от увеличаването на субсидиите за зърнопроизводителите (заради очакванията за дефицит на зърно в Украйна), през исканията за изкупуване на зърното от държавата на пазарни цени (в пика на кризата през пролетта на 2022 г.), до настояването за протекционистични мерки на държавата спрямо вноса на по-евтина зърнена продукция от Украйна (през лятото и есента на 2022 г.) и използването на институции за контрол на качеството на храните като бариера срещу навлизането на евтина продукция от Украйна.

Анализът на предизборните програми на партиите в периода 2017 – 2022 г. изобилства от идеи за държавна подкрепа, която е традиционна за сектора. Тази политика е резултат от редица стратегически решения на държавата за подкрепа на производството на храни, включително и от обстоятелството, че най-значителният дял от средствата от Европейския съюз са предназначени за селското стопанство. В тази връзка в програмните документи на партиите се открояват следните акценти: а) субсидиране на производителите (в програмите на всички партии); б) данъчни преференции за селскостопанските производители; в) възстановяването на напоителните и отводнителните системи (в програмата на ГЕРБ – СДС); г) комплексното административно обслужване от специализирани служби за съвети в земеделието (ГЕРБ – СДС); „узаконяване на водещата роля на браншовите организации“ и

„адекватно функциониране на гаранционните фондове, Агенцията за борба с градушките, Изпълнителната агенция по горите, БАБХ“ („Продължаваме промяната“); д) комасиране на земеделската земя („Възраждане“ и БСП); е) насърчаване на иновациите чрез сътрудничество между „земеделските научни центрове – Селскостопанска академия, висши учебни заведения и др. и земеделските производители“ и „повишаване на капацитета на БАБХ“ („Демократична България“). При анализа на предизборните програми и на други предизборни изяви на кандидати на партиите се откроява значителна разлика между предложенията в предизборните документи и идеите, развивани в рамките на предизборни дискусии в медиите. Обещанията в писмените документи на партиите не търпят особена динамика и като цяло не излизат извън традиционната рамка от идеи, които са защитавани в продължение на повече от десетилетие. За разлика от тях, в медийните участия на представители на партиите се разгръща широка палитра от идеи (отбелязани по-горе), значителна част от които отразяват етатистки нагласи към ролята на държавата в селското стопанство.

3. ТЕНДЕНЦИИ КЪМ ЕТАТИЗЪМ В ЕНЕРГЕТИКАТА

Енергетиката е секторът, в който тенденцията за намеса на държавата се изяви особено силно. Сравнителният анализ на програмните документи на политическите партии показва силен обрат в разбирането за ролята на държавата в регулирането на почти всички аспекти и сегменти.

3.1. НЕПАЗАРНО РЕГУЛИРАНЕ НА ЦЕНИ, ПРЯКО СУБСИДИРАНЕ, ДАНЪЧНИ ОБЛЕКЧЕНИЯ

Анализът на предизборните програми на парламентарно представителите партии показва, че ако в периода 2017 – 2021 г. предизборните програми са фокусирани върху либерализирането на пазара на електрическа енергия, то през 2022 г. основният фокус в посланията на всички политически партии е поставен върху разширяването на регулаторните функции на държавните институции и върху използването на преки и непреки финансови инструменти за подкрепа на фирмите и гражданите. Тази тенденция се установява както в предизборните програми на партиите, така и в предизборните изяви на техните представители.

В програмата на ГЕРБ във връзка с парламентарните избори на 26 март 2017 г.⁴ е предвидена мярка 3 „Пълна либерализация на пазара на електроенергия и газ“. В документа е предвидено изработването на „законодателни промени, свързани с въвеждане на пълна либерализация на пазара на електроенергия и газ, съобразени с доклада на Световната банка“. Мотивите за предложението са свързани с разбирането, че либерализацията на пазара „ще осигури равен и лесен достъп на битовите абонати до свободния пазар на електроенергия и газ и ще прекрати зависимостта на абонатите от електро и газоразпределителните дружества. В

⁴ Политическа програма на ГЕРБ, 2017, раздел 17 „Енергетика“ от предизборна програма на ГЕРБ, достъпна на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/files/gerb_programa_2017.pdf

условията на напълно либерализиран пазар КЕВР ще определя единствено мрежовите услуги на дружествата“. По своята същност това предложение отразява либералната концепция за ограничената държава, в която пазарът е основен регулатор на цените, а контролните институции трябва да имат по-ограничена роля и функции, изразяващи се основно в надзор по спазването на закона и на принципите на пазарната икономика. В случая ролята на КЕВР се изразява основно в това да осигури условия за адекватна свързаност между производители, доставчици и потребители.

Както през 2017 г., така и през 2022 г. се запазва предложението за борба с енергийната бедност чрез предоставянето на защита на уязвимите потребители. В програмата от 2017 г. е предвидена мярка 4 „Борба с енергийната бедност. Защита на уязвимите потребители“, която се основава на изискванията на Третия енергиен пакет на ЕС. Визираният документ изисква да бъдат идентифицирани уязвимите социални групи – потребители на електрическа енергия, и въз основа на това да бъдат предвидени мерки за преодоляване на енергийната бедност. В тази връзка е предвидено, че *„дефинирането на уязвимите потребители, определянето на критериите и съответните мерки за подкрепа ще дадат възможност за създаване на допълнителен механизъм за защита на уязвимите клиенти в процеса на пълна либерализация на електроенергийния пазар“*.

Идентични идеи за борба с енергийната бедност се установяват в предизборната програма на ГЕРБ – СДС във връзка с парламентарните избори на 2 октомври 2022 г.⁵ Те се изразяват не само в определяне на понятието „енергийна бедност“, но и в поемането на ангажименти за: а) разработване на план за тяхното намаляване; б) *„създаване на допълнителен механизъм за защита на уязвимите клиенти в процеса на пълна либерализация на електроенергийния пазар“*; в) финансиране на програми за саниране на жилищни сгради с цел намаляване на средствата, изразходвани от домакинствата за сметки за електрическа енергия.

Нов акцент в документа на ГЕРБ – СДС през 2022 г. е и финансирането на мерки за саниране и обновяване на *„обществени сгради като пример за енергийна ефективност“*, както и на мерки за *„енергийна ефективност в сградния фонд на индустрията“*. Програмата предвижда *„осигурено финансиране за енергийно обновяване на сградите в промишлените предприятия с цел намаляване на енергийната интензивност на българската индустрия“*. Този нов елемент в програмата заслужава особено внимание, тъй като отразява ново разбиране за ролята на държавата при осъществяването на дейността на частните икономически субекти. Идеята, че частната стопанска инициатива не може да бъде подкрепяна с публични финансови средства, защото така се нарушават основни пазарни принципи, претърпява обрат.

Докато през 2017 г. бе неприемливо държавата да изразходва публични ресурси за финансиране на бизнеса, то при последната предизборна кампания това разбиране изцяло отсъства от предизборната програма на ГЕРБ – СДС. Нещо повече, в рамките на

⁵ „България след кризите – план за възстановяване“ – предизборна програма на ГЕРБ, 2022 г., достъпна на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/Programa%20GERB_1.pdf

предизборни дискусии в медиите⁶ тезата е доразвита чрез предложения за субсидиране на бизнеса, а впоследствие и в конкретни мерки на парламента и на Министерския съвет за предоставяне на преки финансови субсидии за бизнеса.

Предизборната програма на „Продължаваме промяната“⁷ съдържа мерки, които предвиждат интензивна намеса на държавата при оказването на финансова подкрепа както за гражданите, така и за бизнеса. Тази намеса намира израз в няколко насоки: *„пряка финансова подкрепа за гражданите и бизнеса за овладяване на ценовия шок; програма за компенсация на високите цени на природния газ; финансиране на закупуването на енергоспестяващо оборудване за бизнеса; продължаване на програмите за енергийните компенсации за бизнеса и за ниска цена на електроенергията за потребителите“*. Наред с това е предложено и въвеждането на две тарифи за цената на електричеството и парното, като *„първата тарифа следва да покрива базово потребление на по-ниска цена“*.

Като коалиция от партии, които определят себе си като центристски и дясноцентристки партии, „Продължаваме промяната“ не развива идеи за широк обхват на мерките за пряка финансова подкрепа за потребителите. В тази връзка в програмата се откриват идеи, които отразяват по-балансиран подход към ролята на държавата при определяне на цените на енергоизточниците и при подкрепата за потребителите. В програмата не могат да бъдат открити крайни предложения като непазарно потискане на цените на енергоизточниците или предоставяне на субсидии на всички физически лица. Ангажиментите в тази насока се изразяват в: а) *„приемане за първи път на дефиниция за „енергийна бедност“, която да позволи адекватна и насочена подкрепа за тези, които се нуждаят от нея“*; б) намаляване на административната тежест при кандидатстване на саниране на сградите; в) създаването на облекчени условия за икономическите субекти и домакинствата, които изграждат *„собствено производство на енергия“*.

Предложенията в предизборната програма на ДПС⁸ във връзка с парламентарните избори на 2 октомври 2022 г. са в идентична посока с идеите на останалите политически партии. За разлика от програмата през 2017 г.⁹, която не включва сектора на енергетиката, през 2022 г. програмата представя сравнително по-голям набор от предложения в две насоки: а) запазване на цените за потребителите на всички видове енергийни източници и б) диверсификация на енергоизточниците с цел ограничаване на рисковете от енергийна зависимост от Русия. В рамките на първата насока са включени пет мерки, които отразяват недвусмислени естатистки тенденции по темата за цените и ценообразуването: *„запазване цените на ел. енергията за населението;*

⁶ Вж. предизборна дискусия по БНТ, „Панорама“ от 23.09.2022 г., достъпна на адрес: <https://www.youtube.com/watch?v=Kwkb7UfVFow>

⁷ „Да си довършим работата“ – предизборна програма на „Продължаваме промяната“, 2022, достъпна на адрес: <https://promeni.bg/programa/>

⁸ Предизборна програма на ДПС – Кратка антикризисна програма, достъпна на адрес: <https://www.dps.bg/izbori-2022/programa.html>

⁹ „Визията ни за България“ – предизборна програма на ДПС, 2017, достъпна на адрес: <http://www.dps.bg/bg/izbori-2017/viziyata-ni-za-balgariya.html>

компенсиране цените на ел. енергията за бизнеса, фиксиране на пределни цени на горивата; помощи за хората, които се отопляват с дърва чрез пълна компенсация на нарастването на цените на дървата за отопление“.

Върху силната държавна намеса в енергетиката е фокусирана и предизборната програма на партия „Възраждане“. Също както програмата на ДПС програмният документ на „Възраждане“ през 2017 г. не съдържа предложения в енергийния сектор. В програмата от 2021 г. (непроменена и през 2022 г.)¹⁰ се открояват силните етатистки идеи за регулация на цените и намеса на държавата в контрола над тази сфера. Те се изразяват в следните насоки: „2. Преразглеждане на тарифите и ефективно държавно регулиране на цените на доставка на електроенергия. (...) 4. Стриктен контрол над монополистите и строго санкциониране при всяко нарушение. 5. Регулиране на изкупните цени на „зелената“ енергия и произвежданата от ТЕЦ-1 и ТЕЦ-3 в „Марица-изток“.

Един от основните стълбове в платформи на социалистическата партия винаги е бил подкрепата за социално уязвимите групи. Предизборната програма на БСП през 2017 г.¹¹ не прави изключение – тя включва обещание за двукратно разширяване на „обхвата на домакинствата, които получават енергийни помощи – от 250 хиляди на 500 хиляди домакинства“. Внимателният прочит на документа показва, че това е единственото предложение, свързано с въпросите за цените на енергийните ресурси и публичните ресурси, които държавата следва да отдели за социална подкрепа на потребителите.

Всъщност този подход е в съзвучие с общата тенденция в периода 2017 – 2020 г., когато основното внимание на всички политически партии е насочено към мерки, които приближават принципите в българския енергиен пазар към принципите на общоевропейския енергиен пазар. Доминиращата тенденция в този период е насочена към либерализиране на цените и подкрепа само за социално уязвимите групи. Това разбиране е заложено и в предизборната програма на дясноцентристката коалиция „Нова република“¹², която съдържа лаконично обещание за предприемане на „мерки за подпомагане на енергийно бедни потребители“, съчетано със значително по-конкретизирани предложения за защита на конкуренцията, борба с монополното положение на фирми от енергетиката, „предотвратяване на злоупотреби с господстващо пазарно положение, картелиране и други форми на изкривяване на пазара“.

¹⁰ Предизборна програма на „Възраждане“, 2017, „Кои сме ние и какво искаме? - платформа за управление на Възраждане – 2021 г. (в дебат)“, достъпни на адрес: <https://vazrazhdane.bg/цели-и-програма>

¹¹ „Визия за България“ – предизборна програма на БСП, 2017, достъпна на адрес: https://bsp.bg/files/vizia_za_bulgaria.pdf

¹² В настоящия анализ са разгледани предизборните документи на две коалиции, които имат различен състав в поредицата от избори в периода 2017 – 2022 г., но включват политически партии и политици, които са емблематични фигури за дясното политическо пространство: предизборна програма на „Нова република“, достъпна на адрес: <https://www.novarepublika.bg/single-post/2017/02/10/>, и Програма на „Демократична България“ за 48-ото Народно събрание“, достъпна на адрес: <https://demokrati.bg/parlamentarni-izbori-oktomvri-2022/programa/>

Стремежите на правителствата на европейските държави за ограничаване на негативните последици от пандемията и от войната в Украйна водят до коренен обрат в разбирането за ролята на държавата в енергетиката. Силната намеса при регулирането на цените на енергийните ресурси и за разширяването на кръга от субекти, които трябва да получат финансова подкрепа от държавата, вече не са тема табу нито за левите, нито за десните политически партии. В официалния си документ през 2022 г.¹³ „Демократична България“ предлага мерки за *„либерализиране на пазара на електроенергия за всички потребители, съчетано с мерки за защита на енергийно бедните“*, като в предизборните прояви¹⁴ нейните представители изразяват подкрепа за действащите мерки за държавно субсидиране на цените на електроенергията за бизнеса и на автомобилните горива за физическите лица. В допълнение програмата на „Демократична България“ съдържа и предложения за *„данъчни облекчения или субсидии за закупуване на електрически и хибридни автомобили“* – мярка, която придобива все по-широко приложение в редица европейски държави, като основният мотив не е социален, а произтича от стремежа към насърчаване на прехода към зелена икономика.

В предизборния си документ за 2022 г.¹⁵ БСП включва предложения за държавно финансиране, насочени към максимално широк кръг от субекти – както фирми, така и граждани. Към обичайната мярка *„подкрепа за социално слаби и енергийно бедни“* е добавено обещанието за *„подпомагане на бизнеса с „фиксирана цена-компенсация за разлика“ по отношение на газовите доставки, аналогично на подхода при електроенергията“*. Програмата съдържа и радикални мерки: *„мораториум на цените на газа за бита и държавни компенсации на лицензираните газови разпределители“*.

Мотивите за тези крайни предложения могат да бъдат търсени в различни посоки. От една страна, предложенията за контрол върху нарастването на цените е характерна идея за левите политически субекти. В този контекст не е изненадващо предложението на „БСП за България“ за мораториум или за „таван“ на цените на енергийните ресурси. От друга страна, възниква въпросът защо в предизборната програма на социалистическата партия се съдържа предложение за държавно компенсиране на частни фирми, които са доставчици и разпределители на природен газ. Отговорът на този въпрос може да бъде намерен във взаимоотношенията партия – бизнес и в специфичната структура на БСП като партия с различни крила или лидерски групи, които са в конкуренция помежду си. Тази *„вътрешнопартийна конкуренция между различни крила, фракции или лидерски групи“* (Любенков [Lyubenov], 2021, 19) намира израз във важни партийни решения, каквито са изборът на партийно ръководство, промените в устава и изработването на предизборна програма. В случая вътрешнопартийната конкуренция, както и конкуренцията с популистски политически партии води до предизборни обещания за

¹³ Програма на Демократична България за 48-ото Народно събрание, 2022, достъпна на адрес: <https://demokrati.bg/parlamentarni-izbori-oktomvri-2022/programa/>

¹⁴ Вж. предизборна дискусия по БНТ, „Панорама“ от 23.09.2022 г., достъпна на адрес: <https://www.youtube.com/watch?v=Kwkb7UfVFow>

¹⁵ „Предизборна платформа 2022 г.“ – предизборна програма на БСП, достъпна на адрес: https://bsp.bg/predizborna_platforma.html

още по-значителна намеса на държавата, намираща израз в широк спектър от действия: регулацията на цените на пазара; подкрепата за разнообразен кръг от лица; предприемане на мащабни стратегически инициативи за развитие на един или друг сегмент от енергетиката; налагане на мораториум за предоставянето на концесии на природни богатства и т.н.

3.2. ПРИОРИТЕТНИ НАСОКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА ОТДЕЛНИТЕ СЕКТОРИ В ЕНЕРГЕТИКАТА

Другата насока, в която се констатира обрат в предизборните програми на партиите, е свързана с приоритизирането на природния газ като екологичен и перспективен източник на енергия. Разширяването на инфраструктурата за пренос на газ и насърчаването на неговото по-широко използване в бита и в индустрията са мерки, които се установяват в повечето партийни предизборни програми през 2017 г.

Така например програмата на ГЕРБ през 2017 г. съдържа мярка 6 „за енергийната ефективност при крайните потребители на природен газ“, която се изразява в стимулиране на потреблението на газ чрез възможности за кандидатстване по проект на ЕК *DESIREE GAS*, осигуряват финансови инструменти за инвестиции в газоразпределителната мрежа и насърчаване на битовата газификация.

Войната в Украйна и спирането на доставките на газ от основния външен източник Русия водят през 2022 година до развитието на диаметрално противоположна визия за развитието на енергийната инфраструктура за пренос на газ и за използването на газа като най-евтин източник на енергия за бизнеса и домакинствата. В програмните документи на четири от седемте парламентарно представени партии и коалиции отчетливо се установява¹⁶ осъзнаването на необходимостта от коригиране на стратегията за по-масово използване на природен газ и основният акцент в стратегическите насоки в сектор енергетика е поставен върху необходимостта от диверсифицирането на източниците и трасетата за пренос на природен газ, както и към преориентирането към други източници на енергия. В резултат на това в предизборната програма на ГЕРБ от 2022 г. темата за разширяване на газопреносната мрежа и за по-масовото му използване отсъства. Програмните документи на другите две парламентарно представени партии и коалиции обаче продължават да включват предложения за използването на природния газ и развитието на газопреносната мрежа.

Предизборните програми на БСП в сферата на енергетиката винаги са определяли ключова роля на държавата при развитието на енергийната инфраструктура. В последните три десетилетия неизменно тази роля се изразява в ангажименти за държавно финансиране при изграждането на нови ядрени мощности и при развитието на инфраструктура за пренос на природен газ. Предизборната програма през 2017 г. включва обещания за „*държавна подкрепа за развитие на големите български*

¹⁶ Бел.: тук се изключва коалицията „Български възход“, която влиза в парламента без писмено разработена и представена предизборна програма. За идеите на основната партия, включена в състава на коалицията, може да се съди от медийните участия на нейни представители и от фейсбук страницата, като следва да се отбележи, че към октомври 2022 г. партията/коалицията нямат създаден собствен интернет сайт.

енергийни инфраструктурни проекти: АЕЦ „Белене“, директна газова връзка с Русия и всички останали проекти с доказана икономическа ефективност и спазване на екологичните норми“.

Въпреки кризата с цената и надеждността при доставките на природен газ, провокирани от войната на Русия с Украйна, предизборната програма на „БСП за България“ през 2022 г. не изоставя идеята за „възобновяване на снабдяването с природен газ директно от „Газпромекспорт“ по съществуващия до края на годината договор“. Това предложение е допълнено и от извеждането на преден план на добива на въглища и запазването на топлоелектрическите централи.

За разлика от БСП, предизборната програма на „Демократична България“ през 2022 г. залага на „инвестициите в зелени технологии“, добива на собствени и на „използване на местните енергийни ресурси и диверсификация на вносните енергийни ресурси“. ГЕРБ – СДЕ също включва в своите предизборни документи обещанието за насочване на усилията в следващите четири години към „развитието на местния добив на енергийни ресурси“, включително в шелфа на Черно море.

3.1. РОЛЯ И ФУНКЦИИ НА РЕГУЛАТОРНИТЕ ИНСТИТУЦИИ

Новата тенденция, която отчетливо се установява в предизборните програми на партиите, както и в техните политически действия през 2022 г., е отношението към функциите на независимите регулаторни институции и тяхната роля в сектора. В първия ден от мандата на коалиционното правителство бе сменен ръководителят на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР). Причината бе решението на Комисията за вдигане на цените на електрическата енергия, което създаваше риск от шок за бизнеса и за битовите потребители и от социални сътресения.

Основното политическо послание на управляващата коалиция се изразяваше в това, че след като регулаторната институция не предприема мерки за потискане цената на електрическата енергия, държавата трябва да се намеси чрез други институции – в случая чрез Народното събрание, и да проведе избор на ново ръководство на КЕВР.

Въпреки че анализът на предизборните програми не откроява на преден план темата за разширяването на регулаторните правомощия на КЕВР, всички политически действия и изявления на представители на управляващата коалиция изразяват променено разбиране относно ролята на регулаторните институции. Съществени промени претърпява разбирането, че КЕВР като независима институция следва да взема решенията си без консултиране с правителството и че тя трябва да определя цените въз основа на експертни оценки и пазарни анализи. Новата концепция за ролята на КЕВР се основава на разбирането за баланс между интересите на различните заинтересувани страни и необходимостта от защита за бизнеса и за битовите потребители. Пряк резултат от подобно разбиране са и последвалите решения за съгласуване с правителството на решенията относно цените на електроенергията и топлоенергията.

В предизборната програма и в предизборните прояви на кандидати на „Продължаваме промяната“ разбирането за ролята на КЕВР като регулатор на цените на енергоизточниците въз основа на пазарни механизми и на други институции е

съществено променено. То се изразява в следните насоки: а) въвеждане на две тарифи за потребителите на електроенергия, мерки за потискане цените на природния газ; б) финансова подкрепа за бизнеса чрез субсидиране на част от използваната електрическа енергия; в) намаляване на административната тежест при определяне на условията и при издаването на разрешения за производство на електроенергия за собствени нужди. Програмите за пряка финансова подкрепа на бизнеса и на домакинствата по същество са финансови инструменти, които по презумпция водят след себе си значително по-голяма степен на администриране на процесите, респективно – по-значителна роля на публичните институции. Отчитайки това, първите две насоки предполагат извършването на законови промени, които следва да дефинират задължения на няколко институции – на КЕВР, Министерството на енергетиката, Министерството на финансите и на Министерството на труда и социалната политика.

Сред комплекса от мерки, които отразяват разбирането на „Продължаваме промяната“ за необходимостта от по-значителна роля на държавата в енергетиката, е необходимо да бъде поставен акцент и върху предложението за запазването на енергийния комплекс „Марица-изток“, който е дружество със 100% държавно имущество и е част от структурата на БЕХ с принципал Министерството на енергетиката. В тази връзка ключово значение сред целите имат обещанията за запазване на *„заетостта и доходите на хората в другите въглищни региони за възможно най-дълъг период“*.

Програмата на „Възраждане“ поставя силен акцент върху контролните функции на държавата, като залага на традиционни мерки, изразяващи се в държавно регулиране на цените за доставка на електроенергията, осъществяване на стриктен контрол върху монополистите и *„строго санкциониране при всяко нарушение“*. Съществена новост в предизборната програма на партията е реформирането на КЕВР, на Националната електрическа компания и на Българския енергиен холдинг, който обединява управлението на най-значимите държавни дружества в енергетиката.

Най-крайните етатистки идеи в програмата на „Възраждане“ се изразяват в предложенията за одържавяване на мрежите за дистрибуция на електроенергия чрез обратното им изкупуване и за преразглеждането и отмяната на концесиите. Показателно за визията на тази партия относно ролята на държавата в сектора е следното предложение: *„Всички наследени концесии ще бъдат преразгледани, а неизгодните – разтрогнати. Ще бъдат заведени иски към концесионерите, които не са изпълнявали задълженията си. Държавните служители, виновни за сключването на неизгодни концесионни договори, ще бъдат съдебно преследвани.“*

Програмите на БСП в периода 2017 – 2022 г. съдържат най-широката палитра от идеи, дефиниращи нова рамка за функционирането на държавните енергийни предприятия и за правомощията на контролните институции в енергийната сфера. През 2017 г. основното внимание е насочено към реализирането на политика за „стабилизиране на енергетиката“ чрез: а) финансово стабилизиране на енергийния сектор; б) публични инвестиции *„за развитие на големите български енергийни инфраструктурни проекти: АЕЦ „Белене“, директна газова връзка с Русия и всички останали проекти с доказана икономическа ефективност и спазване на екологичните норми“*; г)

насърчаване при използването електроавтомобили и на нови технологии за „акмулиране на електроенергия и развитие на интелигентни мрежи“.

Предизборната програма на „БСП за България“ съдържа значително по-детайлни предложения за реструктуриране на държавните фирми и холдинговите структури за тяхното управление и финансиране. Този подход вероятно се дължи на натрупания опит от управлението на Министерството на икономиката, което попада в ресора на БСП при управлението на коалицията на ПП – БСП – ДБ – ИТН в периода декември 2021 – юни 2022 г. Идеите за развитие на държавните фирми се изразяват в няколко насоки: а) превръщане на Българския енергиен холдинг от финансов в оперативен холдинг; б) преобразуване на двустепенната форма на управление на дружествата в едностепенна; в) консолидиране на дейността на „Булгаргаз“ и търговията с продуктите на дружествата от БЕХ ЕАД в единна търговска компания на БЕХ ЕАД; г) *„стратегическо придобиване от държавата на мажоритарни дялове от енергийни дружества, представляващи национален, стратегически и публичен интерес. Акцент върху тези, които представляват „естествен монопол“ в сектора“*; д) премахване на „топлинните счетоводители“ (поставянето в кавички на фирмите за топлинно счетоводство е на авторите на програмата, което показва по недвусмислен начин разбирането за ненужност на този частен субект във взаимоотношенията между производителите и потребителите на топлинна енергия).

Особено значимо място в предизборната програма на БСП през 2022 г. имат идеите за прекратяване на процедурите за отдаване на концесия на природни ресурси и на фирми от енергийния сектор (например на „Топлофикация – София“). По своята същност този подход е един от най-ярките белези на етатизъм в предизборните програми на политическите партии в страната. В това отношение той е идентичен с подхода на „Възраждане“, която стартира своята политическа дейност именно с идеите за ревизия и прекратяване на концесиите и за одържавяване на електроразпределителните фирми. Предизборните програми на партиите от десния политически спектър също включват широк спектър от идеи за реформи в държавните енергийни фирми и на институциите, осъществяващи регулация в сферата на енергетиката. Гледната точка, от която разглеждат проблемите в сферата обаче, е различна: фокусът в програмата на „Нова република“ от 2017 г. е поставен върху създаването на гаранции за независимост на регулаторите. Една от ключовите мерки в документа е „1.3. Независими регулатори“. Изходната позиция за предложенията в тази мярка е мотивирана от разбирането, че осигуряването на независимост на регулаторните институции в сектора е предпоставка за изпълнение на техните функции по „защита на конкуренцията и предотвратяване на злоупотреби с господстващо положение, картелиране и други форми на изкривяване на пазара“. За да бъдат реализирани тези идеи, „Нова република“ предвижда извършване на промени в законодателството, които да създадат гаранции за независимост на контролните институции в сектора и за ефективното им функциониране в защита на честната конкуренция. Съществен елемент от подхода на „Нова република“ е промяната във функциите на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК), която следва да се раздели с правомощията си в сферата на надзора върху обществените

поръчки и да се превърне в класически антимонополен орган: „Ще извадим обжалването на обществените поръчки от КЗК и ще го пренасочим към административните съдилища“.

Предложенията в предизборната програма на „Демократична България“ през 2022 г. са в две насоки: а) децентрализация на производството на електрическа енергия и б) „оптимизиране на структурата и дейността на държавните дружества“.

Първото обещание предполага създаването на условия за „енергийно независими общности“, тоест на общности, които не попадат под държавната опека, а второто отразява идеята, че държавните дружества в енергетиката трябва да са освободени от „несвойствени и губещи дейности“, за да функционират ефективно. По своята същност и двете предложения отразяват разбирането на десните и дясноцентристките партии в коалицията за „ограничената държава“, която задава правилата и на следващ етап само осигурява спазването им и създава условия за свободната дейност на бизнеса и обществото, без излишната намеса на държавата.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сравнителният анализ на програмите на основните политически партии, представени в парламента, доказва, че в периода 2017 – 2022 г. се осъществява ясно установима промяна в разбирането за ролята на държавата при функционирането на ключови сектори от икономиката. Изборът на три от тях – енергетика, селско стопанство и туризъм – показват, че е налице тенденция за разпространение на етатистки идеи, възприети от партии от целия политически спектър. Ако през 2017 г. част от партиите са считали за недопустима намесата на държавата в тези сектори или за подкрепа за частни икономически субекти, то през 2022 г. тези предложения са напълно приемливи и присъстват в техните програмни документи. В резултат на това разбиране е разширен кръгът от субекти, които са обект на въздействие от страна на държавните институции, но и на тези, които очакват повече подкрепа от държавата.

Сравнителният анализ на предизборните програми в периода 2017 – 2022 г. откроява тенденция на възход на етатистките идеи във всяка една партия. Така например, ако през 2017 г. въвеждането на „таван“ или на мораториум върху цените е считано за тема „табу“ и не присъства в документите (например при БСП), то през 2022 г. присъства в официалните предизборни платформи и става основен елемент в предизборната реторика на политическите лидери. По аналогичен начин се разглежда и въпросът за предоставянето на концесии (при БСП) или за масовото предоставяне на субсидии на гражданите и на бизнесите („Демократична България“). Анализът на предизборните документи и на ключови послания в предизборни прояви на водещи политически лидери дава основание за извод, че е налице тенденция за изместване на политическите идеи в етатистка посока и за градация на етатистките идеи. През 2022 г. градацията на тези идеи стига до предложенията за мораториум на цените на енергийни ресурси и на услугите в сектора; прекратяване на концесионни процедури и ревизиране на действащи концесионни договори; пряка финансова подкрепа под формата на субсидии за частни фирми от всички сектори на икономиката.

Изследването констатира промяна в разбирането за ролята на държавата в регулирането на взаимоотношенията между сферата на държавното управление и икономическата сфера. Тази промяна се изразява в три ключови насоки:

1. Пряката финансова подкрепа под формата на данъчни облекчения и държавни помощи е допустима по отношение на всички субекти – граждани и практически неограничен кръг от фирми, независимо от сферата, в която оперират, и дали са частни, или публични компании.

2. Намесата на държавата при формирането на цени на стоки и услуги, включително и при определянето на „таван“ на цените, е допустима, а в някои случаи и необходима мярка, за да бъде запазен социалният мир или перспективите за развитие на цели сектори от икономиката.

3. Независимите регулаторни агенции всъщност не могат да изпълняват своите регулаторни функции, изхождайки от разбирането, че следва да защитават пазарните принципи в икономиката, но и да търсят баланс между интересите на различни участници и да координират своите решения с институциите от изпълнителната власт и парламента. Разбирането за ролята на държавата като регулатор на прилагането на създадените правила е променено в посока към държава, която се намесва по-интензивно – и като контрольор, чрез разширяване на функциите на своите институции, и като защитник – чрез разширяване на мерките за защита, прилагани от широк кръг от институции.

БИБЛИОГРАФИЯ

България след кризите – план за възстановяване. Предизборна програма на ГЕРБ, 2022 г., достъпна на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/Programa%20GERB_1.pdf [Bulgaria sled krizite – plan za vazstanovyavane. Predizborna programa na GERB, 2022 g.]

България следващо поколение. Предизборна програма на ГЕРБ, 2021 г., достъпна на адрес: <https://gerb.bg/files/useruploads/-%D0%93%D0%95%D0%A0%D0%91.pdf> [Bulgaria sledvashto pokolenie. Predizborna programa na GERB, 2021 g.]

Визия за България. Предизборна програма на БСП, 2017 г., достъпна на адрес: https://bsp.bg/files/vizia_za_bulgaria.pdf [Vizia za Bulgaria. Predizborna programa na BSP, 2017 g.]

Визията ни за България. Предизборна програма на ДПС, 2017 г., достъпна на адрес: <http://www.dps.bg/bg/izbori-2017/viziyata-ni-za-balgariya.html> [Viziyata ni za Bulgaria. Predizborna programa na DPS, 2017 g.]

Любенов, М. (2021) *Политическите партии: институционализация и организационно развитие*. София: Наука и общество [Lyubenov, M. (2021) *Politicheskite partii: institutsionalizatsia i organizatsionno razvitie*. Sofia: Nauka i obshtestvo].

Да си довършим работата. Предизборна програма на „Продължаваме промяната“, 2022 г., достъпна на адрес: <https://promeni.bg/programa/> [Da si dovarshim rabotata. Predizborna programa na „Prodalzhavame promyanata“, 2022 g.]

Политическа програма на ГЕРБ, 2017 г., раздел 17 „Енергетика“, достъпно на адрес: https://gerb.bg/files/useruploads/files/gerb_programa_2017.pdf [Politicheska programa na GERB, 2017 g., razdel 17 „Energetika”]

Предизборна програма на ДПС. Кратка антикризисна програма, достъпна на адрес: <https://www.dps.bg/izbori-2022/programa.html> [Predizborna programa na DPS. Kratka antikrizisna programa]

Предизборна платформа 2022 г. Предизборна програма на БСП, достъпна на адрес: https://bsp.bg/predizborna_platforma.html [Predizborna platforma 2022 g. Predizborna programa na BSP]

Предизборна програма на „Възраждане“, 2017 г.; Кой сме ние и какво искаме? – платформа за управление на „Възраждане“ – 2021 г. (в дебат), достъпни на адрес: <https://vazrazhdane.bg/цели-и-програма> [Predizborna programa na „Vazrazhdane“, 2017 g.; Koi sme nie i kakvo iskame? – platforma za upravlenie na „Vazrazhdane“ – 2021 g. (v debat)]

Предизборна програма на „Нова Република“ (ДСБ, Граждански блок, Съюз за Пловдив, Българска демократична общност), 2017 г., достъпна на адрес: <https://www.novarepublika.bg/single-post/2017/02/10/> [Predizborna programa na „Nova Republika“ (DSB, Grazhdanski blok, Sayuz za Plovdiv, Balgarska demokraticzna obshtnost), 2017 g.]

Програма на Демократична България за 48-ото Народно събрание, 2022 г., достъпна на адрес: <https://demokrati.bg/parlamentarni-izbori-oktomvri-2022/programa/> [Programa na Demokraticzna Bulgaria za 48-oto Narodno sabranie, 2022 g.]

SECTORAL POLICIES

ПРОДОВОЛСТВЕНИ РЕСУРСИ, ИНОВАЦИИ И ХРАНИТЕЛНА СИГУРНОСТ

Дарина Русчева¹, Саша Грозданова², Ани Димитрова³, БАН,
Институт за икономически изследвания

Резюме

Продоволствените ресурси имат значение за гарантиране на националната продоволствена сигурност. В статията се изследва производството на основни продоволствени продукти от селското стопанство в България като важен източник за формиране на продоволствените ресурси на страната. Разглеждат се иновации, използвани при производството на изследваните продукти, които имат положително въздействие върху качеството и количеството на продукцията. Дават се предложения за иновации при производствата, които не прилагат такива. На база на анализ и оценка на потреблението на основни продукти от гледна точка на биологичната им ценност се извеждат проблеми, свързани с хранителната сигурност. Развива се виждане, че важен елемент на сигурността е акцентирането върху връзката „национални продоволствени ресурси – иновационни технологии за производство – хранителна функционалност на продоволствените продукти“. Тези въпроси се разглеждат през призмата на съществуващите динамични промени и в условията на несигурност.

Ключови думи: селско стопанство, иновации, продоволствени продукти, потребление, сигурност

¹ Дарина Русчева е професор в Института за икономически изследвания при Българската академия на науките от 2015 г., където работи от 1988 г. През 1979 г. придобива научна степен „кандидат на икономическите науки“. Основните ѝ научни интереси са в областта на продоволствените ресурси и националната продоволствена сигурност, вътрешноотрасловите структури, аграрното производство.

² Саша Грозданова е доцент в Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките от 2006 г., където работи от 1988 г. През 1983 г. придобива научна степен „кандидат на икономическите науки“. Основни ѝ научни интереси са в областта на националната продоволствена сигурност, продуктовете структури, външнотърговските аспекти, продоволствена и селскостопанска политика.

³ Ани Димитрова е асистент в Институт за икономически изследвания при БАН от 2021 г. През 2021 г. защитава дисертационен труд в УНСС на тема „Развитие на земеделските стопанства чрез иновации“. Съавтор е на монографията „Интегриран подход при управление на риска в аграрния сектор“. Основните ѝ научни интереси са в областта на аграрния бизнес, аграрния риск, устойчивото развитие, развитието на селските райони и др.

FOOD RESOURCES, INNOVATION AND FOOD SECURITY

**Darina Ruscheva⁴, Sasha Grozdanova⁵, Ani Dimitrova⁶,
Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences**

Abstract

Food resources are important for ensuring national food security. The text examines the production of basic food products from agriculture in Bulgaria, as an important source for the formation of the country's food resources. Innovations used in the production of the studied products that have a positive impact on the quality and quantity of production are considered. Proposals are given for innovations in productions that do not apply them. Based on the analysis and assessment of the consumption of basic products, from the point of view of their biological value, problems related to food security are identified. A view is being developed that an important element of security is the emphasis on the connection between national food resources - innovative production technologies – nutritional functionality of food products. These issues are considered through the prism of existing dynamic changes and in the conditions of uncertainty.

Keywords: *agriculture, innovation, food products, consumption, security*

Целта на статията е да се изследва връзката „национални продоволствени ресурси – иновационни технологии за производство – хранителна функционалност на продоволствените продукти“ като важен елемент на сигурността в контекста на съществуващите динамични промени и в условията на несигурност. За постигането ѝ последователно се разглеждат въпроси, свързани с отделните компоненти на тази връзка, като се открояват основни характеристики и проблеми и се обосновават виждания за бъдещото им развитие.

ПРОДОВОЛСТВЕНИ РЕСУРСИ

За да съществува, човек се нуждае от храна. Най-общо с това понятие се свързват веществата от природата в естествен или преработен вид, които той приема при

⁴ Darina Ruscheva works at the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences since 1988 and she is a Professor since 2015. In 1979, she acquired a scientific degree "candidate of economic sciences". Her main scientific interests are in the field of food resources and national food security, intra-industry structures, and agricultural production.

⁵ Sasha Grozdanova works at the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences since 1988 and she is an Associate Professor since 2006. In 1983, she obtained a scientific degree "candidate of economic sciences". Her main research interests are in the field of national food security, product structures, foreign trade aspects, and food and agricultural policy.

⁶ Ani Dimitrova is an Assistant Professor at the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences since 2021. In 2021, she defended her dissertation at the University of National and World Economy on the topic "Development of agricultural holdings through innovation". She is a co-author of the monograph "Integrated Approach for risk management in the agricultural sector". Her main research interests are in the field of agrarian business, agrarian risk, sustainable development, development of rural areas, etc.

хранене и които осигуряват не само функционирането на организма му, но и възпроизводството на работната му сила. Храната може да се разглежда в три аспекта: количествен, продуктив (асортиментен) и качествен. Количеството приета храна се определя като недостатъчно, оптимално или излишно от гледна точка на възприети критерии. За да се задоволят пълноценно потребностите на човека от храна, тя следва да се приготвя от разнообразни растителни и животински продукти. Качеството на храната зависи от това доколко чрез нея се набавят калории и основни хранителни вещества – белтъчини, мазнини и въглехидрати, а също витамини и минерали.

С развитието на човешката цивилизация се наблюдават съществени изменения в трите аспекта на храната. Не трябва да се забравя, че въпросът колко и каква храна се приема винаги има конкретни измерения и зависи от: природните дадености и географското разположение на района; историческите традиции и специфичните особености в начина на хранене; степента на икономическо развитие; изповядваната религия и други.

Когато отношението „човек – храна“, разгледано в индивидуален план, се пренесе в национален и световен мащаб, вече става дума за отношение „население – продоволствени ресурси, необходими за неговото изхранване“. Проблемите за източниците на формиране на продоволствените ресурси са изключително важни и винаги актуални. От количествените и качествените измерения на продоволствените ресурси се определя продоволствената осигуреност на всяка страна, в т.ч. и на България, и на света като цяло. Това е достатъчно основание проблемите, свързани с продоволствените ресурси, да се отнесат към глобалните проблеми на съвременността. Ако се приеме понятието „ресурси“ да се тълкува като „източници за живеене“, а понятието „продоволствие“ като „прехрана“, то като „продоволствени ресурси“ най-общо би могло да се разбират „източници за прехрана“ (Русчева [Ruscheva], 2000, 9 – 10).

Продоволствените ресурси могат да се класифицират по различни критерии. В зависимост от произхода им те се разделят на *естествени* – дарове от природата, и на *продукти от човешкия труд*. В зората на развитието си човекът е използвал за храна само дарове на природата и постепенно, преработвайки ги, с труда си стига до създаването на богато разнообразие от продоволствени продукти, които влизат в дневното меню на съвременния жител на планетата. Разбира се, съотношението между тези видове е различно и се определя от природните условия в дадената страна, както и от степента на икономическото ѝ развитие. В едни страни даровете на природата заемат важно място и имат висок относителен дял при изхранването на населението, а в други придават на храната по-скоро екзотичен привкус.

Според предназначението им продоволствените ресурси се делят на определени за вътрешно потребление от населението в страната и на ресурси за износ, чийто размер зависи от производството и обективните възможности на дадена страна да участва на международните продоволствени пазари.

Когато се има предвид периодът на използването им, ресурсите биват за текущо потребление или заделени под формата на запаси, а когато критерият за

разграничаването им е степента на достатъчност, се говори за осигуреност или за дефицит на продоволствени ресурси.

Един от важните критерии за класифициране на продоволствените ресурси е свързан с източниците за формирането им. Според него те се делят на: ресурси от националното производство в страната; ресурси от внос; ресурси от домашните стопанства и др. Основно ядро на продоволствените ресурси следва да е националното производство, което да осигурява суровини и готова продукция от селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост.

Предназначението на вноса на продоволствени стоки е да разнообразява продуктивния им състав, а в случаи на недостатъчно производство да компенсира количествата, които не достигат. Вносът обаче не трябва да се превръща в спирачка за по-нататъшното развитие на производството в селското стопанство. Политиката на вноса следва да бъде такава, че да осигурява защита на националното производство, да стимулира развитието на производство и дейности, за които страната разполага с необходимите ресурси, и възможности да съдейства за извършване на строг контрол (ветеринарно-медицински, санитарно-хигиенен и т.н.) върху внасяните продоволствени стоки (Русчева [Ruscheva], 2000, 25 – 27). В случай на „свиване“ на националното производство при основни продоволствени продукти вътрешният пазар става все по-зависим от вноса им. Това е съпроводено с подбиване на производството в България, рискове от пряка зависимост от вноса и свързаните с това проблеми за националната продоволствена сигурност, рискове от внос на некачествени, но евтини продукти на вътрешния пазар и др. (Аврамов, Тодоров, Русчева [Avramov, Todorov, Ruscheva], 2014, 72).

Съществена характеристика на продоволственото осигуряване на страната, с изключение на една от основните хранителни групи (зърнени), е силната зависимост от външни източници. След приемането ни в ЕС се идентифицира тенденция към засилване на ангажираността на вноса за осигуряването на страната с продоволствие при основно потребявани продукти и хранителни групи (Русчева, Грозданова [Ruscheva, Grozdanova], 2020, 369).

Производството на продоволствени продукти в домашните стопанства е особено важно за хората в селата и малките градове на България и се определя от бита и традициите на българина. В условията на свито вътрешно производство на продоволствени продукти и икономическа криза, с характерните ѝ безработица и ниски доходи, то се превръща в един от основните източници за „покриване“ на продоволственото потребление на населението. В този смисъл то може да се разглежда като допълнителен ресурс, който да се използва за компенсиране на част от продоволствените дефицити. (Грозданова, Русчева, Тодоров [Grozdanova, Ruscheva, Todorov], 2015, 82).

Продоволствената сигурност предполага гарантирана, постоянна достъпност до храни – качествени и в количества, съответстващи на физиологичните норми на потребление.

Параметрите на компетентност на държавата са недвусмислено ясни и са отговор на въпросите какви количества, в какъв подбор продоволствени продукти са необходими и какво се произвежда в страната.

Решаването на проблемите, концентрирани във взаимовръзката „внос – вътрешно производство“ е предизвикателство. Търговията е способна да осигури храни чрез продоволствените потоци от международните пазари. Но от гледна точка на суверенна държава високата степен на самоосигуреност, т.е. на относителна продоволствена независимост, е гаранцията за продоволствена сигурност (Грозданова [Grozdanova], 2017, 130 – 131).

Анализът на промените в количествените параметри на производството на основни продоволствени продукти от селското стопанство у нас за 2021 г. в сравнение с 2020 г. разкрива следната картина при производството на 16 земеделски култури в растениевъдството:

- при 10 от 16 (62,5%) производството се увеличава. В тази група попадат зърнени култури (пшеница, ечемик, царевица за зърно); слънчоглед; зеленчуци – пипер, картофи; трайни насаждения – ябълки, сливи, кайсии, както и ягоди. Най-значимо е увеличението при зърнените култури (пшеница и ечемик);
- при останалите 6 култури (37,5%) равнището на производството почти не се променя: от зеленчуците – домати и краставици, от трайните насаждения – череша, праскови, винено и десертно грозде.

През 2021 г. в животновъдството в България са произведени: мляко – 924,9 млн. литра, месо – 230,6 хил. тона и яйца – 1 325, 6 млн. броя. В сравнение с равнището на производството им през предходната 2020 г. при два от продуктите – мляко и яйца, произведените количества са по-малки, съответно с 5,2 пункта и с – 4,1 пункта. Увеличаване на производството има при месото – с 11 пункта (Аграрен доклад [Agraren doklad], 2022).

Пандемията от COVID-19 повлия съществено върху производството на продоволствени продукти у нас. Това влияние се почувства не само на „входа“ на системата (затруднения по снабдяването с необходимите суровини и материали, доставката и експлоатацията на машини и съоръжения, осигуряването и транспортирането на работна ръка и др.), но и на „изхода“ при транспортирането на суровини и готова продукция и реализирането ѝ на продоволствените пазари в страната и извън нея. Така например през 2020-а само при два продукта (ечемик и винено грозде) производството е по-голямо спрямо предходната 2019 година. И макар че трудно би могло да се открие и измери влиянието на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19 върху равнището на произведените количества, вероятно част от негативните резултати се дължат именно на нея и се кумулират върху дълготрайно формиралите се негативни тенденции на свиване на производството на основни продоволствени продукти в растениевъдството (Русчева, Грозданова, Брънзова [Ruscheva, Grozdanova, Branzova], 2022, 68). В условията на пандемия – при разкъсване на връзки (икономически, социални, транспортни, комуникативни, търговски и др.) и възникване на продоволствени дефицити вследствие на намаляването на потоците от суровини и готова продукция от двата отрасъла на българската икономика, се налага да се реши въпросът как могат да бъдат покрити те. От внос? Но при затваряне на граници и транспортни коридори тази алтернатива става нереализуема. Възниква

предизвикателството да се работи за създаване на комплекс от условия и предпоставки за развитие на производството на продоволствени продукти не само чрез пълноценно използване на даденостите на страната и на обществото, но и на такива, които ще позволят по-плавно да се посрещнат неочаквани рискове и ситуации. Чрез прилагането на комплексен по своята същност подход следва да се търсят решения в посока на подпомагане на местното производство по териториални единици, както и развитие на селските райони в България.

Друго предизвикателство пред производството са климатичните промени. Климатичните промени оказват и ще продължат да оказват голямо въздействие върху биофизичните процеси, на които се основава земеделският сектор в икономиката. Това ще доведе както до положителни, така и до отрицателни последици за отделните региони.

От икономическа гледна точка може да се очаква, че промените в климата ще доведат до несигурност в развитието на селскостопанското производство и намаляване на продукцията от земеделието. Това може да повлияе върху стабилността на икономическото и социалното положение на земеделските стопани и на националното стопанство като цяло (Брънзова [Branzova], 2019, 7).

Пред производството на продоволствени продукти стои и въпросът за усъвършенстването на технологиите. Противоречията между старите производства, основани на изчерпаеми ресурси, наричани много често кафява/петролна икономика, и новите, обърнати към технологично обновяване и интегриране на възобновяеми суровини, към рециклиране и управление на отпадъците, забавят процеса на трансформация и задържат статуквото, което печели от това, но и създават напрежение в екологичните и социалните системи. Икономическите кризи се явяват катализатор на екологизирането като източник на възможности за нови направления за растеж и развитие на икономиките, а с това и на въвеждането на стандарти, които да съхраняват природната среда и да намаляват антропогенното въздействие (Коцева-Тикова [Kotseva-Tikova], 2022, 7).

Екологичната чистота на готовата продукция от селското стопанство и хранително-вкусовата промишленост е една от качествените ѝ характеристики. Тя може да се постигне чрез спазване на екологичните изисквания, като се започне от входа на производството (въздуха, почвата и водите) и се премине към използваните технологии, а по-нататък по всички звена на продоволствената верига: съхраняване, транспортиране, реализиране и потребление. Прилагането на такъв комплексен подход ще даде възможност да се щади природата, да се опазва околната среда и да се подобрява здравословният статус на българите.

Основният извод е, че продоволствените ресурси на България и основното им ядро – производството на продукти и стоки за потребление и износ, следва да се развиват в посока на стабилизиране и увеличаване на количествените, структурните и асортиментните измерения, както и подобряване на качествените им характеристики, като се отчитат новостите и се използват алтернативни решения, целящи предотвратяване на евентуални рискове и преодоляване на последствията от тях.

ИНОВАЦИИ

Ако трябва да се даде кратка, но точна дефиниция на термина „иновация“, може да се каже, че иновацията е новосъздаден процес, технология, метод, услуга, който е доказал ефективността си в реални условия, генерирал е полза и си е създал място на пазара. Прилагането на иновации има редица положителни страни – увеличаване на производителността; намаляване на риска от дейността; повишаване на конкурентоспособността; опазване на околната среда и не на последно място социален ефект – повече свободно време и пренасочване на трудовите усилия към други дейности (Stoyanova, 2022, 12 – 20).

В селското стопанство иновациите все още не са масово използвани, за разлика от други сфери на икономиката. В България основните причини за това са: високата цена на инвестицията, липсата на достъпна информация за земеделския стопанин и размерът на стопанството (преобладаващите малки, разпокъсани, наследствени, фамилни земеделски стопанства) (Doitchinova, Wrzochalska, 2022, 115 – 125).

Биоземеделieto може да се разглежда като вид иновация в селското стопанство, защото е насочено към опазване на околната среда и повишаване качеството на продукцията. За да се премине към органично земеделие, е необходимо значително да се намали или изключи използването на химикали. Този вид земеделие обаче има съществен недостатък – плевелите много бързо обхващат целите насаждения и унищожават продукцията (Благоев [Blagoev], 2020). Едно от решенията е засяването на покров (растения, чието засяване има за цел да предпазва, обогатява и подобрява почвата между двете основни култури). Предимствата са, че покровът е по-ефективен от обработките на почвата и финансовите средства за борба с плевелите се минимизират. Покривните култури спомагат за редуциране на ерозията, като в същото време запазват и обогатяват повърхностния почвен слой с хранителни елементи. Така допринасят за качеството и плодородието.

Според статистика на Световната банка към днешна дата около 37% от сушата на Земята се използва за целите на селското стопанство, но една четвърт от тази земя вече е негодна за употреба поради ерозия, климатични проблеми и основно заради антропогенния фактор (Керемидчиев, Шопов, Велкова, Кирилова [Keremidchiev, Shorov, Velkova, Kirilova], 2017). Вертикалните ферми са една от най-бързо разпространяващите се агроиновации в света. В тях се отглеждат различни зеленчуци и микрорастения, заемащи значително по-малко площ в сравнение с традиционните насаждения в оранжерии. Фермата представлява сграда без прозорци, в която се отглеждат до 1000 тона маруля, зеле и разнообразни подправки. Управлението е компютъризирано, а основната особеност е, че за производството се използва значително по-малко вода в сравнение с традиционните методи за отглеждане на зеленчуци.

Примери за иновативни методи, които могат ефективно да се приложат в условията на българското земеделие, са:

- намиране на нови начини за използване на неконвенционални източници на вода (морска, индустриално замърсена);
- използване на оптимизирани системи за разпределение (капково напояване, микродъждуване и др.);
- възможности за съхранение на поливната вода (мулчиращи покрития, водозадържащи гелове и др.);
- мониторинг за влажността на почвата.

Наблюдението на влажността на почвата традиционно се извършва от наземни сензори, които включват различни устройства за събиране на данни, кабели, конектори и др. (Велкова, Бърдарска, Кирилова [Velkova, Bardarska, Kirilova], 2011, 5 – 6). Това значително увеличава стойността на картите с висока резолюция, определящи почвената влажност. За намаляване на разходите учени от университета във Валенсия са изобретили безжична смарт сензорна мрежа с активна радиочестотна идентификация (RFID), която едновременно намалява консумацията на енергия при мрежовите комуникации и маркира точки и данни за географското местоположение.

Вариант за решаване на проблема с недостига на работна ръка в селското стопанство, а и с качеството на продукцията, е робот за бране на плодове или зеленчуци (Harizanova-Metodieva, Harizanova-Bartos, 2022, 125 – 133). Той се придвижва между редовете с насаждения, открива узрелите плодове или зеленчуци, бере, без да нанася щети, и поставя продукцията в шайги. При производството на плодове контролът и планирането на агротехническите мероприятия могат да се оптимизират чрез използване на мобилно приложение, което събира данни от овощната градина по отношение на сортове; възраст на насажденията; брой плодове; дебелина на дърветата; състав на почвата; вид напояване, както и метеорологични данни, които се получават на мобилния телефон при свързването с метеостанциите в стопанството.

Пример за българска иновация при плодовете е устойчивият десертен сорт праскова „Ласкава“, разработен от Института по овощарство в Пловдив. За създаването на прасковата „Ласкава“ са смесени гените на два други вида праскови. Сортът е получен чрез двукратно свободно опрашване на отбрани хибриди от родителската комбинация „Хале“ (от сортовете „Елберта“ и „Ферганский желтый“). Той е устойчив на една от най-разпространените сред овощните култури болести – брашнестата мана.

В лозаро-винарския сектор може да се приложи екологична иновация, обединяваща растениевъдството и животновъдството, а именно използването на овце вместо селскостопанска техника и пестициди за унищожаване на плевели, което е предпоставка за намаляване на разходите и прилагането на допълнителни химични препарати за унищожаване на плевелите. Овцете разпознават различни вкусове и ги свързват с позитивни и негативни ефекти. Когато овцата яде лозови листа, в организма ѝ постъпва малка доза литиев хлорид, предизвикващ негативен ефект – повръщане и световъртеж, което я кара да не яде гроздето, а плевелите около него. Друга иновация при винопроизводството, решаваща проблема с недостига на работна ръка, е 50-сантиметров робот, снабден с режещи остриета и дузина камери, който се придвижва сред лозята на четири колела. Роботът може да подрязва до 600 лози дневно.

В животновъдството примерите за успешно прилагани иновации в други държави са много и някои от тях биха могли да се въведат и в селското стопанство на България.

В говедовъдството се използват датчици, определящи точно периода на овулацията при кравите, с цел съкращаване на разходите за заплождане и постигане на по-добри резултати при този процес. Иновационните практики при фуражите са насочени към постигане на по-висока хранителна и вкусова стойност и по-добра смилаемост. Те заменят традиционните фуражи (смески от детелина, овес и треви), които съдържат ниска хранителна стойност.

В свинепроизводството се прилага екологична иновация – хладилни торови ями, които редуцират до 85% от амоняка в торовите ями, като по този начин се намаляват отровните газове в атмосферата.

За птицепроизводството е създадена иновация, целяща хуманно отношение към животните, която представлява апаратура за определяне на пола при патици мюлари, отглеждани за производството на висококачествен черен дроб. Апаратурата различава мъжките от женските патета по цвета на очите на ембриона (червен за женските и черен за мъжките) през черупката на ранен етап от инкубацията. Тази неинвазивна процедура е надеждна, бърза и напълно запазва цялостта на яйцето, като чрез нея се избягва излюпването на женски патета мюлари, които не се използват при производството на черен дроб.

Основните изводи, които могат да се направят по отношение на създаването и прилагането на иновации в селското стопанство, са, че иновациите, създавани за сектора, винаги целят както позитиви за използващия ги, така и опазване на околната среда. Разработват се универсални иновации за всеки сектор от земеделието, така че да могат да бъдат прилагани във всяка държава или чрез минимални корекции да бъдат приспособени към специфичните изисквания на конкретна страна (Nestorov, Branzova, 2022, 145 –155). Цените на иновациите са високи, но в дългосрочен план резултатите от прилагането им са в пъти по-добри в сравнение с традиционните практики.

ХРАНИТЕЛНА СИГУРНОСТ

Проблемите, свързани с продоволствената и хранителната сигурност, стават все по-актуални на фона на промените, настъпили вследствие на кризите, предизвикани от пандемията от COVID-19, военните действия в Украйна, въздействието им върху икономическите и обществените процеси и изправянето пред една нова среда с нарастваща неопределеност и нестабилност.

Осъзнаването на значението на връзката „продоволствена сигурност – хранителна сигурност“ поражда интерес към проблеми, които са особено важни и са предизвикателство, което не може да се ограничи само в рамките на общото увеличаване на обема и наличието на продоволствени суровини и продукти, със заостряне на вниманието върху факторите за ръст на аграрното производство и значението им за обезпечаването с продоволствие, като оценката на количествените параметри се свързва най-вече с достатъчността на продукти, осигуряващи висок прием на хранителна енергия.

Същевременно обаче подходът при оценките в областта на продоволствената сигурност, разглеждана като елемент на националната и икономическата сигурност на държавата, обръща особено внимание и на рисковете и заплахите, свързани не само с наличието на продоволствие, но и на източниците за снабдяването му. Отчита се значението на взаимното допълване между произведените в страната продоволствени суровини и продукти и вносът на такива. Следва да се подчертае, че приоритетното развитие на националното производство е от особено значение при очертаване обхвата и насоките на измерването и оценките на състоянието на продоволствената сигурност.

В тази връзка през последните години позиционирането на важността на националните източници на храна придоби по-различен статус – особено при шока в началото на кризата, предизвикана от пандемията от COVID-19. Необходимостта от спешно справяне с редица затруднения с пряко въздействие върху четирите основни стълба на продоволствената сигурност – наличност, достъп, потребление и устойчивост (FAO, 1996), даде възможност за по-добро разбиране на състоянието и последствията от negliжиране решаването на редица проблеми, свързани с развитието на дейности и действия, определящи състоянието, тенденциите и обхвата на параметри, които са от важно значение за националната продоволствена сигурност.

В създалата се неординарна обстановка придоби видимост многократно изтъкваното във времето, главно от специалистите, разбиране за значението на храненето (FAO, 2008). От една страна, като важност на комплексната взаимнообвързаност по количество, вид и качество на потребяваните продоволствени продукти, които удовлетворяват специфични потребности на човешкия организъм, а от друга страна, като елемент за въздействие върху подобряването на здравния статус на населението, на способностите му за физическо и интелектуално развитие, повишаването на качеството му на живот и т.н.

Все по-важно става извеждането на преден план на необходимостта от преосмисляне на характера на наложилата се обичайна за населението ни продуктова и асортиментна структура на потребление, при което се очертават някои съществени въпроси, като например дали тя отразява нивата на удовлетворение на нуждите на човешкия организъм от хранителни вещества; къде точно трябва да се насочат усилията, за да стане възможна промяна в ключови показатели; налице ли са условия и мотивация за прилагане на добри практики, непосредствено свързани с дългосрочна ангажираност за изграждане на модел, който може да доведе до позитивни промени в нагласите за потребление на продоволствени продукти и т.н.

Разглеждането на спецификата на потреблението от този ъгъл води до възприемането ѝ като проблемна зона, доколкото също отразява характерни измерения, които са тясно свързани с процеси и последици от решения и политики, касаещи производството на продоволствие, продоволствените системи и социално-икономическите аспекти, залегнали в основата на разбирането за същността на продоволствената сигурност. От тази гледна точка наличието, достъпът и потреблението на продоволствени продукти се свързват и с параметри, отнасящи се директно до процеси, които са във взаимовръзка с

възприемането на храната като възможност човек да получи необходимите хранителни вещества, задоволяващи физиологическите му потребности.

Практически самото наличие и употребата на храна като количествено измерение не е достатъчен оценъчен критерий да се претендира за пълноценност на съдържанието ѝ като рацион, от който човек се нуждае. При по-сегментирано анализиране може да се изведе нивото на пълноценност на приема като биологична стойност. Тя се определя от всички основни хранителни вещества – въглехидрати, мазнини, белтъчини, витамини, минерали и степента им на усвояемост от организма в граници, осигуряващи полезност, която се свързва с биологичната ценност на продукта и осъзнаването на приноса му за постигането на хранителна сигурност.

Хранителната сигурност, като предпоставка за пълноценно задоволяване на жизненоважни потребности и като задължително условие за активен и здравословен начин на живот, допълва визията за продоволствена сигурност.

Съществен принос към хранителната сигурност имат продоволствените продукти, които се консумират като традиционна част от ежедневния продуктов набор от храни и са с доказан положителен ефект върху здравния статус. Това са хранителни продукти с широк спектър на полезност, известни под названието „функционални храни“. Тук се включват както пълноценни храни, които се употребяват в напълно естествен вид или са подложени на минимална обработка – като плодове, зеленчуци, ядки, семена, така и преработени, естествено богати на хранителни вещества продукти, с цел още по-голямо увеличаване на хранителните им качества. Такива например са храните, най-често допълнително обогатени с:

- витамини – А, Е, С;
- хранителни влакнини;
- минерални вещества – калций;
- микроелементи – йод, цинк, желязо.

Ползата от приема на функционални хранителни продукти най-често се свързва с:

- положително влияние върху цялостното добро състояние на организма;
- стимулиране на имунитета и намаляване на риска от заболявания;
- благоприятно въздействие върху дейността на сърдечно-съдовата система;
- оптимизиране на процесите на развитие на организма;
- подобряване на умствената и физическа работоспособност;
- повишаване на защитните способности на организма срещу вредни влияния на околната среда;
- увеличаване на продължителността на живота и повишаване на качеството му.

Вниманието към хранителната сигурност логично поставя въпроси, свързани с консумацията на продукти, които осигуряват всички основни хранителни вещества в необходимите количества. През годините обаче данните за фактическото потребление на основни хранителни продукти и групи продукти сочат относително стабилна отдалеченост от полезния модел на потребление.

Тенденцията през последните десет години (2012 – 2021) е към намаляване на потреблението на хляб и тестени изделия на човек. В края на периода консумацията

бележи чувствителен спад от 23,7%. При другите зърнени продукти и храни, ориза и картофите след 2019 г. е регистрирано леко повишаване на приема, като при картофите увеличението е най-голямо – с 5,2%. Приемът на посочените продукти е важен за хранителната сигурност, защото те доставят най-съществената част от хранителната енергия и практически са източник на всички видове основни хранителни вещества – белтъчини, въглехидрати, мазнини, витамини (В, В2, РР), минерали (желязо, селен и др.), растителни влакнини. Потреблението им, макар и да регистрира общо спад, остава над минималното количество, осигуряващо хранителна сигурност.

През целия десетгодишен период, посочен по-горе, потреблението на плодове и зеленчуци, богати на витамини, влакнини, минерални и биологично активни вещества, като количество остава под минималната препоръчителна граница за прием – през 2012 г. с 20,5% и през 2021 г. с 9,3%. Тази група храни е много важна за хранителната сигурност и има само долна препоръчителна граница за прием. Ползена за човешкия организъм е консумацията на количества, съобразена с принципа „Колкото повече, толкова по-добре“. За периода по отделни години са регистрирани и спадове, и ръст в консумираните обеми. При плодовете потреблението през 2021 г. е с ръст от 22,6% в сравнение с 2012 г., а при зеленчуците увеличението за същия период е по-скромно – със 7,8%.

При храните, богати на пълноценен белтък, калций, широк спектър от витамини, животински мазнини – млякото и млечните продукти, които са с висока ценност за здравето и са важни за хранителната сигурност, потреблението, преизчислено като количества на изходната суровина – млякото, е в обеми около препоръчителната норма за прием. Характерни за изследвания период са колебания в посока увеличение и намаление при потреблението на количествата при по-големия спектър от продукти, с изключение на кашкавала и други млечни произведения, при които нарастването е плавно през целия период. Консумацията на кашкавал през 2021 г. в сравнение с 2012 г. е увеличена с 45,7%, а при други млечни продукти – с 61,9%. Трябва да се отнасяме към регистрираните количества на потребление с известна резервираност, тъй като при производството на част от тях са използвани растителни мазнини.

Консумацията на храни, богати на пълноценен животински белтък, желязо, витамин В12 – месо, месни произведения, риба, яйца, и на продукти, съдържащи белтъчини от растителен произход – бобови, е под референтните количества както при бобовите, така и при месото, въпреки увеличения с 20% прием през 2021 г. в сравнение с 2012 г. При рибата увеличението на приема за същия период е с 14,8% (НСИ, 2012 – 2021; МЗ).

При потреблението на продукти от групата на хранителните мазнини (от животински и от растителен произход) и от групата, включваща захар, захарни изделия и шоколадови изделия, е добре да се спазва принципът „Колкото по-малко, толкова по-добре“. Мазнините са източник за осигуряване на организма с хранителна енергия и витамини А, Е, Д. Потреблението им през 2021 г. в сравнение с 2012 г. се свива с 12,5%. Това се дължи на намаления прием на мазнините от растителен произход. Потреблението на захар, захарни изделия и шоколадови изделия обаче се задържа на нивото от 2012 г. Тук ще отбележим и промените при потреблението на безалкохолни напитки, които по

правило съдържат големи количества захар. Приемът им през 2021 г. в сравнение с 2012 г. се е увеличил с 38,7%.

От изложеното дотук е видно, че за последните десет години в структурата на хранителния рацион измененията в количествата на прием не са положителни от гледна точка на хранителната сигурност. Много ниско остава равнището на потребление на плодове и зеленчуци, увеличен е приемът на продукти с високо съдържание на захар и на продукти, подложени на допълнителна преработка.

Съществуващият нерационален модел на хранене с остър витаминно-минерален дефицит стои в основата на високите нива и ръст на хроничните неинфекциозни заболявания сред населението – сърдечно-съдови, инсулт, захарен диабет, които са и една от причините за регистрираната висока смъртност в страната. Консумацията на продукти с ниска биологична ценност и висока калорийност води до увеличаване на дела от населението, засегнато от недохранване, наднормено тегло, затлъстяване. Данните за периода 2019 – 2021 г. сочат, че от недохранване са засегнати 3% от населението у нас, от умерен недостиг на храна – 15,5%, с наднормено тегло са 25% от възрастното население и 5,7% от децата до петгодишна възраст. Посочените показатели са по-високи от съответните за страните от Източна Европа и за ЕС (The state of food security and nutrition in the world, 2022).

Хранителният рацион е консервативна категория. Промените се влияят от множество фактори, сред които са хранителните навици и предпочитания, местоживеенето, образованието, равнището на доходите и т.н. Засега сме далеч от осигуряването на здравословен хранителен рацион, съответстващ и на критериите за хранителна сигурност.

БИБЛИОГРАФИЯ

Аврамов, П., П. Тодоров, Д. Русчева (2014) Основни пропорции на българския продоволствен пазар, София, Ролл Къмпъни, 262 [Avramov, P., P. Todorov, D. Ruscheva (2014) Osnovni proportsii na balgarskia prodovolstven pazar, Sofia, Roll Kampani, 262].

Благоев, А. (2020) Фактори, оказващи влияние върху прилагането на агроекологични практики от земеделските стопанства, в Бизнесът XXI век/България 2030. Проектиране на бъдещето: Ново общество – нова икономика, София, УНСС [Blagoev, A. (2020) Faktori, okazvashti vliyanie varhu prilaganeto na agroekologichni praktiki ot zemedelskite stopanstva, v Biznesat XXI vek/Bulgaria 2030. Proektirane na badeshteto: Novo obshtestvo – nova ikonomika, Sofia, UNSS].

Брънзова, П. (2019) Влияние на климатичните промени върху развитието на овощни култури в Югоизточен район на България, София, Ролл Къмпъни, 146 [Branzova, P. (2019) Vliyanie na klimatichnite promeni varhu razvitiето na ovoshtni kulturi v Yugoiztochen rayon na Bulgaria, Sofia, Roll Kampani, 146].

Велкова, Д., Г. Бърдарска, Я. Кирилова (2011) Поносимост на ВиК услугите и добри практики за водно подпомагане, в Водно дело, 5/6 [Velkova, D., G. Bardarska, Ya. Kirilova (2011) Ponosimost na ViK uslugite i dobri praktiki za vodno podpomagane, v Vodno delo, 5/6].

Грозданова, С. (2017) Продоволствената сигурност на България и мястото на вътрешния продоволствен ресурс за нейната устойчивост, в Икономиката в променящия се свят – национални, регионални и глобални измерения (ИПС-2017), Том 1, Варна, Наука и икономика, Икономически университет – Варна, 571 [Grozdanova, S. (2017) Prodovolstvenata sigurnost na Bulgaria i myastoto na vatreshnia prodovolstven resurs za neynata ustoychivost, v Ikonomikata v promenyashtia se svyat – natsionalni, regionalni i globalni izmerenia (IPS-2017), Tom 1, Varna, Nauka i ikonomika, Ikonomicheski universitet – Varna, 571].

Грозданова, С., Д. Русчева, П. Тодоров (2015) Продоволственият баланс на България: състояние и тенденции, София, Ролл Къмпа̀ни, 188 [Grozdanova, S., D. Ruscheva, P. Todorov (2015) Prodovolstveniyat balans na Bulgaria: sastoyanie i tendentsii, Sofia, Roll Kampani, 188].

Керемидчиев, С., Г. Шопов, Д. Велкова, Я. Кирилова (2017) Информационно осигуряване на картирането на екосистемните услуги, свързани с отнемането на вода и ползването ѝ за различни цели, в Екосистемните услуги в България. Първи малки стъпки към големия скок за съхраняване на човечеството, ISBN:978-954-90138-4-9 [Keremidchiev, S., G. Shopov, D. Velkova, Ya. Kirilova (2017) Informatsionno osiguryavane na kartiraneto na ekosistemnite usluzhi, svarzani s otnemaneto na voda i polzvaneto ѝ za razlichni tseli, v Ekosistemnite usluzhi v Bulgaria. Parvi malki stapki kam golemia skok za sahranyavane na chovechestvoto, ISBN:978-954-90138-4-9].

Коцева-Тикова, М. (2022) По пътя на устойчивото развитие. Зелената алтернатива. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 198 [Kotseva-Tikova, M. (2022) Po patya na ustoychivoto razvitie. Zelenata alternativa. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“, 198].

Министерство на земеделието и храните (2022) Аграрен доклад, София [Ministerstvo na zemedeliето i hranite (2022) Agraren doklad, Sofia].

НСИ (2022) Бюджети на домакинствата, 2012 – 2021 [NSI (2022) Byudzheti na domakinstvata, 2012 – 2021].

Русчева, Д. (2000) Продоволствени ресурси на България – структурни и инфраструктурни промени, София, Горекс Прес, 153 [Ruscheva, D. (2000) Prodovolstveni resursi na Bulgaria – strukturni i infrastruktturni promeni, Sofia, Goreks Pres, 153].

Русчева, Д., С. Грозданова (2020) Продоволствени ресурси и продоволствено осигуряване: промени и проблеми, в Икономическа наука, образование и реална икономика: развитие и взаимодействия в дигиталната епоха, Том 1, Варна, Наука и икономика, Икономически университет – Варна, 724 [Ruscheva, D., S. Grozdanova (2020) Prodovolstveni resursi i prodovolstveno osiguryavane: promeni i problemi, v Ikonomicheska nauka, obrazovanie i realna ikonomika: razvitie i vzaimodeystvia v digitalnata epoha, Tom. 1, Varna, Nauka i ikonomika, Ikonomicheski universitet – Varna, 724].

Русчева, Д., С. Грозданова, П. Брънзова (2022) Продоволствената сигурност и кризата с COVID-19, в Станчев, К., Петров, С. (съст.) Публичното управление след 2020: какво знаем, когато не знаем нищо?, София, УИ „Св. Климент Охридски“, 372 [Ruscheva, D.,

S. Grozdanova, P. Branzova (2022) Prodoovolstvenata sigurnost i krizata s COVID-19, v Stanchev, K., Petrov, S. (sast.) Publichnoto upravljenje sled 2020: kakvo znam, kogato ne znam nishto?, Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“, 372].

Doitchinova, J., Wrzochalska, A. (2022) Demographic processes and problems in rural areas of Poland and Bulgaria. Innovative development of agricultural business and rural areas (115-124), Sofia, UNWE publishing complex.

FAO (2008) An Introduction to the Basic Concepts of Food Security, Rome.

FAO (1996) Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action, World Food Summit November 1996, Rome.

Nestorov, N., Branzova, P. (2022) Sustainability of production and export of main cereal and oil crops from Bulgaria, Economic Studies Journal (Ikonomicheski Izsledvania), 31(8), 146 – 171.

Harizanova-Metodieva, Ts., Harizanova-Bartos, H. (2022) Relationship between salary and economic development in the agricultural sector in Bulgaria. Innovative development of agricultural business and rural areas, Sofia, UNWE publishing complex, 125 – 133.

Stoyanova, Z. (2022) Environmental and climate risk management in agricultural holdings in Bulgaria. Innovative development of agricultural business and rural areas, Sofia, UNWE publishing complex, 12 – 22.

The state of food security and nutrition in the world 2022
https://www.fao.org/3/cc0639e/online/sofi-2022/annexes1_a.html (11/3/22)

ОБЩАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ СЛЕД 2020 Г. – НОВОСТИ И ОЧАКВАНИЯ ЗА ФЕРМЕРИТЕ

Петя Брънзова¹, Институт за икономически изследвания, БАН

Резюме

Общата селскостопанска политика (ОСП) на Европейския съюз (ЕС) претърпя редица реформи, за да бъде в състояние да отговаря на всички предизвикателства, пред които се изправя европейското земеделие. Последната голяма промяна в ОСП на ЕС бе осъществена през 2013 г., когато за основна цел беше посочено устойчивото и екологичното развитие на сектора. Целта на статията е да се очертаят очакваните новости, пред които ще се изправят европейските фермери в новия програмен период 2021 – 2027 г. Представени са и се коментират законовите рамки на новата ОСП и очакваните ефекти от тях върху европейското земеделие.

Ключови думи: *Обща селскостопанска политика; европейско земеделие.*

THE COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AFTER 2020 - NOVELTIES AND EXPECTATIONS FOR FARMERS

Petia Branzova², Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences

Abstract

The Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union (EU) has undergone a number of reforms to be able to meet all the challenges facing European agriculture. For the last time, the EU's CAP underwent a major change in 2013 when the sustainable and environmentally friendly development of the sector was identified as a key objective. The aim of the report is to outline the expected novelties that European farmers will face in the new programming period 2021-2027. The legislative frameworks of the new CAP and their expected effects on European agriculture are presented.

Keywords: *Common Agricultural Policy; european agriculture.*

¹ Петя Брънзова е главен асистент в Институт за икономически изследвания при Българската академия на науките от 2019 г., където работи от 2013 г. През 2014г. защитава дисертационен труд в УНСС на тема "Икономически въздействия на климатичните промени върху българското земеделие в Югоизточен район за планиране". Основни ѝ научни интереси са в областта на влиянието на климатичните промени, биоизземелие, биоизпроизводство, ОСП на ЕС, аграрни политики, биоикономика, кръгова икономика, зелена икономика.

² Petya Branzova works at the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences since 2013 and she is an Assistant Professor since 2019. In 2014, she defends a dissertation at the University of National and World Economy on the topic "Economic impacts of climate change on Bulgarian agriculture in the Southeastern-planning region". Her main research interests are in the field of climate change impact, bio-agriculture, bio-production, EU CAP, agrarian policies, bio-economy, circular economy, green economy.

Общата селскостопанска политика на Европейския съюз (ОСП на ЕС) е предмет на нов дебат след 2020 г. Актуалното развитие е част от процеса на последователна еволюция и периодични, радикални трансформации на ОСП от създаването му през 1957 г. Резултатът от сегашното разискване относно формата на новата ОСП е предложение на Европейската комисия (ЕК), представено на 1 юни 2018 г. (COM, 2018a), което определя формите и обхвата на подкрепата за селското стопанство на ЕС след 2020 г.

Като цяло ОСП на ЕС, предложена след 2020 г., до голяма степен е продължение на селскостопанската политика на ЕС от предишния програмен период. Това изявление се отнася конкретно до факта, че неизменната основна цел на ОСП е да подкрепи селскостопанския доход и да обхване селскостопанския сектор и селските райони със селскостопанска политика. Както и преди, поне в декларативен смисъл, ОСП трябва да се основава на трите основни принципа, заложи в Договора от Рим от 1957 г.: единен пазар (равно третиране на производителите във всички държави – членки на Общността), предпочитание (продуктите с произход от държавите – членки на Общността, имат предимство пред вносните продукти) и солидарност (главно по смисъла на солидарния дял на всяка държава членка при финансирането на ОСП).

В проучванията на ЕК относно селскостопанската политика на ЕС има ясни препратки към разпоредбите на Договора от Рим и това, което се подчертава по отношение на основата на икономиката на ЕС в храните, е необходимостта да се поддържа добре функциониращата „вътрешна политика“, пазар на селскостопански продукти и храни (COM, 2017). С реформирането на ОСП и същевременно с оглед на нарастващото вътрешно напрежение между държавите членки поради различията в интересите, различните възгледи за селскостопанската политика и външния натиск може да има някакво съмнение относно степента, до която тези принципи ще продължат да се прилагат. Поради това изглежда, че след 2020 г. ОСП няма да бъде радикално променена по отношение на същността и основните инструменти, но измененията, представени в предложението на ЕК, надхвърлят нормалните корекции, направени във времето, и икономическите промени във функционирането на селскостопанския сектор. Предложението за регламент на Европейския парламент и на Съвета (COM, 2018) включва два вида новаторски решения:

- Отчитане на новите предизвикателства към селското стопанство и селскостопанската политика във връзка с изменението на климата, както и отчитане на съществуващото разнообразие от екологични и социално-икономически условия в държавите членки. Това е особено важно, тъй като универсалният характер на съществуващата ОСП не може да бъде еднакво приспособен към решаването на специфични проблеми на селското стопанство и селските райони в отделните страни от ЕС. Намалващата ефективност на универсалните инструменти е резултат от разширяването на Европейския съюз със страни, чиито екологични и социално-икономически условия са напълно различни от тези в първоначалните петнадесет страни, и от разнообразните нужди и очаквания към ОСП в отделните региони на Съюза.

- Голяма промяна в отношенията между Европейската комисия и държавите членки в процеса на създаването на подробни решения за селскостопанската политика, както и прилагането на целите, отчитането и финансирането на ОСП. Иновативните решения, предложени от Европейската комисия, налагат на държавите членки редица нови задължения. Те водят до важни предизвикателства, произтичащи както от необходимостта да се определят национални стратегии, така и от необходимостта от въвеждане, прилагане и контрол на техническите решения. В статията се разглеждат ключовите последици за България, произтичащи от новия модел на функциониране на ОСП след 2020 г. и се определят най-съществените – според автора, предизвикателства за политиките и за целия селскостопански сектор.

РАЗВИТИЕ НА ЦЕЛИТЕ НА ОСП

Развитието на ОСП на ЕС е белязано от реформи, като всяка от тях води до изменения в основните ѝ цели. Това се дължи главно на промени в макроикономическата среда на аграрния сектор, засягащи всички нейни основни фактори – социална, технологична, икономическа и политическа. Отношенията между промените в икономическата среда и изменението на целите и инструментите на ОСП заслужават отделен анализ. Това излиза извън рамката на тази статия и по този начин само накратко ще се разгледа изложеното по-горе.

Икономически фактори

Системното силно повишаване на производителността на производствените фактори е една от причините, поради които аграрната политика спря да стимулира растежа на селскостопанското производство, както беше в първоначалния период, а в някои периоди на прекомерното снабдяване с храни производството дори беше намалено. Най-важните аспекти на селскостопанската политика включват също и поддържането на прилично равнище на селскостопанските доходи и стремеж за намаляване на диверсификацията, което винаги е основна цел на ОСП. Формулирането на целите на ОСП все повече се определя от факторите, свързани с риска в селскостопанското производство.

Технологични фактори

Техническият прогрес е допринесъл за последователното повишаване на производителността в селското стопанство, но е породил и нежелани ефекти, като драстично намаляване на търсенето на селскостопански труд и неблагоприятно въздействие върху околната среда. Това беше важно съображение при формулирането на целите на ОСП в социалните и екологичните области.

Политически фактори

Политическите условия в ЕС, формирани до голяма степен от необходимостта от консенсус по ключови въпроси във връзка с разнообразните интереси на държавите членки, както и от външния натиск, постоянно влияят върху определянето на целите и

формата на ОСП. Преди всичко е важно да се подчертае значението на политическите въздействия, свързани с преговорите по ГАТТ (Общо споразумение за тарифите и търговията), последвани от преговорите в рамките на СТО (Световна търговска организация) или двустранните отношения между Европейския съюз и САЩ.

Социални фактори

Социалният компонент на макроикономическата среда се развива значително във времето, като упражнява все по-нарастващо въздействие върху формата на ОСП. Това се отнася както за социалния и икономическия статус на земеделското население в контекста на промените в самото селско стопанство и в селските райони, така и за променящите се очаквания на потребителите на храни и данъкоплатците. Следователно процесът на формулиране на целите на ОСП беше засегнат от различни сили и резултатът от тях определи формата на изменение на нейните цели и инструменти.

НОВ МОДЕЛ НА ЕВРОПЕЙСКАТА СЕЛСКОСТОПАНСКА ПОЛИТИКА СЛЕД 2020 г.

С изменението на целите на ОСП Европейската комисия предложи нова схема за прилагане на селскостопанската политика, определена като „нов модел на предоставяне“ (Hogan, 2018). Същността на този модел е, че всяка държава – членка на ЕС, оформя индивидуализирана селскостопанска политика, отчитаща особеностите на селскостопанския си сектор и икономическите и екологичните условия на функционирането ѝ, като същевременно следва основните правила на ОСП и е отговорна за прилагането им. Така това, което все още е приложимо, са правилата на Договора от Рим и общите цели на ОСП, формулирани на равнище ЕС, има и „централен“ бюджет на ОСП. Въпреки това държавите членки ще имат повече свобода при определянето на националните цели и избора на инструменти за селскостопанска политика за изпълнението им. Тези цели и инструменти трябва да бъдат представени и одобрени от Европейската комисия. Държавите членки обаче носят пълна отговорност за постигането на установените резултати и това определя мащаба на финансиране на дейностите, изпълнявани от централния бюджет на ОСП.

Според предложението на Комисията ключова новост в модела на ОСП е, че същността на нейното осъществяване е постигането на определените цели, а не спазването на приетите ограничения (например кръстосано спазване). С това се променя обхватът на отговорността на ЕК и държавите членки за отделните етапи на програмиране и прилагане на всяка от националните политики.

Първоначалното намерение за въвеждането на тази институционална промяна е да се запази европейската добавена стойност и да се осигурят условия за функционирането на вътрешния пазар на селскостопански продукти, като се вземе решение за методите на намеса от страна на държавите членки, но не и изолирано една от друга (както е досега, но в рамките на структуриран процес, чийто краен резултат е общностната програма за действие, състояща се от 27 национални стратегически плана на ОСП). В новия модел Европейската комисия следва да формулира общи и специфични цели на

ОСП, приложими в целия Европейски съюз, да установи набор от показатели за измерване на степента на постигане на тези цели и набор от инструменти за селскостопанска политика, които да се прилагат в държавите членки. От друга страна, държавите членки създават свои собствени стратегически планове, чието изпълнение трябва да бъде свързано с изпълнението на специфичните цели на ОСП. Разработването на тези планове определя получаването на финансова подкрепа от Европейския съюз както от Европейския фонд за гарантиране на земеделието (първи стълб), така и от Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони (втори стълб).

Стратегическият план е документ, изготвен от всяка държава членка, съдържащ стратегия за намеса в селското стопанство и селските райони в съответната страна. Неговата същност е да приеме измерими цели, чието изпълнение се оценява въз основа на показателите за продукция, резултат и въздействие, избрани от общностния набор от показатели.

Изходните показатели се отнасят до резултатите от индивидуалните интервенции, наречени в регламента „резултати“. Като примерни показатели за резултатите можем да споменем: брой бенефициери или ИЗП, покрити от подкрепа по всеки инструмент. Показателите за резултатите се отнасят до специфичните цели, съдържащи се в стратегическия план, и се използват за наблюдение на изпълнението на основните етапи и крайните ефекти от изпълнението на плана. Те могат да включват показатели, като например дела на стопанствата, използващи инструменти за управление на риска, или дела на ИЗП, покрити от подпомагане на доходите и подлежащи на условност.

Показателите за въздействие се прилагат в контекста на общите и специфичните цели на цялата ОСП (СОМ, 2018а, чл. 5 и 6) – например промени в паритета на доходите на земеделските стопани, равнището на емисиите на парникови газове от селското стопанство, биологичното производство, съдържанието на вещества в почвата. Благодарение на въведените индикатори, методи за наблюдение и зависимост на плащанията на средствата се постига изпълнение на индивидуалните цели.

Новият модел на ОСП се определя като „базиран на резултатите“. В съответствие с приетите цели държавите членки могат да избират видовете и инструментите за намеса, изложени в регламента на Комисията и на Европейския парламент (СОМ, 2018а), които по принцип отговарят на съществуващите решения по първи и втори стълб на ОСП, т.е.:

- Директни плащания, включително отделени от производството и свързани с производството (например субсидии за бобови растения, протеинови култури, хмел или млечни крави и говеда за месо), съгласно чл. 14 (СОМ, 2018а);

- Плащания, свързани с развитието на селските райони, съгласно чл. 64 (СОМ, 2018а).

Идентифицирането на нуждите на дадена държава членка следва да произтича от проучванията и анализите, които са задължителна част (основа) на всеки план (СОМ, 2018а, чл. 95).

Стратегическият план на ОСП се изготвя за периода от 1 януари 2021 г. до 31 декември 2027 г. за всяка държава членка „по отношение на цялата му територия“ (СОМ, 2018а,

чл. 93). Възможно е да се разграничат елементи от стратегическия план на регионално ниво, но те трябва да бъдат интегрирани в стратегическия план на страната, който след това се представя и съгласува с Европейската комисия. Стратегическите планове ще бъдат обект на преговори с Европейската комисия, както и регионалните и националните програми за развитие на селските райони бяха договорени и одобрени в миналото. В новия модел на ОСП Европейската комисия ще одобри 27-те национални стратегически плана, а не десетки различни документи както преди. Например в бюджетната перспектива за периода 2007 – 2013 г. Европейската комисия обяви 26 схеми за пряко подпомагане и е съгласувала с държавите членки 118 плана за развитие на селските райони и 65 секторни стратегии.

Задачата за изготвяне и прилагане на стратегически планове е отговорност на държавите членки и Европейската комисия поема ролята на защитник на принципите на ОСП, като общностния характер на политиката, създаването на европейска добавена стойност, зачитането на принципите на равно третиране на всички земеделски стопани в ЕС или постигането на целите на ЕС в областта на климата и енергетиката.

На държавите членки се предоставя значителна свобода при оформянето на индивидуализиран стратегически план, който отчита конкретните обстоятелства и нужди. Съществено средство за създаване на подкрепа, съобразена с нуждите, е въвеждането на възможност за прехвърляне на бюджетните средства между първия и втория стълб в диапазона +/-15% от финансовите ресурси (СОМ, 2018а, чл. 90). Този трансфер може да се осъществи във всяка посока. Освен това прехвърлянето на средства от първия към втория стълб може да бъде увеличено с 15 процентни пункта (п.п.) те се използват за екологични и климатични интервенции и с 2 процентни пункта, при условие че са предназначени за подпомагане на привличането на млади фермери.

Европейската комисия определя набор от условия за предоставяне на подкрепа от бюджета на ОСП, които трябва да бъдат напълно спазени. Те са посочени подробно в предложението за регламент. По-долу са представени примерните, най-важни ограничения:

- Предполага се, че най-малко 30% от средствата във всеки стратегически план следва да бъдат разпределени за интервенции, насочени към постигане на екологичните и климатичните цели (СОМ 2018а за ЕФГЗ и за ЕЗФРСР). Предвид натиска от страна на неправителствените организации (ЕЕВ, 2018) се очаква изпълнението в отделните страни да бъде по-високо от определеното, което ще позволи да се постигнат разходите за тези цели на ниво от 40% от бюджета (СОМ, 2018с).

- Друго ограничение, наложено на държавите членки, е задължението да се намалят преките плащания към най-големите бенефициенти. Според предложението на Европейската комисия, намалението би покрило размера на преките плащания, ако след приспадане на разходите за платена работна ръка и прогнозните разходи за неплатен труд, тази сума надхвърли 60 хиляди евро на стопанство. Предлага се диференцирана скала на плащанията: от намаление от 25% в случай на суми, които не надвишават 75 000 евро, до дори 100% след превишаване на сумата от 100 000 евро (СОМ, 2018а, чл. 15). Средствата, получени от намаляването на плащанията, могат да бъдат прехвърлени

към мерки, финансирани по втория стълб, с изключение на посочените по-горе ограничения.

- Предварително приложимите изисквания по отношение на преките плащания за насърчаване изпълнението на екологичните цели бяха разширени с въвеждането на „условност“ при директните плащания.

За разлика от действащото законодателство, според което неспазването на някои изисквания може да доведе до загуба на около 30% от преките плащания за едно стопанство, новото решение прави получаването на подкрепа при спазване на „основните екологични, климатични промени, стандартите в областта на общественото здраве, здравето на животните, здравето на растенията и хуманното отношение към животните“ (СОМ, 2018а, 22). В случай на неспазване на стандартите се предвиждат санкции, вариращи от няколко процента до целия размер на дължимите директни плащания.

В допълнение към условията Европейската комисия предложи стимули за действие в областта на околната среда и климата, надхвърлящи основните стандарти, които ще бъдат финансирани от първия стълб на ОСП. Те са включени в новия инструмент на ОСП, т.нар. *екосхеми* (СОМ, 2018а, чл. 28). Обхватът на интервенциите при този инструмент е подобен на този на агроекологичните програми, които се използват от години. Първата стъпка на ОСП е свързаният с нея режим за сетълмент на екологични плащания в годишните кампании. Новият механизъм създава повече възможности за държавите членки. Като запазва съществуващия механизъм за подпомагане на програмите за агроекология и климат, той създава възможност за двоен подход, при който от първия стълб могат да бъдат финансирани по-прости мерки (в по-малка степен отвъд общоприложимите екологични разпоредби за сметка на намаляването на директните плащания), докато по-амбициозните мерки, финансирани от ресурсите на ПРСР, ще бъдат изпълнени по втория стълб.

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВАТА НА НОВАТА ОСП

Начевайки дискусията относно формата на бъдещата ОСП след 2020 г., трябва да очертаем контекста – в смисъл на ключови условия, определящи както целите на реформираната ОСП, така и приложимите инструменти, които на равнище стратегически план ще се определят във всяка държава членка. Този контекст се състои главно от:

1. Изводи от анализа на ефективността на съществуващата система за подпомагане на земеделието в рамките на ОСП и оценка на потребностите на селското стопанство и селските райони в ЕС.

Съществуващата селскостопанска политика е сравнително ефективна за постигане на основните цели на ОСП особено по отношение на подкрепата и стабилизирането на селскостопанските доходи. Една от най-важните, приоритетни промени в съществуващата ОСП се отнася до по-голямото участие на селскостопанския сектор на държавите членки в постигането на целите, свързани с околната среда и климата, които водят до критични оценки на екологичните ефекти. Ето защо финансирането на

дейностите, обслужващи постигането на тези цели от двата стълба на ОСП, ще се запази. Както е предложено от регламента, задължителният дял на средствата, отпуснати за доброволни и задължителни екологични и климатични действия (напр. екосхеми, балансиране на биогенни елементи (N, P) в земеделските стопанства, агроклиматични и екологични програми), следва да достигне най-малко 30% от бюджета, определен за изпълнение на стратегическия план, както от първия, така и от втория стълб на ОСП.

Вторият стълб на ОСП осигурява средства за подпомагане на развитието на селските райони, което позволява финансирането на различни действия за повишаване на конкурентоспособността, подобряване на природната среда или постигане на социални цели. От друга страна, важна новост в предложената система е, че тя дава възможност за прехвърляне на средства между стълбовете, които ще бъдат определени от държавите членки в техните стратегически планове.

Нарастващите съмнения относно неравномерното разпределение на преките плащания станаха причина Европейската комисия да въведе допълнителни ограничения по отношение на съществуващите системи за подпомагане на селскостопанските доходи (Киречев [Kirechev], 2021). С оглед на нарастващата концентрация на земята плащанията се разпределят между земеделските производители почти по принципа на Парето. Подкрепата за групата на най-големите стопанства може да бъде оправдана от техния значителен дял в осъществяването на основната функция на селското стопанство, т.е. Новата селскостопанска политика все повече набляга на социалните и екологичните проблеми, които могат да оправдаят по-равномерно разпределената подкрепа за всички земеделски производители.

2. Външният натиск от страна на пазара и макроикономическа среда – особено в страните от ЕС, налагат повишаващи се изисквания за намаляване на вредното въздействие на икономиката върху околната среда, включително селското стопанство.

В продължение на десетилетия селскостопанската политика на ЕС налага допълнителни изисквания за намаляване на отрицателното въздействие върху околната среда, насочено, наред с другото, към намаляване на оттичането на биогенни елементи в подпочвените и повърхностните води (Керемидчиев, Шопов, Велкова, Кирилова [Keremidchiev, Shopov, Velkova, Kirilova], 2017), намаляване на ерозията и запазване на биологичното разнообразие (Тотев, Мочурова, Коцева-Тикова [Totev, Mochurova, Kotseva-Tikova], 2021). Селското стопанство е основен източник на емисии на парникови газове (ПГ). Емисиите на ПГ от селското стопанство се оценяват на 15% в световен мащаб и 10,3% в мащаб на ЕС.

Досега селскостопанският сектор не е бил обект на ограничения в този контекст, но може да се очаква, че следвайки разпоредбите на политиката в областта на климата, намаляване на емисиите на ПГ ще се изисква и от селското стопанство. Това, което трябва да се отбележи, е определен парадокс, свързан с отношенията между прекомерните емисии на ПГ и селскостопанската дейност. Смята се, че емисиите на ПГ имат въздействие върху изменението на климата, което особено силно и неблагоприятно засяга условията на селскостопанското производство. Това увеличава

рисковете за производството и доходите в селското стопанство, поради което финансовата подкрепа на селското стопанство трябва да продължи, а това може да доведе до увеличаване на емисиите на ПГ поради интензификацията на селскостопанското производство.

Друг вид натиск върху земеделието идва от пазарите на селскостопански продукти и храни и е резултат от нарастващата конкуренция. Нарастащата променливост на цените на хранителните пазари и появяващите се тенденции на „национализация“ на производството на храни представляват заплаха за поддържането на стабилни доходи за земеделските производители, които гарантират непрекъснатото функциониране на стопанствата и по този начин осигуряват продоволствена сигурност (Русчева, Грозданова [Ruscheva, Grozdanova], 2021).

Същевременно се наблюдават промени и в структурата на търсенето, свързана с повишаването на нивото на благосъстоянието на населението и нарастващите изисквания на все повече и повече осведомени потребители по отношение на качеството на доставяната храна, нейния произход и методите за производството ѝ. В комбинация с по-рестриктивните изисквания, приложими в Европейския съюз по отношение на природната среда, това може да означава необходимост от допълнителни входящи ресурси и увеличаване на разходите, които ограничават конкурентоспособността на селското стопанство на ЕС на световните пазари (Несторов [Nestorov], 2021). Посочените обстоятелства изискват необходимите корекции в селскостопанския сектор и преработката на храни по отношение на очакваната подкрепа за действия, насочени към реализиране на идеята за интелигентно селско стопанство и подобряване на качеството на храните.

Динамичното развитие на други отрасли на икономиката и нарастващата мобилност на населението в селските райони допринесоха за подобряване на ефективността на разпределението на работните ресурси и по този начин за ограничаване на тяхната наличност в селското стопанство (Harizanova-Bartos, Stoyanova, Harizanova-Methodieva, 2020) Това води до бързи инвестиционни процеси – особено при големите стопанства, и до намаляване на трудоемкостта на производството, както и до значително увеличаване на броя на наетите чужденци в селскостопанския сектор, предимно в градински ферми, където най-трудоемките процеси – събирането на плодове и зеленчуци, не могат да бъдат механизирани (Dimitrova, 2022). В тези сектори липсата на достатъчно трудови ресурси вече се превръща в проблем.

ОБОБЩЕНИЕ

Новият модел на ОСП след 2020 г. все още не е одобрен от Европейския парламент. Много е вероятно предложението на Европейската комисия да не бъде коренно променено. Като основна характеристика на новия модел на ОСП, в сравнение със съществуващите правила, може да се отбележи фактът, че отделните държави членки имат голяма свобода при оформянето на своите национални селскостопански политики, но запазвайки характера на ОСП. Индивидуализирането на формата на ОСП в

държавите членки може да се разглежда като едно от най-значимите постижения в предложението на Европейската комисия.

Що се отнася до същността на ОСП на ЕС, изглежда, че няма радикални промени. Основните цели на ОСП все още са в подкрепа на селскостопанските доходи, за повишаване на конкурентоспособността на селското стопанство в ЕС или за подкрепа на развитието на селските райони. От друга страна, най-важните промени от предложението на Европейската комисия следва преди всичко да включват:

- Нов модел за оформяне и прилагане на целите на ОСП чрез индивидуализиране (адаптиране към специфични условия) на националните политики и прехвърляне на отговорности за разработване на стратегически планове и тяхното прилагане в държавите членки;

- По-силен акцент върху екологичните цели и свързването на ОСП с политиката в областта на климата;

- Модифициране на съществуващите и добавяне на нови, специфични цели на ОСП;

- Възможност за прехвърляне на средства между стълбовете на ОСП.

В изложеното дотук са очертани най-важните въпроси, свързани с идентифицирането на основните последици и предизвикателства, произтичащи от новия модел за функционирането на ОСП на ЕС след 2020 г., което не изчерпва напълно сложността на засегнатата тема.

БИБЛИОГРАФИЯ

Керемидчиев, С., Шопов, Г., Велкова, Д., Кирилова, Я. (2017) Информационно осигуряване на картирането на екосистемните услуги, свързани с отнемането на вода и ползването ѝ за различни цели, в: Екосистемните услуги в България. Първи малки стъпки към големия скок за съхраняване на човечеството. ISBN: 978-954-90138-4-9 (за хартиеното издание); ISBN: 978- 954- 90138-6-3 (за електронното издание) [Keremidchiev, S., Shopov, G., Velkova, D., Kirilova, Ya. (2017) Informatsionno osiguryavane na kartiraneto na ekosistemnite uslugi, svarzani s otnemaneto na voda i polzvaneto ѝ za razlichni tseli, v: Ekosistemnite uslugi v Bulgaria. Parvi malki stapki kam golemia skok za sahranyavane na chovechestvoto. ISBN: 978-954-90138-4-9 (za hartienoto izdanie); ISBN: 978- 954- 90138-6-3 (za elektronnoto izdanie)].

Киречев, Д. (2021) Държавните помощи в българското земеделие. Иновативно развитие на аграрния бизнес и селските райони. Национална научна конференция с международно участие, ИК УНСС, София, 128 – 140 [Kirechev, D. (2021) Darzhavnite pomoshiti v balgarskoto zemedelie. Inovativno razvitie na agrarnia biznes i selskite rayoni. Natsionalna nauchna konferentsia s mezhdunarodno uchastie, IK UNSS, Sofia, 128 – 140].

Несторов, Н. (2021) Устойчивост на българския износ 2008 – 2019 г., Издателство на БАН „Проф. Марин Дринов“, София, ISBN 978-619-245-112-7 (за хартиеното издание); ISBN 978-619-245-113-4 (за електронното издание) [Nestorov, N. (2021) Ustoychivost na

balgarskia iznos 2008 – 2019 g., Izdatelstvo na BAN „Prof. Marin Drinov“, Sofia, ISBN 978-619-245-112-7 (za hartienoto izdanie); ISBN 978-619-245-113-4 (za elektronnoto izdanie)].

Русчева, Д., Грозданова, С. (2021) Устойчивост на осигуряването с продоволствие – специфика и последствия за продоволствената сигурност на страната, в: Сборник с доклади от юбилейна научно-практическа конференция „Агробизнесът и селските райони – икономика, иновации и растеж“, Икономически университет – Варна, Наука и икономика, Варна, ISBN 978-954-21-1088-0, 203-212 [Ruscheva, D., Grozdanova, S. (2021) Ustoychivost na osiguryavaneto s prodovolstvie – spetsifika i posledstvia za prodovolstvenata sigurnost na stranata, v: Sbornik s dokladi ot yubileyna nauchno-prakticheska konferentsia „Agrobiznesat i selskite rayoni – ikonomika, inovatsii i rastezh“, Ikonomicheski universitet – Varna, Nauka i ikonomika, Varna, ISBN 978-954-21-1088-0, 203-212].

Тотев С., Мочурова, М., Коцева-Тикова, М. (2021) Приобщаващо регионално развитие – социални, икономически и екологични измерения. – В Икономическа мисъл, 3/2021, 50 – 65 [Totev S., Mochurova, M., Kotseva-Tikova, M. (2021) Priobshtavashto regionalno razvitie – sotsialni, ikonomicheski i ekologichni izmerenia. – V Ikonomicheska misal, 3/2021, 50 – 65].

COM (2017). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Future of Food and Farming. COM(2017) 713. Brussels: Publications Office of the European Union.

COM (2018a) Regulation of the European Parliament and of the Council on the financing, management and monitoring of the common agricultural policy and repealing Regulation.

COM (2018b). Towards a Performance. Monitoring and Evaluation. Framework for the CAP post-2020. DG Agriculture and Rural Development. European Commission.

COM (2018c) EU Budget: the Common Agricultural Policy after 2020 (2018). Retrieved from: https://ec.europa.eu/commission/news/eu-budget-common-agricultural-policy-after-2020-2018-jun-01_en

ЕЕВ (2018) Open Letter to EU Ministers of Agriculture; European Environmental Bureau. Retrieved from: http://www.birdlife.org/sites/default/files/attachments/letter_19_february_agriculture_council.pdf

IEEP (2018) Mottershead, D., Hart, K., Maréchal, A., Meed.th, S., Lorant, A., Bas-Defosse, F., Baldock, D., IEEP, J.-C. Bureau, Matthews, A. (2018). Research for AGRI Committee – Towards the CAP post 2020 – Appraisal of the EC Communication on ‘The Future of Food and Farming’ of 29 November 2017. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Dimitrova, A. (2022) Vegetable Production as a Part of Bulgarian Agriculture. – Economic Studies (Ikonomicheski Izsledvania), 31(8), 132 – 145.

Harizanova-Bartos, H., Stoyanova, Z., Harizanova-Metodieva, Ts. (2020) Rural development in Bulgaria: some factors and conditions for success, Scientific Papers Series Management, Economic Engineering in Agriculture and Rural Development, Vol. 20, Issue 1, 237 – 244, PRINT ISSN 2284-7995, E-ISSN 2285-3952

ЗЕЛЕНАТА СДЕЛКА НА БЪЛГАРИЯ

Мария Коцева-Тикова¹, Института за икономически изследвания, БАН

Резюме

Статията изследва заложените в Националния план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България зелени проекти за икономическо възстановяване след кризата от COVID-19. Въпреки че парниковите емисии са неравномерно разпределени и най-богатите 10% от населението на света са отговорни за 52% от кумулативните въглеродни емисии, които произтичат основно от сектор „Транспорт“, България е ангажирана с развитието и внедряването на повече зелена енергия и енергийна ефективност, включително чрез НПВУ. Анализирани са два негови варианта, като се открояват някои пазарни и регулативни проблеми. Приложена е адаптирана методология за ранжиране на проектите в българския НПВУ и се анализират стимулите за развитие на ВЕИ сектора.

Ключови думи: *Националния план за възстановяване и устойчивост, възобновяема енергия, зелена икономика*

THE GREEN DEAL OF BULGARIA

Maria Kotseva-Tikova², Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences

Abstract

The text examines the green economic recovery projects, set out in the Bulgarian National Recovery and Resilience Plan (NRRP), designed to stimulate economic development after the Covid-19 crisis. Although greenhouse gas emissions are unevenly distributed and the richest 10% of the world's population are responsible for 52% of cumulative carbon emissions, which stem mainly from transport, Bulgaria is committed to the development of more green energy and energy efficiency incl. through the NRRP. Two variants of the national plan are

¹ Мария Коцева-Тикова е магистър по финанси от УНСС и доктор по икономика от Института за икономически изследвания при БАН. Доцент в катедра „Публична администрация“ във Философския факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ и изследовател към Института за икономически изследвания при БАН. Изследователските ѝ интереси са в областта на възобновяемите енергийни източници, зелената икономика и растеж, активното разработване на проблеми на основното образование в страната.

² Maria Kotseva-Tikova has a Master's degree in Finance from the University of National and World Economy and she is a Ph.D. in Economics at the Economic Research Institute at the Bulgarian Academy of Sciences. She is an Associate Professor in the Public Administration Department at the Faculty of Philosophy of the Sofia University "St. Kliment Ohridski" and a researcher at the Economic Research Institute at the BAS. Her research interests are in the field of renewable energy sources, green economy and growth, and active development of primary education problems in the country.

analyzed, highlighting some market and regulatory problems. An adapted methodology for ranking the projects in the Bulgarian NRRP is applied and the stimuli of the RES sector are analyzed.

Keywords: *National Recovery and Resilience Plan, renewable energy, green economy*

УВОД

Зелената сделка на Европейския съюз (ЕС) е политика за превръщане на Европа във въглеродно неутрална към 2050 г., която поставя развитието на обществото в синхрон с природните закони. Възприетата посока на развитие изисква да се промени моделът на производство и потребление, което е свързано с инвестиции в няколко направления. Акцентът е върху необходимостта от въвеждане на нови технологии в производството и потреблението, които да не създават негативно въздействие върху природната среда и да заменят замърсяващите. Успоредно с това се преодоляват зависимостите от пътя, т.е. прилагат се нови решения за начина на използване на досегашните подходи – особено в сектор „Енергетика“, с оглед намаляване емисиите на парникови газове. Включването на широката общественост в разбиране на необходимостта и наличните към момента решения за съобразяване с екологичните ограничители е важна страна от процеса на придвижване към устойчиво развитие. За успешното реализиране на зелената трансформация са необходими финансови инструменти, конструирани да подпомогнат пълноценна промяна и постигане на въглеродна неутралност.

Оценявайки необходимите ресурси за постигане на климатична неутралност, Европейската комисия (ЕК) създава редица инструменти за подкрепа. В статията се изследва Националният план за възстановяване и устойчивост (НПВУ) на България, като се цели да се анализират проектите, които допринасят за зелената трансформация на икономиката на страната. Проектите са оценени като важни за постигане на въглеродната неутралност и в същото време недостатъчно ясно мотивирани от гледна точка на макроикономическите ефекти от тяхната реализация и потенциалните печеливши на микроикономическо ниво. Чрез подхода на Брюгел (Bruegel – Брюкселска европейска и световна икономическа лаборатория) е изследвана структурата на предвидените проекти от гледна точка на заложените европейски стълбове. Изведени са основни проблеми, които съпътстват реализирането на ВЕИ проекти, както и резултатите при инсталиране на зелени технологии като функция на стимулиращата сила на високата пазарна цена на електрическата енергия.

ПЛАНЪТ ЗА ВЪЗСТАНОВЯВАНЕ И УСТОЙЧИВОСТ НА БЪЛГАРИЯ

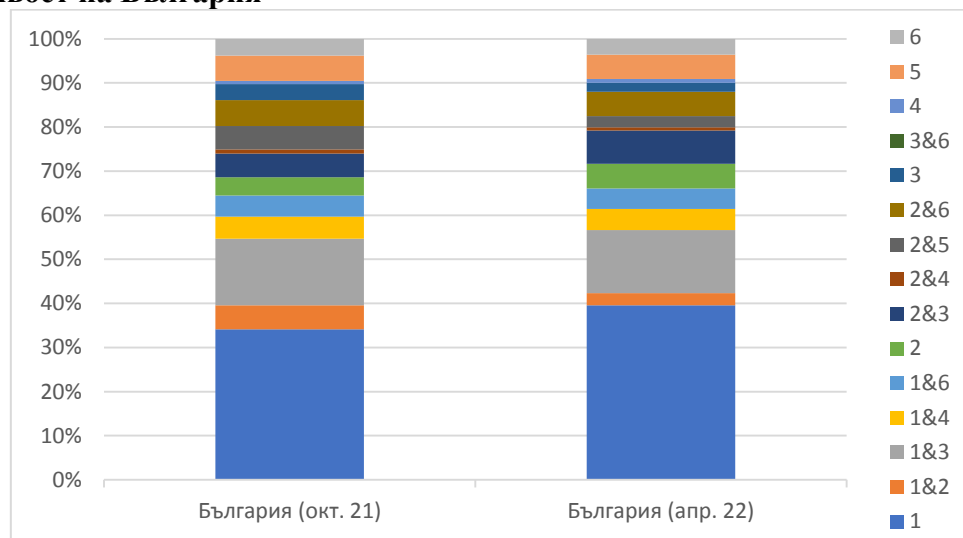
Европейският съюз приема временен инструмент за възстановяване „Следващо поколение ЕС“ (NextGenerationEU) с бюджет от над 800 милиарда евро, чийто основен елемент е Механизмът за възстановяване и устойчивост на стойност 723,8 милиарда евро. Чрез подобно финансиране се очаква да се преодолеят социално-икономическите проблеми в резултат на пандемията от COVID-19 чрез пренасочване на икономиката към зелени подходи за бизнес. Под формата на грант ще бъдат разпределени 338 млрд.

евро между отделните страни членки на базата на предоставени и одобрени НПВУ. Те са изградени като специфични за всяка страна, тъй като трябва да се справят с конкретни икономически и социални предизвикателства (Misik, Oravkova, 2022). Въпреки това Гийямон (Guillamón et al., 2021) установява, че изборът на класически критерии за разпределяне на пари (по-голямо население; по-висок БВП на глава от населението; по-висока безработица) е по-изгоден за страните с по-високи доходи, отколкото за икономически слабите.

В България процесът на подготовка и представяне на НПВУ продължи дълго в резултат на политическата нестабилност и смяната на правителства, като финалният вариант е представен през м. април 2022 г. Понастоящем по решение на Народното събрание (НС, 2023) планът отново е обект на преразглеждане в частта на зелените проекти и ангажиментите за затваряне на ТЕЦ. Предвидените в НПВУ законодателни промени и инвестиции трябва да бъдат приключени през 2026 г., което очертава един кратък период за финализиране на голям брой намерения с неясна степен на готовност и полезност за националната икономика. Направените в плана оценки не могат да бъдат проверени, което затруднява преценката за ефекта от използваните инвестиции (Йоцов и др. [Yotsov], 2021). Допълнителните промени, макар и в посока на намаляване на броя на проектите, насочват част от средствата към инвестиции, за които в страната има опит и интерес от страна на потенциалните бенефициенти, но изискват време за получаване на одобрение от ЕК при липса на правила за провеждане на подобна процедура.

Окончателният вариант на НПВУ на България предвижда инвестиции в размер на 6,3 милиарда евро, предоставени като безвъзмездна помощ за 58 проекта. Броят на проектите варира сред различните страни членки, но повечето са подбрали по-малък брой, като Румъния се откроява с най-голям – 226 проекта. Ограничаването на инвестиционните намерения е полезен подход от гледна точка на бързината на реализация и обезпечаване на необходимите структури и персонал за управление на изпълнението. Българските проекти са със средна стойност от 108 милиона евро, а безвъзмездната инвестиция ще бъде 926 евро на глава от населението. Разпределението на инвестициите може да бъде анализирано и от гледна точка на постигане на шестте стълба на ЕС, както е показано на Фигура 1.

Фигура 1. Разпределение на инвестициите в планът за възстановяване и устойчивост на България



Източник: собствени изчисления

Разпределението на инвестициите е извършено от автора на база на подхода на Брюгел (Bruegel, 2022) и данни от НПВУ на България, като са приложени стълбовете от директивата на ЕС:

- 1 – Зелен преход;
- 2 – Дигитална трансформация;
- 3 – Интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, включително икономическо сближаване, работни места, производителност, конкурентоспособност, научни изследвания, развитие и иновации, както и добре функциониращ вътрешен пазар със силни малки и средни предприятия (МСП);
- 4 – Социално и териториално сближаване;
- 5 – Здравна и икономическа, социална и институционална устойчивост;
- 6 – Политики за следващото поколение, децата и младежите, като образование и умения.

Българският план включва основно зелени проекти, както и такива, които са със смесено предназначение. Повечето стълбове са ориентирани към това да допринесат за зелена трансформация на националната икономика и ще бъдат финансирани основно с безвъзмездни средства от Механизма за възстановяване и устойчивост. Освен това правителството ще инвестира около 1 милиард евро, а частният сектор около 2,4 милиарда евро. Допълнителните държавни и частни инвестиции изискват осигуряване на източници на финансиране. Предвид нарастването на бюджетния дефицит на страната и поскъпването на кредитния ресурс правителството ще бъде затруднено в набиране на капитал и постигане на възвръщаемост, която е по-висока от разходите за лихви. За трета поредна година държавният бюджет ще приключи с дефицит, като първоначалните данни на Министерство на финансите са за -2,9% от БВП, което увеличава средствата на привлечените ресурси за финансиране на дефицита в допълнение към сумите за рефинансиране на натрупания дълг. Ще е необходимо

частните компании да получат по-висока възвръщаемост от лихвените равнища по кредитите, които по данни на БНБ нарастват в резултат на мерките срещу овладяване на инфлацията. Оценките на SP Global (2022) също са свързани с очакване за кредитен натиск, който да увеличи фрагментирането на икономиките, съпроводено от нарастване на лихвените проценти, намаляване на растежа, проблеми с ликвидността и трудности при рефинансиране.

От включените в НПВУ 58 инвестиции се предвижда 12 да бъдат подкрепени от частно финансиране. Най-голям дял от частното финансиране е планиран за икономическа трансформация на дружествата чрез преминаване към производство на енергия за собствено потребление, както и за инсталирането на значителен (1,4 GW) капацитет за добив на възобновяема енергия. Целта е да се подкрепи независимото производство на електроенергия с положително въздействие върху цените. Именно в тази част новото решение на Народното събрание цели да трансформира средствата, предвидени за изграждане на поле с батерии за съхранение на електроенергия, в такива за целите на домакинствата и фирмите, както и да прехвърли суми за енергийна ефективност за домакинствата от проекта за геотермална енергия. Подобно пренасочване ще има подобър ефект за зелената трансформация от гледна точка на засилване на децентрализацията на генерирането на енергия, осигуряващо потребление на мястото на доставка и намаляване на загубите при пренос, което ще бъде с положителен ефект върху енергийната ефективност.

Две ключови инвестиции от област „Иновативна България“ от НПВУ ще бъдат реализирани главно чрез частно съфинансиране, но как точно безвъзмездните средства от ЕС ще стимулират значителни частни инвестиции, насочени към иновативна декарбонизация, не е ясно. Очаква се безвъзмездните средства за развитие на индустриална зона и инвестиции в икономическа трансформация да генерират 1,3 пъти по-високо допълнително частно финансиране, отново изискващо подходящи финансови източници, което понастоящем е трудно за реализиране.

Четвъртата област „Справедлива България“ се състои от твърде голям брой проекти (25 проекта), предвиждащи 1 милиард евро безвъзмездни средства, 0,3 милиарда евро допълнително национално финансиране и малка сума частно финансиране – 0,17 милиарда евро. Те са малки по размер инвестиции в сравнение с тези в останалите три приоритета, свързани са с дигитализацията и модернизацията на държавните агенции и услуги и разчитат на компетентността на бенефициентите за изпълнение в срок.

ОЧАКВАНИ ПОЛЗИ ОТ ИНВЕСТИЦИИТЕ ПО НПВУ

В българския план във варианта от м. април 2022 г. е увеличен дялът на зелените инвестиции от първоначалните 45,8% на 53,66%. Очакваният резултат е ВЕИ да достигнат 26% дял в брутно крайно потребление на енергия през 2024 г., включвайки и водорода като екологична енергийна опция. През 2020 г. този дял е 23,3%, като ръст от допълнителни 2,7 процентни пункта няма да бъде проблем. Предвижда се за периода 2021 – 2024 г. кумулативното намаляване на енергийната и въглеродната интензивност на националната икономика да бъде с 10%, като енергийната интензивност през 2020 г.

е 0,405 т н.е. на 1000 евро БВП (2010 = 100) и е най-висока сред страните – членки на ЕС.

Конкретните инвестиции, които ще допринесат за зелената трансформация, са:

- Стълб „Иновативна България“, компонент „Интелигентна индустрия“, Инвестиция 2: Програма за икономическа трансформация, която предвижда грантова процедура за технологична модернизация в размер на 260 млн. лв. и грантова схема в подкрепа на МСП в размер на 200 млн. лв. за изграждане на нови ВЕИ за собствено потребление в комбинация с локални съоръжения за съхранение на енергия, както и допълнителен гаранционен финансов инструмент за енергийна ефективност и възобновяема енергия.

- Стълб „Зелена България“, компонент „Нисковъглеродна икономика“, която ще осигури средства в няколко направления: Подкрепа за устойчиво енергийно обновяване на жилищния сграден фонд (1 189,5 млн. лв.); Подкрепа за устойчиво енергийно обновяване на нежилищния сграден фонд (617,7 млн. лв.); Програма за финансиране на единични мерки за енергия от възобновяеми източници в еднофамилни сгради и многофамилни сгради (139,9 млн. лв.); Енергийно ефективни общински системи за външно изкуствено осветление (149,3 млн. лв.); Дигитална трансформация и развитие на информационните системи и системите реално време на Енергийния системен оператор в условията на нисковъглеродна енергетика (370,0 млн. лв.); Национална инфраструктура за съхраняване на електрическа енергия от ВЕИ (RESTORE) (1 562,8 млн. лв.); Схема за подпомагане на пилотни проекти за производство на зелен водород и биогаз (68,5 млн. лв.); Схема в подкрепа на изграждането на минимум 1,4 GW ВЕИ и батерии (668,9 млн. лв.) и Проучвателни дейности и разработване на пилотен проект за комбинирано производство на топлина и електричество от геотермални източници (343,1 млн. лв.).

Предвижда се домакинствата да бъдат насърчени с грант за изграждане на слънчеви системи за битово горещо водоснабдяване с максимален размер на безвъзмездното финансиране до 1 960,83 лева и на фотоволтаични системи до 10 kW с максимален размер на финансиране от 15 000 лева. Енергийно бедните домакинства могат да кандидатстват за безвъзмездното финансиране до 100% от стойността на системата, но не повече от 15 000 лв.

Безвъзмездното финансиране за енергийно обновяване на жилищния сграден фонд е недостатъчно като сума за покриване на цялата инвестиция, което ще откаже от участие част от домакинствата. Условията за кандидатстване дават преимущество на големи жилищни блокове с повече на брой апартаменти, които самостоятелно финансират изготвянето на технически паспорти и енергийно обследване. Това отново се явява непреодолимо изискване за някои потенциални кандидати. От тази мярка няма да успеят да се възползват енергийно бедни и социално слаби семейства, което не е в подкрепа на идеята на зелената сделка никога да не бъде изоставен. Продължава да не е изяснена и концепцията „енергийно бедни домакинства“, което не позволява приоритетни действия за подкрепа на тази целева група.

Ценовият проблем възниква и при финансирането на фотоволтаични инсталации за собствено потребление. Пределната сума, която е определена, е недостатъчна за изграждането на подобно съоръжение³, т.е. отново домакинства с ниски доходи няма да успеят да се възползват. Това структуриране на програмата дава възможност на хора с високи доходи да преминат към генериране на собствена енергия.

Средствата по НПВУ съдействат на фирмите да инсталират фотоволтаици за собствено генериране на енергия и да се модернизират с ново технологично оборудване, с което да намалят разходите за доставка на енергия. Все още не са детайлизирани всички изисквания, но опитът с програмата за финансиране на технологична модернизация по линия на НПВУ показва, че определени изисквания по отношение на оборот и инвестиции изключват дружества, които са трудоемки и не са извършили значими инвестиции. Това стимулира компаниите с ресурси и възможности.

Може да се посочи, че основните проблеми пред инвеститорите в малки ВЕИ инсталации (до 30 кВт) са няколко типа:

1. Административни трудности до момента на присъединяване: те са резултат от сложна процедура за администриране от електроразпределителните дружества (дълги срокове за произнасяне за всеки етап на договаряне, липса на ясна процедура и лесен достъп до информация и разяснения; неинформиран персонал, който няма интерес от бърза обработка на заявленията);

2. Технически проблеми: необходимост от изготвяне на проекти, които да бъдат съгласувани с различни институции; необходимост от изграждане на технически елементи от енергийната система, които да поемат новите мощности; дълги процедури по проектиране, изпълнение и въвеждане в експлоатация.

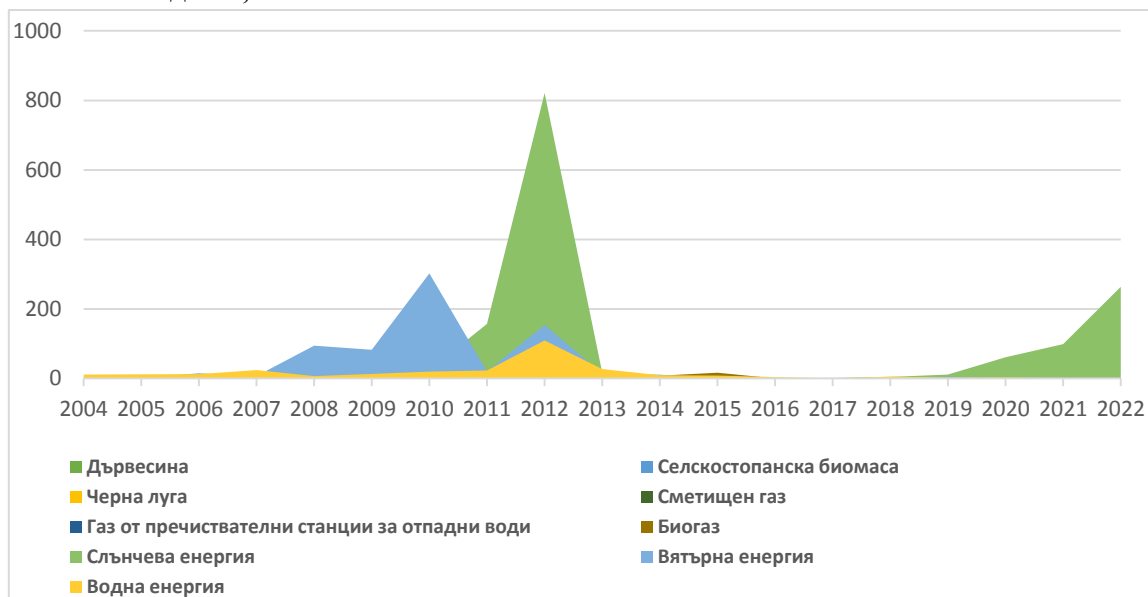
3. Финансиране: липса на подходящи инструменти в съответствие с вида и целта на инсталацията при нарастващи лихвени равнища.

С приетите през м. януари 2023 г. промени в Закона за устройство на територията се предвижда облекчена (уведомителна) процедура при изграждане на ВЕИ за производство на електроенергия или за затопляне на вода в урбанизирани територии с мощност до 20 киловата при условие, че получената енергия се използва само за собствени нужди на потребителя. Това е стъпка към облекчаване на процеса, като все още има неясноти за начина на прилагане.

И без наличие на грантова програма през последните 2 години се регистрира увеличена инвестиционна активност при инсталиране на фотоволтаични системи за генериране на електроенергия. Причината за това е нарасналата ѝ цена, което засилва интереса към зелените алтернативи. В резултат на ръста на цената на електроенергията в България се наблюдава удвояване на обектите за генериране на *слънчево електричество*. В началото на 2023 г. в страната има въведени в експлоатация 4 615 МВт възобновяеми мощности по данни на АУЕР (Фигура 2).

³ Преглед на налични онлайн оферти за продажба на 10 кВт фотоволтаична соларна система за покривни конструкции показва, че 15 хил. лв. биха били достатъчни за закупуване на оборудване без монтаж и всички съпътстващи разходи по доставка и въвеждане в експлоатация.

Фигура 2. Въвеждане в експлоатация на мощности за производство на ел.енергия от ВЕИ по години, МВт



Източник: АУЕР

След пика на инсталиране на фотоволтаици през 2012 г. последва период на намален интерес и от 2020 г. инвестициите започват да се увеличават. В България през периода 2019 – 2021 г. инсталираният капацитет от ВЕИ нараства слабо, като най-голям прираст е отбелязан през 2021 г. – 3,5% спрямо предходната, което е резултат от увеличени фотоволтаични мощности. В енергийният микс на ВЕИ присъстват освен традиционните източници, така и дървесина, черна луга, сметищен газ и газ от пречиствателни станции.

През 2022 г. единствената технология на ВЕИ, инсталирана в България, е слънчевата. През 2022 г. въведените фотоволтаични мощности са над два пъти повече в сравнение с предходната година без наличие на грантове. В страната са инсталирани 1,47 ГВт слънчеви мощности към края на годината. Интересът нараства, стимулиран от високата цена на електроенергията, и се очаква нов ръст на инсталираните мощности. Върху скоростта на въвеждане в експлоатация ще се отразят проблемите с изграждане на инфраструктура за свързване на тези мощности към енергийната система и намиране на резервни такива. НПВУ съдейства за стимулиране инсталирането на системи само за собствено потребление от домакинства и фирми в синхрон с мерки за повишаване на енергийната ефективност, но се нуждае от прецизиране, за да позволи на енергийно бедни домакинства да се възползват. За целта са необходими допълнителни облекчения за тази категория лица. Обхващането на различни социални групи във всички региони на страната съдейства за осигуряване на достъп до електрическа енергия, но и за съкращаване на социалните плащания и повишаване на енергийната ефективност, а с това се намаляват негативните антропогенни въздействия върху компонентите на природната среда и се реализира подходът за включващо развитие.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Антропогенното въздействие върху климата нараства застрашително, а политиките, които в момента се опитват да противодействат, се очаква да доведат до глобално затопляне от 2,8°C през XXI век според оценка на UNEP (2022), което пък надхвърля целите в Парижкото споразумение. България подкрепя идеята за намаляване на парниковите газове и озеленяване на икономическите дейности чрез повече ВЕИ и енергийна ефективност, въпреки че оценката на Gore (2020) показва, че парниковите емисии са неравномерно разпределени между регионите, страните и домакинствата. Най-богатите 10% от населението на света (около 630 милиона души) са отговорни за 52% от кумулативните въглеродни емисии (Gore, 2020). Около половината от емисиите на най-богатите 10% (24,5% от глобалните емисии) днес са свързани с потреблението на гражданите на Северна Америка и ЕС, което е резултат в голямата си част от транспорта, в т.ч. авиопревозите. През 2021 г. емитираните в България газове я поставят на 61-во място в света, 13-о в ЕС, а самият Съюз заема трето място в глобален аспект (Stirra et al., 2022). Дори и от тази си позиция страната е ангажирана с екологизирането на индустрията и домакинствата и поема отговорности за повече зелена енергия, включително и чрез НПВУ.

Положителната страна на българския план е в това, че основно залага на зелени инвестиции, като голяма част от тях са със смесени цели – социални, регионални и насочени към бъдещето поколение. Поставя се акцент върху децентрализираното генериране на електрическа енергия, чрез което да се повиши енергийната ефективност, включително чрез последното решение на НС за промяна в НПВУ. Дори и без наличие на стимули през последните 3 години се наблюдава нарастване на броя на обектите и инсталираните фотоволтаични мощности в България, което е резултат от ръста на цените на електрическата енергия.

Проблемните области в плана са свързани с липсата на ясен макроикономически ефект от предвидените реформи и инвестиции, неясни подходи за стимулиране на планираното частно съфинансиране, включване на голям брой проекти с кратък срок за изпълнение. Променената политическа и икономическа среда налагат необходимостта от измененията в проектите от НПВУ, за което няма разработена процедура.

Микроикономическите проблеми произтичат от липсата на дефиниция, правила и стимули за участие на енергийно бедните домакинства в проектите, финансиране чрез НПВУ, както и наличието на критерии спрямо фирмите, които към момента стимулират бенефициенти с достъп до финансиране и високи показатели за икономическо представяне. Това не е в синхрон с идеите на зелената сделка за справедлив енергиен преход за всички, а така също и за създаване на включващо развитие.

БИБЛИОГРАФИЯ

Агенция за устойчиво енергийно развитие – статистика [Sustainable Energy Development Agency], <https://portal.seea.government.bg/bg/EnergyByYearByPowerSource>

БНБ, Лихвени проценти по кредити – нефинансови предприятия; [The Central Bank of the Republic of Bulgaria]

<https://www.bnb.bg/Statistics/StMonetaryInterestRate/StInterestRate/StIRIROnLoans/StIRIROnLoansNon-financialCorporations/index.htm>

Йоцов, В., Минасян, Г., Луканова, П., Златинов, Д., Сарийски, Г. (2021) Годишен доклад 2021. Икономическо развитие и политики в България: оценки и очаквания, Горекс прес, София, ISBN 78-954-9313-18-5 [Yotsov, V., Minasyan, G., Lukanova, P., Zlatinov, D., Sariyski, G. (2021) Godishen doklad 2021. Ikonomicheskoto razvitie i politiki v Bulgaria: otsenki i ochakvania, Goreks pres, Sofia, ISBN 78-954-9313-18-5].

Министерски съвет на Р. България, Национален план за възстановяване и устойчивост, версия 1.5; <https://www.nextgeneration.bg/14> [Ministerski savet na R. Bulgaria, Natsionalen plan za vazstanovyavane i ustoychivost, versia 1.5; <https://www.nextgeneration.bg/14>]

Министерски съвет на Р. България, Национален план за възстановяване и устойчивост, версия 1.4, 15.10.2021; <https://www.nextgeneration.bg> [Ministerski savet na R. Bulgaria, Natsionalen plan za vazstanovyavane i ustoychivost, versia 1.4, 15.10.2021; <https://www.nextgeneration.bg>].

Министерство на финансите, Бюджетът за 2022 г. се очаква да приключи на дефицит от 2,9 на сто от прогнозния БВП; <https://www.minfin.bg/bg/news/12066> [Ministerstvo na finansite, Byudzhetat za 2022 g. se ochakva da prikluyuchi na defitsit ot 2,9 na sto ot prognoznia BVP; <https://www.minfin.bg/bg/news/12066>]

Народно събрание (2023) Решение за задължаване на Министерския съвет да промени Плана за възстановяване и устойчивост в част енергетика, ДВ бр. 6 [Narodno sabranie (2023) Reshenie za zadalzhavane na Ministerskia savet da promeni Plana za vazstanovyavane i ustoychivost v chast energetika, DV br. 6].

НСИ. Дял на възобновяемата енергия в брутно крайно потребление на енергия; <https://nsi.bg/bg/content/4212/дял-на-възобновяемата-енергия-в-брутното-крайно-потребление-на-енергия> [NSI. Dyal na vazobnovyaemata energia v brutnoto krajno potreblenie na energia; <https://nsi.bg/bg/content/4212/dyal-na-vazobnovyaemata-energia-v-brutnoto-krajno-potreblenie-na-energia>]

Crippa, M., Guizzardi, D., Banja, M., Solazzo, E., Muntean, M., Schaaf, E., Pagani, F., Monforti-Ferrario, F., Olivier, J., Quadrelli, R., Risquez Martin, A., Taghavi-Moharamli, P., Grassi, G., Rossi, S., Jacome Felix Oom, D., Branco, A., San-Miguel-Ayanz, J. and Vignati, E., CO2 emissions of all world countries - 2022 Report, EUR 31182 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2022, doi:10.2760/730164, JRC130363.

Darvas Z., Domínguez-Jiménez M., Idé Devins A., Grzegorzczuk M., Guetta-Jeanrenaud L., Hendry S., Hoffmann M., Lenaerts K., Schraepen T., Tzaras A., Vorsatz V. and Weil P. (2021) European Union countries' recovery and resilience plans, Bruegel datasets, last

updated 28 September. <https://www.bruegel.org/publications/datasets/european-union-countries-recovery-andresilience-plans/>

Eurostat, Energy intensity;

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

Guillamón, M., Ríos, A., Benito, B. (2021) An assessment of post-COVID-19 EU recovery funds and the distribution of them among member states. *Journal of Risk and Financial Management*, vol. 14, no. 11.

Mišík, M., Oravcová, V. (2022) Ex Ante Governance in the European Union: Energy and climate policy as a ‘test run’ for the post-pandemic recovery, *Energy Policy*, vol. 167.

Gore, T. (2020) *Confronting Carbon Inequality. Putting Climate Justice at the Heart of the Covid-19 Recovery*, OXFAM Media Briefing; <https://www.oxfam.org/en/research/confronting-carbon-inequality>

SP Global Ratings, 2022. *Global Credit Outlook 2023: No Easy Way Out*; <https://www.spglobal.com/ratings/CreditOutlook2023>

United Nations Environment Programme, 2022. *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window — Climate crisis calls for rapid transformation of societies — Executive Summary*. Nairobi; <https://www.unep.org/emissions-gap-report-2022>

HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

ОЦЕНЯВАНЕ ОТ РАВНИТЕ ПО СТАТУС – ТЕОРЕТИЧНИ ПРЕДПОСТАВКИ VS ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ В БЪЛГАРСКАТА ДЪРЖАВНА СЛУЖБА

Аделина Борисова¹,
Национална агенция за професионално образование и обучение

Резюме

Оценяването от равните по статус дава възможност на колегите от екипа да участват в системата за оценяване на постигнатите резултати. Този вид оценка принадлежи към модерната практика за оценяване, основана на 360-градусовата обратна връзка. Оценката от равните по статус намалява субективността в оценяването, но създава и редица предизвикателства за всички ангажирани страни. В статията се анализира теоретичният модел на оценката от равните по статус спрямо действащата практика за включване на повече участници в оценяването на държавните служители в България.

Ключови думи: *оценка на изпълнението на длъжността, оценка на равните по статус, държавна служба, компетентности*

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

PEER APPRAISAL - THEORETICAL ASSUMPTIONS VS PRACTICAL DIMENSIONS IN THE BULGARIAN CIVIL SERVICE

Adelina Borisova², National Agency for Vocational Education and Training

Abstract

Peer appraisal enables teammates to participate in the performance appraisal system. This type of evaluation belongs to the modern evaluation practice based on 360-degree feedback. Peer appraisal reduces subjectivity in evaluation, but also creates a number of challenges for all parties involved. The article analyzes the theoretical model of peer appraisal in relation to the current practice of including more participants in the civil servant's assessment in Bulgaria.

Keywords: *performance appraisal, peer appraisal, civil service, competences*

В статията се фокусираме върху един от аспектите на инструментариума за оценяване, базиран на 360-градусовата обратна връзка, който се състои в участието на колегите от екипа в оценяването. Това е съвременна практика за оценка, която има голям потенциал за непрекъснато подобряване на работния процес. Стремещт към ограничаване на субективността води до ангажирането на повече участници в оценяването. Поставянето на оценка от равните по статус обаче поставя сериозни предизвикателства пред мениджмънта, тъй като възниква въпросът „как колеги от екипа да поддържат добри отношения и едновременно с това да бъдат оценители“.

Мори Пейпърл (Peiperl, 2001) разглежда задълбочено проблема с оценката от равните по статус. Авторът идентифицира няколко парадокса, свързани с прилагането на този инструмент за оценка: *парадокс на ролите* (как едновременно да бъдем колеги и оценители); *парадокс на работата в група* (как функционира екипът и по какъв начин да се оцени екипната работа, при условие че фокусът е върху индивидуалните резултати); *парадокс на измерването* (с какви критерии да се измерва изпълнението); *парадокс на възнаграждението* (дали оценката от колегите да оказва влияние върху заплащането).

Пейпърл подчертава, че мениджърите имат ключова роля в успешното оценяване от равните по статус, като мениджърите и организациите трябва да посвещават повече време за изясняване предназначението на този вид оценяване, чиято цел е да се

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

предостави навременна и полезна обратна връзка, за да се помогне на служителите да подобрят работата си. Подробната и качествена обратна връзка от равните по статус, наставничеството и подкрепящото консултиране от мениджъра, са изключително важни инструменти за професионално развитие.

Когато се избират критерии, е важно да се помни, че служителите изпълняват различни работни задължения. Неподходящи и тясно дефинирани критерии ще затруднят оценителите и ще бъдат още по-трудни за приложение и от оценяваните.

Парадоксът на работата в група не винаги се откроява като съществен проблем, когато се постигне правилния баланс между оценяването на приноса на отделните служители и признаването на взаимозависимостта между тях.

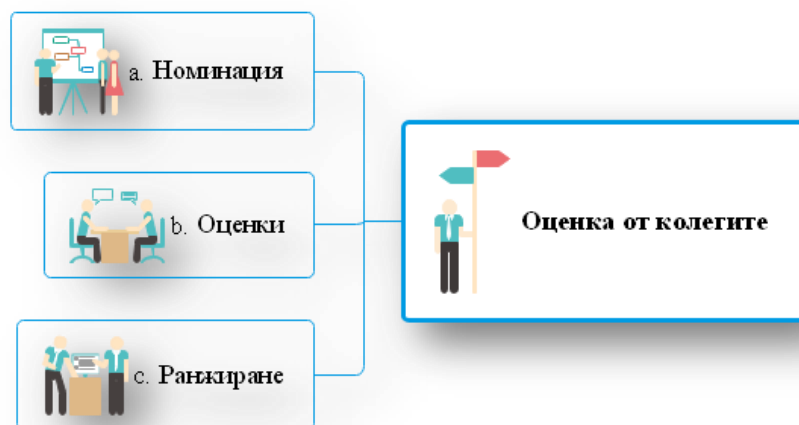
Основните условия за ефективно работеща оценка от равните по статус включват няколко препоръки, насочени към мениджърите:

- Първо, придобиване на умения за справяне с изведените парадокси, тъй като те могат да блокират всяка програма за оценка от равните по статус;
- Второ, заявяване на подкрепа и разясняване на служителите ползите от този тип оценяване;
- Трето, съветване на подчинените, търсене на тяхното мнение и създаване на условия за обсъждане и самоусъвършенстване;
- Четвърто, провеждане на тренинг в малки групи за формиране на умения за оценяване и даване на обратна връзка.

Според Лоуенбърг и Конрад оценката от равните по статус следва да се ползва като инструмент за развитие, а не с цел вземане на решения за заплащане или повишение. (Лоуенбърг, Конрад, 398.)

В науката съществуват три техники за оценка от колегите в екипа, изобразени на Схема 1:

Схема 1. Техники за оценка от колегите



Номинирането дава възможност за посочване на най-добър или най-компетентен колега по някакво конкретно измерение или характеристика на работата. Оценяването и ранжирането се провеждат по подобие на оценката от ръководителите.

Оценката от равните по статус е създадена, за да насърчи екипно ориентираната среда като осигури всеобхватна обратна връзка за работата на екипа. Повечето служители приемат колегиалното оценяване поради факта, че ограничава субективността на мениджъра, тъй като включва повече участници в процеса. *Оценката от равните по статус* е създадена, за да насърчи екипно ориентираната среда като осигури всеобхватна обратна връзка за работата на екипа³.

Хендерсън подчертава, че „хората могат да имат трудности да оценяват трудовото поведение на колегите си, защото често нямат достатъчно информация за трудовите изисквания към колегата и действителното им изпълнение от негова страна.“

Поради тази причина, важно е всички участници в системата за оценка да бъдат **адекватно обучени** за ролята, която ще заемат в оценяването, за да могат да се включат с обективна преценка в този процес.

Този инструмент за оценка следва да се прилага внимателно, като за целта се минимизира влиянието на личната предубеденост на колегите и на приятелствата (негативно и позитивно влияние). За целта е необходимо оценката от равните по статус да се използва като средство за развитие, а не като средство, което оказва влияние върху заплащането и дисциплинарните действия.

Най-ефективният подход за използване на този метод е чрез наемането на професионален консултант, който да обсъди получените оценки с всеки служител. Тогава мениджърът ще се ангажира само с идентифицирането на поведението на служителя, които сочат подобро изпълнение и заслужават награда.

Груповите оценки са разработени с цел създаване на атмосфера на екипна работа и повишаване на продуктивността. При груповите оценки всеки е оценяван, включително и началникът. Ланза препоръчва груповите оценки като допълнение на индивидуалните. Авторът акцентира, че за да бъдат ефективни груповите оценки е необходимо изграждане на доверие между оценяван и оценяващ, както и наличие на конфиденциалност. При този метод основните предимства са следните: мениджърът не е единственият оценяващ; оценките не са свързани със заплащането, което прави процесът по-обективен и по този начин се подсилва участието в групата.

Въз основа на изложените ключови теоретични характеристики на оценката от равните по статус, ние ще потърсим основни прилики и разлики в прилагането на този инструмент за оценяване в процеса на годишното оценяване на извършената работа на държавните служители в България. В следствие на направения анализ на нормативни документи и на информацията от докладите за състоянието на държавната администрация, читателят ще се запознае с няколко предложения за дискусия по темата за ангажираността на служителите в екипното оценяване.

В Наредбата за условията и реда за оценяване на изпълнението на служителите в държавната администрация (НУРОИСДА) в чл. 18, ал. 2 е посочено, че „преди определянето на годишната оценка на изпълнението, оценяващият ръководител може да поиска мнение за работата на оценявания от други служители, които често работят с

³ Виж повече у Богданова [Bogdanova], 2013, 436 – 437.

оценявания”. От нормативно заложеното е ясно, че прекият ръководител може да поиска мнение за работата на оценявания служител от други служители, но това не е задължително. Този текст всъщност не въвежда колегиалното оценяване в същинския му вид в модела за оценка на работата на държавните служители, а по скоро се прилага като инструмент за обратна връзка и разширено участие на колегите в оценяването, но по преценка на ръководителя. В НУРОИСДА няма посочени случаите, при които прекият ръководител може да поиска мнението на други служители. На практика поисканото мнение не включва същинско оценяване по скала с оценки, обосновка и реално няма тежест в оформянето на крайната оценка. НУРОИСДА не изяснява обхвата на този вид поискано мнение (относно екипна задача, цялостно трудово изпълнение, междуличностни отношения, професионално-личностни качества и др.) Прекият ръководител разполага със самостоятелност да направи преценка на ситуацията и да приложи нормата по целесъобразност. В българската практика мнението на служителите от екипа не може да се отрази върху заплащането на труда, което на свой ред кореспондира с положителните характеристики на този вид оценяване. Но от друга страна, липсва връзка между колегиалната обратна връзка и професионалното развитие на служителите. В тази посока може да се дискутира въпросът дали да се даде право на колеги-ментори да участват в годишното оценяване на съответния служител. Допускаме, че законодателят въвежда тази форма на колегиално участие в оценяването, за да не се увеличи административната тежест от наличието на допълнителни формуляри за оценка и даване на мнение. Също така може да възникне риск от влошаване на работния климат вследствие на превръщането на тази възможност от доброволна практика в задължителен елемент на годишното оценяване на работата на държавните служители.

В практиката липсва информация за прилагането на тази правна възможност от страна на прекия ръководител, като това твърдение се основава на преглед и анализ на информацията, поместена в Докладите за състоянието на държавната администрация за периода от 2013 г. до 2020 г. Изборът на времеви диапазон на изследване на посочените доклади се дължи на факта, че от м. юли 2012 г. прекият и контролиращият ръководител имат възможност да включат в оценяването мнението на колегите, допълнителна информация и аргументация. Съгласно чл. 18, ал. 3 „При определянето на годишната оценка оценяващият ръководител отчита и наличната информация за мнението на външни потребители относно работата на оценявания.“

С чл. 21, ал. 1 от НУРОИСДА се дава право на контролиращият ръководител да преглежда формулярите за оценка, като има право „да изиска от оценяващите ръководители допълнителна информация и аргументация за оценките, да поиска допълнително мнение на други служители за работата на оценявания, както и да направи коментар, който да запише в съответния раздел на формуляра за оценка“.

Любопитно изглежда същият въпрос в практиката на контролиращия ръководител за споменатия период и затова направихме анализ на информацията в Докладите за състоянието на държавната администрация. Акцент поставяме върху правото на

контролиращия ръководител да потвърждава и да променя оценки с единица нагоре или единица надолу.

Можем да твърдим, че контролиращият ръководител използва в практиката си елементи на колегиално оценяване, както и търсене на допълнителна информация и аргументация от прекия ръководител.

В подкрепа на това твърдение може да се запознаете с данните на Диаграма 1, където ясно се открояват няколко тенденции:

Диаграма 1 Учасие на контролиращия ръководител



Първо, наблюдава се тенденция към повишаване броя на случаите, при които контролиращият ръководител коригира поставената оценка с единица нагоре, като най-голям е техният дял през 2017 г. (460) и 2020 г. (574). Конкретните мотиви за коригираните оценки не са изложени в докладите за състоянието на администрацията. Участието на контролиращия ръководител цели да се повиши обективността и справедливостта в процеса на оценяване на работата на служителите. Тази форма на участие е важно да се основава на постигнатите резултати от конкретния служител и бъдещ потенциал за професионално развитие.

Второ, запазва се относително постоянна тенденция за изследвания период, при която се коригират поставените оценки с единица надолу, като техният брой нараства през 2019 г. на 364. Може само да предполагаме на какво се дължат направените промени в поставените оценки – дали е коригираща мярка на проявен субективизъм от страна на прекия ръководител, където ясно се вижда разлика между индивидуални постижения и принос за звеното. В тази коригирана оценка не става ясно до каква степен е оказало влияние мнението на колегите от екипа или друга релевантна информация.

Може да обобщим, че и в двата случая са налице дисбаланси и субективно оценяване, ограничено до становището на прекия ръководител. Включването на повече участници

в оценяване несъмнено е положителна промяна и по всяка вероятност и колегите от екипа имат своята непряка роля в този процес.

Трето, променливо се развива практиката за поискване на допълнителна информация от преките ръководители и търсене на мнението на колегите в екипа за вземане на решение за коригиране на поставената оценка. В началото, през 2013 г., когато това право е дадено на контролиращия ръководител, има 350 такива случая. В последствие, през 2014 г. драстично намалява броят им на 90, докато през 2018 г. броят на случаите нараства на 443. През 2020 г. случаите отново намаляват и достигат най-ниска стойност - 65. През 2021 г. случаите нарастват на 97. Описаната тенденция към намаляване на броя на тези случаи спрямо предходни години може да се дължи на подобрен работен процес и обучени преки ръководители за обективно оценяване.

По отношение на *колегиалното оценяване* по-горе споменахме основни негови преимущества. Затова може да обобщим, че този метод за оценка изпълнява значими функции в цялостния процес по оценяване. Нека посочим по-важните предимства:

- Допринася за по-висока обективност при оценяването;
- Поощрява професионалното развитие на оценявания служител;
- Подпомага задържането на таланти служители;
- Спомага за идентифицирането на слабости в трудовото представяне и на тази основа могат да се въвеждат подходящи начини за методическа подкрепа на служителя.

НУРОИСДА създава форма на *колегиално оценяване*, чието приложно поле може да се доразвие на ниво администрация. Както посочихме по-горе, липсва нормативна регламентация за начина, по който прекият ръководител може да „поиска мнението“ на съответните служители в оценяването на даден служител (устно или писмено, което може да бъде анонимно, писмено искане, разговор, анонимна оценка, попълване на формуляр за оценка, онлайн базиран формуляр за оценка, чек лист или друг инструмент за оценка.) На практика, за да се изяснят случаите за поискване на мнение от колегите в екипа, е необходимо във вътрешните правила за работа на конкретната администрация да бъдат посочени съответно: случаите, при които прекият ръководител може да поиска мнението на служителите, които работят често с оценявания служител; начина/начините за поискване на мнението на колегите; цел и обхват на оценяването от колегите в екипа (оценяват единствено проявленията на компетентност „работа в екип“; оценяват единствено степен на постигане на обща трудова задача от техните индивидуални работни планове; или други компетентности по решение на ръководството на дадена администрация.) Участието на ментор или наставник в тази процедура за оценяване заслужава да бъде елемент на колегиалното оценяване. Във вътрешните правила могат да бъдат уредени и други въпроси, свързани с насърчаване на екипната дейност, идентифициране на потребности от обучение за повишаване на екипната ефективност, и др.

В тази връзка предлагаме на вниманието на читателя примерни формуляри за събиране на мнение относно работата на оценяван служител от колеги, които често работят с

него. (Вж. Приложение № 1 и Приложение № 2). Тези формуляри се основават по скоро на техниката за „оценка“, а не на техниките „номиниране“ или „ранжиране“, които бяха представени в изложението. Тяхната цел е събиране на информация, която да подпомогне оценяващия и контролиращия ръководители в обективното и справедливо оценяване. Тези документи могат да бъдат електронно разработени и да се прилагат лесно, анонимно и ефективно без риск от засилване на административната тежест.

Създадените формуляри са съобразени с нормите на чл. 18, ал. 2 от НУРОИСДА и чл. 21, ал. 1 и ал. 2 от НУРОИСДА. Те могат да се използват като помощен доброволен инструмент в практиката. Последните вземат предвид положителните характеристики на колегиалното оценяване, представени в съвременната практика по управление на човешките ресурси. Те се различават по обхват според това дали се прилагат от оценяващ или контролиращ ръководител. Ако се прилагат от оценяващ ръководител, оценката от равните по статус, се заключава в даване на обща оценка за проявленията на компетентност „работа в екип“ по повод изпълнението на общи задачи от работните им планове. Когато оценяването от равните по статус се прилага от контролиращия ръководител, тогава формулярът за събиране на мнение обхваща даване на обратна връзка върху по-широк обем от задачи и компетентности. Разликата в съдържанието на двата документа произтича от ролята и функциите на прекия и контролиращия ръководител.

БИБЛИОГРАФИЯ

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

Доклади за състоянието на администрацията за 2013 г., 2014 г., 2015 г., 2016 г., 2017 г., 2018г., 2019г., 2020г. и 2021 г., достъпни на <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81> [Dokladi za sastoyanieto na administratsiyata za 2013 g., 2014 g., 2015 g., 2016 g., 2017 g., 2018g., 2019g., 2020g. i 2021 g., dostapni na <http://www.strategy.bg/Publications/View.aspx?lang=bg-BG&Id=81>]

Лоуенбърг, Г., К. А. Конрад (2002) Оценка на трудовото изпълнение. Управление на човешките ресурси – Христоматия, съст: Карабельова, С., София [Louenbarg, G., K. A. Konrad (2002) Otsenka na trudovoto izpalnenie. Upravlenie na choveshkite resursi – Hristomatia, sast: Karabelyova, S., Sofia].

Peiperl, M. (2001) Getting 360-Degree Feedback Right, Harvard Business Review, <https://hbr.org/2001/01/getting-360-degree-feedback-right>

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1 ФОРМУЛЯР ПО ЧЛ. 18, АЛ. 2 ОТ НАРЕДБАТА ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (ПРОЕКТ)

Мнение за работата на оценявания от други служители, които често работят с оценявания (прилага се от оценяващ ръководител)⁴

Оценяван служител:

.....

(име, фамилия, заемана длъжност)

1. Моля, оценете Вашия колега до каква степен демонстрира изброените поведения, характерни за успешна работа в екип?

Моля, отбележете със знак „X” избрания отговор на всеки ред.

(Скала от 1 до 5) (1 ниска степен/5 висока степен)

ПОВЕДЕНИЯ	1	2	3	4	5
1. Изпълнява индивидуалните си цели по начин, който подпомага изпълнението на общите цели					
2. Споделя информация, знания и опит с колегите си, полезни за постигане на целите					
3. Цени опита на другите и съобразява работата си с тях					
4. Подкрепя и помага на колегите си – в случай на необходимост					
5. Информира членовете на екипа за своята работа и е запознат с работата им за постигане на общите цели					
6. Не предизвиква конфликтни ситуации и съдейства за справяне с конфликти в екипа					
7. Изпълнява индивидуалните си цели по начин, който подпомага изпълнението на общите цели					

2. Моля, дайте пример с до ТРИ специфични компетентности* от Списък на преносими компетентности в държавната служба, които притежава оценяваният служител, и бяха от решаващо значение за успешното изпълнение на общата ви задача/задачи. (ако е приложимо)

⁴ Настоящият формуляр е разработен като резултат от нормативната разпоредба на чл. 18. (2) от НУРОИСДА, който гласи, че „преди определянето на годишната оценка на изпълнението оценяващият ръководител може да поиска **мнение** за работата на оценявания от други служители, които често работят с оценявания.”, и може да се прилага по преценка на ръководството на съответната администрация, утвърдено по съответния ред.

3. Ако оценяваният служител има нужда от обучение, моля изберете до ДВА (2) възможни отговора от изброените варианти: (ако е приложимо)

- Самостоятелно учене (дискусия с колеги в работна среда, четене на специализирана литература, е-обучение (МООС))
- Участие в курс за обучение, организиран от Института по публична администрация
- Обучение на работното място
- Обучение (семинар) извън работното място
- Участие в курс за обучение, организиран от европейска структура
- Участие в курс за обучение, организиран от друг вид обучаваща институция
- Менторство от колега/мрежа от колеги
- Методическа подкрепа от прекия ръководител (коучинг)
- Екипен коучинг
- Супервизия (подкрепа за подобряване на работата, отношенията с клиенти, колеги, емоционална интелигентност)

Дата:

Име, фамилия (*може да се запази анонимност)

Подпис:

**ПРИЛОЖЕНИЕ № 2 СПИСЪК НА КОМПЕТЕНТНОСТИ, СПЕЦИФИЧНИ ЗА
ПУБЛИЧНИ ОРГАНИЗАЦИИ ОТ ОБРАЗОВАТЕЛНАТА СФЕРА**

*Списък на преносими компетентности в държавната служба*⁵*

Списък на компетентности* ⁶ , специфични за публични организации от образователната сфера	Висши държавни и служители и	Служители на ръководна а длъжност	Експертни длъжности с аналитични и/или контролни функции	Експертни длъжности със спомагателни функции и технически длъжности
Първа област на компетентност⁷. Мобилизиране на новаторство и промяна				
1. *Умение за адаптиране и внедряване на добри европейски практики в практиката				
2. *Творчески подход (креативно мислене) към решаване на нововъзникнали казуси				
3. Чувствителност по отношение на работата на целия отдел (елемент на творческо мислене)				
4. Работа с документи, които нямат модел (разнообразна работа)				
5. Конструктивно мислене				
Втора област на компетентност: Управление на хора и задачи				
6. Координиране и контролиране на възложени от него задачи				
7. Способност за вземане на решения				
8. Управление на хора				
Трета област на компетентност: Общуване				
1. Умения за обясняване по достъпен начин на сложни понятия (професионална компетентност)				

⁵ Авторът допуска, че идентифицираните компетентности в рамките на проведеното от него дисертационно проучване и систематизирани въз основа на научната литература в сферата на човешките ресурси, могат да се приложат и адаптират към административни структури от друг сектор на общественото управление, тъй като имат същевременно своя универсален характер, преносим към различен контекст на работната среда.

* Компетентностите със знак * са диференциращи, отличителни компетентности, характеризирани високо ефективни служители.

⁷ При групирането на компетентностите е използван списък от уникални умения (Evers & Rush, 1996), цит. по Фърнам, 2008: 504.

2. *Ползване на чужд език в работата (ефективно водене на работни срещи, дискусии, комуникация с чуждестранни партньори, делови умения)				
3. Владее на комуникационни техники за общуване с хора на различни нива – индивидуален подход				
4. Създаване и поддържане на ползотворни взаимоотношения				
5. *Принос при участие във външни (междуведомствени) работни групи				
6. *Провеждане на обучения за колеги (педагогически умения, комуникативни умения, преподаване)				
7. Ръководство (модериране) на работни групи/събития				
8. *Работа в мултикултурна среда				
Четвърта област на компетентност: Управление на себе си				
1. *Работа при стрес ⁸ (самообучение)				
2. *Стремеж към самоусъвършенстване - познаване на добри европейски практики в сектора				
3. *Инициативност, готовност за включване в допълнителни дейности				
4. Организиране на труда				
5. Прецизна работа				
6. Коректно писане				

⁸ Провеждането на обучения за разширяване, актуализиране на уменията, самостоятелното учене, изграждането на екипи и др., са важни компоненти на социалната подкрепа.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 3 ФОРМУЛЯР ПО ЧЛ. 21, АЛ. 1 И АЛ. 2 ОТ НАРЕДБАТА ЗА УСЛОВИЯТА И РЕДА ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА ИЗПЪЛНЕНИЕТО НА СЛУЖИТЕЛИТЕ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ (ПРОЕКТ)

Мнение за работата на оценявания от други служители, които често работят с оценявания (прилага се от контролиращ ръководител)⁹

Оценяван служител:

.....

(име, фамилия, заемана длъжност)

1. Моля оценете степента, в която оценяваният служител притежава изброените компетентности, характерни за неговата длъжност:

(1 – Ниска степен/ 5 – Висока степен)

Компетентности	Дефиниция за компетентност	1	2	3	4	5
1. Работа в екип	Участва ефективно в екипи, които си сътрудничат за постигане на обща цел					
2. Професионална компетентност	Притежава професионални знания и умения, необходими за изпълнение на неговата длъжност					
3. Аналитична компетентност	Събира, обработва, анализира информация за предлагане на ефективни решения					
4. Ориентация към резултати	Постига високи резултати в съответствие с поставените цели и изисквания					
5. Комуникативна компетентност	Ефективно общува в устна и писмена форма					
6. Фокус към клиента (външен и вътрешен)	Ефективно удовлетворява интересите, очакванията и потребностите клиентите/потребителите на услугите и дейностите					
7. Дигитална компетентност	Притежава знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността					

⁹ Настоящият формуляр е разработен като резултат от нормативната разпоредба на чл. 21 ал. 1 и ал. 2 от НУРОИСДА и може да се прилага по преценка на ръководството на съответната администрация, утвърдено по съответния ред.

2. Моля, дайте пример за до ТРИ специфични компетентности* от Списък на преносими компетентности в държавната служба, които притежава оценяваният служител, и бяха от решаващо значение за успешното изпълнение на общата ви задача/задачи. (ако е приложимо)

--

3. Как бихте оценили работата на Вашия колега в цялост? Моля изберете до два (2) от посочените отговори.

- Изпълнява трудовите си дейности самостоятелно и отговорно
- В своята работа има нужда от наблюдение и подкрепа от по-опитен служител
- Работи ефективно в екип
- Обучава ефективно новоназначени служители (менторство)
- Решава самостоятелно професионални проблеми и притежава способност за самоуправление
- Взема обосновани решения в обхвата на своята компетентност

4. Ако оценяваният служител има нужда от обучение, моля изберете до ДВА (2) възможни отговора от изброените варианти: (ако е приложимо)

- Самостоятелно учене (дискусия с колеги в работна среда, четене на специализирана литература, е-обучение (МООС))
- Участие в курс за обучение, организиран от Института по публична администрация
- Обучение на работното място
- Обучение (семинар) извън работното място
- Участие в курс за обучение, организиран от европейска структура
- Участие в курс за обучение, организиран от друг вид обучаваща институция
- Менторство от колега/мрежа от колеги
- Методическа подкрепа от прекия ръководител (коучинг)
- Екипен коучинг
- Супервизия (подкрепа за подобряване на работата, отношенията с клиенти, колеги, емоционална интелигентност)

Дата: _____ Име, фамилия (*може да се запази анонимност)

Подпис: _____

ПРИЛОЖЕНИЕ № 4 ФОРМУЛЯР ЗА ОЦЕНКА НА СЛУЖИТЕЛ ОТ НАСТАВНИК

Оценяван служител:

.....

(име, фамилия, заемана длъжност)

1. Моля, оценете степента, в която оценяваният служител притежава изброените компетентности, характерни за неговата длъжност:

(1 – Ниска степен/ 5 – Висока степен)

Компетентности	Дефиниция за компетентност	1	2	3	4	5
1. Работа в екип	Участва ефективно в екипи, които си сътрудничат за постигане на обща цел					
2. Професионална компетентност	Притежава професионални знания и умения, необходими за изпълнение на неговата длъжност					
3. Аналитична компетентност	Събира, обработва, анализира информация за предлагане на ефективни решения					
4. Ориентация към резултати	Постига високи резултати в съответствие с поставените цели и изисквания					
5. Комуникативна компетентност	Ефективно общува в устна и писмена форма					
6. Фокус към клиента (външен и вътрешен)	Ефективно удовлетворява интересите, очакванията и потребностите клиентите/потребителите на услугите и дейностите					
7. Дигитална компетентност	Притежава знания и умения за обработване на информация, създаване на съдържание, дигитална комуникация, информационна сигурност и решаване на проблеми, които са необходими за успешно изпълнение на длъжността					

2. Моля, дайте пример за поне ТРИ други специфични компетентности* от Списък на преносими компетентности в държавната служба, които притежава оценяваният служител. (ако е приложимо)

--

3. Предпочитани форми за подобряване на компетентностите: (ако е приложимо)

1. Избират се компетентности (*ДО ДВЕ*) с най-ниска степен на владене по преценка на ментора (взимат се предвид отговорите на въпрос № 1).

Форми за подобряване на компетентностите	Моля, отбележете със знак „X”	Моля, посочете избраната компетентност за подобрене като отбележите нейния пореден номер от въпрос № 1
1. Самостоятелно учене		
• дискусия с колеги в работна среда		
• четене на специализирана литература		
• е-обучение (МООС)		
2. Участие в курс за обучение, организиран от Института по публична администрация		
3. Обучение на работното място		
4. Обучение (семинар) извън работното място		
5. Участие в курс за обучение, организиран от европейска структура		
6. Участие в курс за обучение, организиран от друг вид обучаваща институция		
7. Менторство от колега/мрежа от колеги		
8. Методическа подкрепа от прекия ръководител (коучинг)		
9. Екипен коучинг		
10. Супервизия (подкрепа за подобряване на работата, отношенията с клиенти, колеги, емоционална интелигентност)		

Дата:

/наставник/

Име, фамилия:

Подпис:

ADOPTION OF HUMAN RESOURCE INFORMATION SYSTEM IN ORGANIZATIONS

Konstantina Chatzi¹

Abstract

Businesses, having now, necessarily, adopted a more modern way of operating, realized that people are their valuable resource and for this reason they invest in Human Resources Management with the aim of solving and dealing with complex issues, as a result of economic instability, globalization and competition. Human Resources Management and its technologically advanced operations aim to serve the strategic goals of the business so that it becomes profitable and competitive. The combination of Technology and in particular Information Systems in Human Resource Management can contribute to saving time, reducing costs as well as increasing productivity and efficiency. In the implementation of each such Information System as in any other organizational change, the company is called upon to try something new with the aim of achieving the best possible results in terms of its strategic goals. We hope this study will help organizations adopt HRIS accurately and effectively.

Keywords: *Human Resource Management, HRIS, HRM, HRMS, HR practices, Business Performance, Strategy.*

INTRODUCTION

Our era is characterized by intense competition, rapid technological changes, and globalization of the economy. Within this environment, businesses must face the challenges of the conditions of the modern market, improving their effectiveness, increasing their efficiency and productivity, reducing their operating costs, in order to be able to survive and with the ultimate goal of maximizing their profits.

Businesses now rely heavily on information and communication technologies and sophisticated information systems to be competitive and offer their products and services. What role do information systems play in Human Resource Management, how do they transform “entrepreneurship” and what is their relationship with business performance? Around this issue, research and studies have been carried out which have shown that the benefits of the company from the use of an integrated information system in Human Resource Management are the reduction of operating costs, the optimization of business processes, the saving of resources and finally the increase of its productivity and profitability. In research done by Wiklund and Shepherd (2003), they showed that knowledge-based resources are positively related to the performance of the business. Shang and Seddon (2002) propose a multidimensional, detailed framework for categorizing the benefits that the company derives

¹ Konstantina Chatzi is PhD student, Faculty of Philosophy, Sofia University “St. Kliment Ohridski”. Her dissertation topic is “Information Systems in HRM as a Strategic Tool for Competitive Advantage in Business Administration”.

from the use of Human Resources information systems. The existence of such an integrated information system, facilitates a business to operate with as few errors as possible, to avoid inconvenience and possible charges, while the service of its customers is done more correctly, more directly and faster. Kaplan and Norton (1996) argued that in order to remain competitive, businesses need specific management and control systems, mainly in terms of intangible assets (e.g., workforce, infrastructure, technology). Papastathopoulos (2009) states that in the business world the balances are directly affected by the development and application of new technologies, pushing entrepreneurs to find new ones, or to the evolution and adaptation of existing business models-points of equilibrium.

The study wants to discover that hr transaction with HRMS capability, when applied correctly, significantly affects the performance of HRM. The type and size of the organization, the control variables in this study add no value to the findings of the research. This study confirms that traditional human resource management practices with HRMS enabled human resource development, and communication practices mainly affect human resource performance potential. In other words, this study specifically encourages an organization to adopt integrated performance management systems (PMS), an important component of HRMS, for the effective management of their employees.

Therefore, organizations that intend to review and renew the HRM of their business processes are informed by this study that the adoption of an appropriate HRMS, specifically a performance management system (PMS) will be critical to their success.

The adoption of information systems in Human Resource Management is evolving into a key input, which directly affects both the quality and quantity of the output produced by modern businesses (Laudon, Laudon, 2015,16).

LITERATURE REVIEW

The literature review illustrates the concept of HRIS and its benefits as well as the factors influencing the adoption of HRIS in organizations.

What is HRIS?

Human Resource Information Systems help businesses to maintain a correct, comprehensive and up-to-date database, from which the necessary information can be retrieved whenever necessary (Gara, 2001; Walker 1982).

The main purpose of Human Resource Information Systems is to provide full information to the HR department and to support decisions related to the company's personnel. Also, the primary goal of using such an information system should be to save costs and time, and then to analyze data and make decisions. (Kovach, Cathcart, 1999).

Human Resources Information Systems are systems with the help of which the collection, storage, use, analysis, retrieval and distribution of information about the human resources of a company is carried out (Tannenbaum, 1990; Fischer et al, 1999).

According to Broderick and Boudreau (1992) Human Resource Information Systems are the synthesis of databases, applications, software and hardware equipment, which are necessary

for the collection, recording, storage, management, distribution, presentation and exploitation of data concerning the workforce of a company.

According to Kettley and Reilly (2003), Human Resource Information Systems consist of a fully integrated network across an organization of data, information, services, databases, tools and transactions for human resources.

In the case where the transactions of Human Resource Information Systems are made with the help and use of the Internet, then there is talk of “electronic-HR” or “e- HR”. Many times, the use of these systems requires the application of conventional, network technologies and advanced voice technologies and applications of the world wide web (Panayotopoulou, Vakola, Galanaki, 2007).

According to Fein (2001) managers rely on Human Resource Information Systems and provide advanced data analytics, specialized for the valuation of management, skills tests, recruitment and organizational development. Therefore, Human Resource Information Systems are much more than a combination of software and computer hardware, since this system includes elements such as functions, policies, processes and human resources and combines them in order to better manage the functions of Human Resource Management.

What are the benefits of HRIS?

- Easy access to data and information related to staff.
- Automation of processes and reduction of bureaucracy. For example, Schnitt (1993) notes that technology makes it possible to have and process data in several places at once, allowing for faster processing of tasks. Thus, operations are carried out at a horizontal level and become more flexible by removing the vertical structure that causes bureaucracy. Kanthawongs (2004) who studied the effect of HRIS on Thai businesses argued that they reduce the “paper” used, the time to search for information, the workload and automate the transfer of documents.
- Accurate and specific data with less probability of error.
- Faster access and processing with the use of technologies that lead both to the satisfaction of the employee who, for example, applies for information and to faster management decision-making.
- Creation of an “organizational memory” in the company that will store information about all employees (even those who left) and will be able to anticipate future career changes of employees, highlight the excellent of the “average” employees, the strengths and weaknesses of the executives and the educational needs or needs of the company for staffing.
- Creation of satisfactory prints in volume, variety and quality that will provide more accurate and meaningful information.
- Elimination of distances, thus making it possible to process the data of all employees even if the company has branches in many areas (remote access, network organizations). For example, distributed databases and communication technologies allow the provision of information in several places at once (Schnitt, 1993). Also, “virtual task forces” are being created to handle specialized problems around the world. As Strassman (1985, 22-7) put it

“It is not in the interest of a business to have a specialist for a rare problem lest this problem appear someday. Technology allows you to have the experts available electronically”. Of course, the “abolition of borders” can help in all aspects of personnel management from recruitment and personnel selection to their training and development.

- Modern HRIS are part of an integrated information system that a business has, so if they are a subsystem of an ERP, they solve problems of incompatibility and coordination and help to better organize the business.
- Providing modern services and creating a modern image for the business that makes it attractive to the labor market and to existing and potential staff.
- Acquiring a more professional and customer-centric approach.
- However, the benefit is not so great and is a short-term perspective, because as Kinnie and Arthurs (1993) saw in a survey, only 19% of the companies that studied saw a reduction in costs. In fact, 8% saw an increase in labor costs after the introduction of HRIS, due to the recruitment of new staff in the human resources department with increased technical and problem-solving skills.
- Change in the relationships of employees and line executives, as well as change in the relationships of line executives with the Human Resources department. Now, employees can be part of management and the HR department can work productively with other executives.
- Upgrading the role of HR- manager and greater recognition of its importance.
- Improvement of the services provided by the Human Resources department that comes from the knowledge of the data and not from their acquisition. (Zuboff, 1988)
- Creating a competitive advantage for the business, since human capital is the most important resource of the business and the only one that is difficult to “copy” by competing companies. The competitive advantage can be a “key” to the company's success, especially if we are talking about innovations and original processes that provide added value and uniqueness. Of course, it usually constitutes the “black box” and there is difficulty connecting HRM systems with long-term acquisition of competitive advantage (Ordenez, 2004). Research carried out by the latter in 123 Spanish companies has shown that HRIS contributes to the creation of knowledge at an individual level, that is, to human capital, and that there is a positive relationship between technological changes and the creation of a competitive advantage.
- Transfer of the center of gravity from traditional functions to strategic management of human resources. The human resources department is freed from more trivial processes and ensures time to deal with strategic plans. This is mainly helped by decision support systems (DSS) and artificial intelligence.
- Ability to reorganize HR processes to be more efficient and modern (restructuring, reengineering, outsourcing, strategic alliances). This process is often a one-way street, in order for the company to adapt to rapid changes, globalization, rapid product life cycles, the need for flexibility and the increase of knowledge for the business unit and the customer (Boudreau, 1992).

- Increasing effectiveness and efficiency in 4 ways (Gallagher, 1997; Walker, 2001; Kossek et. al., 1994):
- Increased productivity from the appropriate selection of personnel, the reduction of dismissals and flexible working methods.
- Increased needs for the creation of reports to the government regarding labor legislation, which in fact is constantly changing.
- The growth rate of IT technology is high, with the result that HRIS has to adapt in order for a business to be competitive.
- The availability of information systems at relatively reduced prices that increase the return of the investment.

Research conducted in Hong Kong (Ngai, Wat, 2006) on what businesses consider advantages from the use of HRIS highlighted the most important benefit of quickly responding and accessing information and as less important the creation of a competitive advantage. The score was made on a five-point scale, where 5 was considered the most important advantage and with 1 the least significant. The results are shown in detail in the table below and are sorted based on their degree of importance.

Table 1. Advantages of using HRIS

Arithmetic mean	Standard deviation	
Quick response and access to information	4,377	0,813
Improve data control	4,186	0,892
Reduce data entry multiple times	3,991	1,026
Organization of processes in human resources	3,835	0,927
Fewer mistakes	3,779	1,1
Pre-standardization of processes	3,522	0,983
Reduction of bureaucracy	3,412	1,257
Reduction of human resources functions	3,404	1,002
Better control over HR operations	3,287	1,227
Decision-making based on good information	3,257	1,14
Improving services to customers	3,254	1,225
Creating a competitive advantage	3,063	1,149

Source: Ngai, Wat, (2006).

Factors affecting the use of HRIS

It is worth noting that until 1986, according to a survey (Hall, Torrington, 1986) most companies used information systems mainly to record employee data and for the payroll process and not for forecasts, analyses and support of business decisions. Since then, various empirical reports show that this situation has changed (Kinnie, Arthurs, 1996; IES/IPD, 1997, 1998, 1999). The reasons for this low usage rate stem from various factors in the environment of a Human Resource department, such as the size, culture, strategy, strength and policy of the business.

The size of the enterprise

The relationship between the size of the organization and the use of information systems was first distinguished by Hall and Torrington, 1986. It can be observed that there are two fundamental differences between small and large enterprises, regarding the purchase of a Human Resources Information System: the cost and the risk. Obviously, the smaller enterprise cannot afford the costs and complexity of a universal business information system, such as PeopleSoft or SAP. The risk is greater for the small business as it may face serious problems in the implementation of the new software. Thus, small business is always more careful with the system it has adopted and may take longer to develop complex processes with it (Thaler-Carter, 1988). However, the literature shows conflicting data on the potential of small businesses to implement a Human Resources Information System. Thaler-Carter (1998) observed that smaller companies choose low-cost and risk applications. Ball (2001) concluded that small businesses are less likely to implement such a system, in particular for recruitment and training processes. Also, small enterprises have problems in managing their electronic resources (Delone, 1981). On the contrary, Raymond (1985) noted that small enterprises are capable of the universal development and implementation of information systems. Similarly, according to Cooley, Waltz and Waltz (1987) there are two factors which help to increase the use of information systems by smaller enterprises:

- the ever-lower cost of software and hardware equipment,
- the fact that computers are becoming increasingly user-friendly, with no need for special qualifications in computer science.

Regarding larger companies, it is worth noting that they are usually equipped with better and more trained specialists in the human resources management department than smaller companies (Ivancevich, 1998). Finally, Ein-Dor and Segev point out that larger companies are more likely to have successful Human Resource Information Systems.

The culture of the enterprise

The culture of the company is shaped by the values and standards that govern the business. Company culture plays an important role in determining the extent to which employees are ready and willing to learn new things and in determining the extent to which they resist the proposed changes (Antal, Diekes, Hahner, 1997). Earlier studies have highlighted the importance of top management support for the implementation of information systems (Bruwer, 1984; Doll, 1985). Various scholars have discovered that the support of top management is one of the most important factors that determine the effectiveness of an information system (Cervený, Sanders, 1986; Keen, Morton, 1978). Yeung and Brockbank (1995) noted that the lack of such support is a major deterrent to the restructuring of the operations of Human Resources Management.

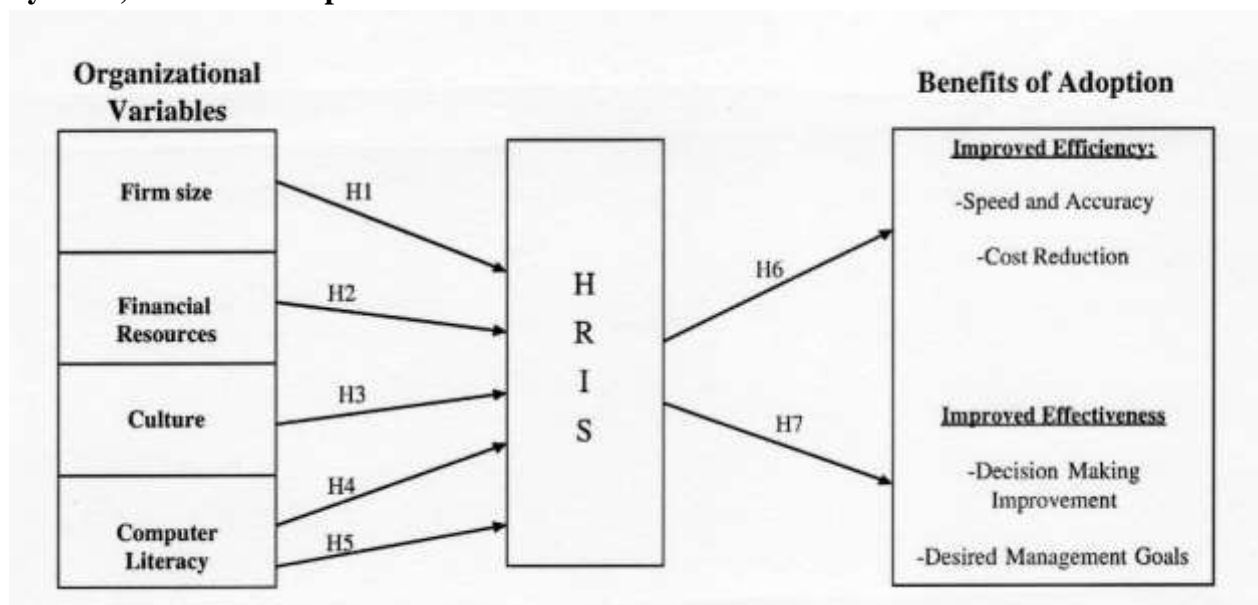
It has also been pointed out that the failure of a Human Resources Information System is mainly due to the ineffective communication of its users and the inconsistency of users with regard to their obligations (Keil, Cule, Lyytinen, Schmidt, 1998). In a small enterprise in

particular, the general manager plays an important role in the decision to implement such an information system, given that smaller enterprises have such a structure and are usually managed by the owner himself, who also has the position of general manager (Raymond, Magnenat-Talmann, 1982; Solomon, 1986). Finally, the importance of supporting top management led Kovach and Cathcart (1999) to conclude that this is one of the biggest challenges in the successful implementation of an effective Human Resources Information System.

Capabilities / Power of the enterprise

Regarding the power and capabilities of employees, it is stated that users with the most computer skills are more likely to want and more easily accept the experience of an information system (Igbaria, Nachman, 1990). On the contrary, employees who are less familiar with computers are more anxious about the new information technologies to be imposed (Igbaria, Parasuraman, 1989). Therefore, the higher the level of knowledge management in information technologies, the more likely it is that a Human Resources Information System will be successfully implemented.

Diagram 1: Factors affecting the implementation of Human Resource Information Systems, Benefits of implementation



Source: Nusair et al. (2007)

Other relevant factors

The influence of other relevant factors on the use of Human Resource Information Systems was investigated by Kossek et al. (1994) and Kinnie and Arthurs (1996). They argued that there are four different and determinants of a company's culture that influence the use of information systems:

1. The tendency of personnel department experts to separate IT specialists and assign electronic tasks to them, and thus justify their own lack of computer skills.

2. The gradual automation of information systems, which is determined by the time and efficiency of the operations of human resources management.
3. Opponents of information systems, through the interior of the company, declare ignorance and indifference to the information system.
4. Information intermediaries, i.e., those who comply with the new roles in Human Resource Management.

Also, other factors have been deemed critical for the use of information systems, such as the structure of a human resources department, its strength and policy and finally the skills that employees in this department have (Haines, Petit, 1997).

Beckers and Bsat (2002) noted that the cost of acquiring, installing and maintaining an information system can be high and this is usually the biggest obstacle to its implementation. Similarly, Kovach and Cathcart (1999) pointed out that the lack of money and support from top management are the major obstacles to the implementation of a successful Human Resources Information System.

In conclusion, we could say that Human Resource Information Systems serve three different functions (Papalexandri, 2003):

- They assist the executives of the Human Resources Management department in the fulfillment of their traditional duties (recruitment, training, remuneration, evaluation, security).
- They provide information to third parties, such as line executives, trade union representatives and external bodies (state, partner companies), relevant to the company's human resources.
- They support the HR planning process. The relevant information is provided to senior management, who use it to support and make decisions related to the company's strategy.

CONCLUSIONS

The impact of information technology and consequently of the information systems created to offer integrated innovative solutions and faster reactions to issues that arise, have come to change the future of business operations since already through the literature review conducted in this paper and the results collected from the research, we find that the influence is obvious and non-negotiable. After all, to increase the effectiveness of HRM, organizations are increasingly dependent on HRIS (Ball, 2001, Lippert, Swiercz, 2005, Troshani et al., 2011).

Specifically, the Information Systems were developed to affect the functions of Human Resources Management with the aim of improving them and proven according to research the development of ICT has significantly improved the design of human resource management, the results showed that HRM programming supported by ICT increases the efficiency of human resources.

This research adds a positive sign and redefines the importance of Information and Communication Technology in all its dimensions. Its contribution to business processes or specifically to the management processes by HR executives to support and upgrade human

resources, seems to be an increasingly integral part of it. Although there is confusion about the use or total adoption of systems, due to various factors, mainly the investment of capital, companies are found to recognize the benefits and partially overcome their misgivings. In addition, further research study is expected as technology does not stop providing proposals for future research that require the relevant interest.

REFERENCES

- Adamson, L., Zampetti, R. (2001) Web-based manager self-service: adding value to the work, in Walker, A. (Ed.), *Web-Based Human Resources*, McGraw-Hill, New York, NY, 24-35.
- Alleyne C., Kakabadse, A., Kakabadse, N. (2007) Using the HR intranet an exploratory analysis of its impact on managerial satisfaction with the HR function, *Personnel Review*, 36 (2), 295-310.
- Anthony, W. P., Perrewe, P. L., Kacmar, K. M. (1996) *Strategic Human Resource Management*, 2nd edition, Texas, The Dryden Press, Fort Worth.
- Armstrong, M. (2006) *A Handbook of Human Resource Management Practice*, 10th edition, London, Kogan Page Unlimited, 879-906
- Arpaci, I., Yardimci, Y. C., Ozkan, S., Turetken, O. (2012) Organizational adoption of information technologies: A literature review. *International Journal of eBusiness and eGovernment Studies*, 4(2), 37-50.
- Ball, K.S. (2001) The use of human resource information systems: a survey, *Personnel Review*, 30 (6), 677-693.
- Boateng, A. (2007) The role of human resource information systems (HRIS) in strategic human resource management (SHRM), Master of Science Theses, Accounting Swedish School of Economics and Business Administration, Palovartijantie.
- Bontis, N., Fearon, M., Hishon, M. (2003) The e-flow audit: an evaluation of knowledge flow within and outside a high-tech firm, *Journal of Knowledge Management*, 7 (1), 6-19.
- Boudreau, J. W. (1992) HRIS: Adding value or just cutting cost?, *HRMonthly*, 8- 13.
- Broderick, R., Boudreau, J.W. (1992) Human Resource Information Technology and the competitive edge, *Academy of Management Executive*, 6 (2), 485- 508.
- Cappelli, P., Tambe, P., Yakubovich, V. (2019) Artificial intelligence in human resources management: challenges and a path forward. Available at SSRN 3263878
- Chakraborty, A. R., Mansor, N. N. A. (2013) Adoption of human resource information system: A theoretical analysis. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 75, 473-478.
- Draganidis, F., Mentzas, G., (2006) Competency based management: a review of systems and approaches, *Information Management & Computer Security*, 14 (1), 51-64.
- Ensher, E.A., Nielson, T.R., Grant-Vallone, E. (2002) Tales from the hiring line: effects of the internet and technology on HR processes, *Organizational Dynamics*, 31 (3), 224-244.

- Ferris, G.R, Rosen, S.D., Barnum, D.T (1995) *Handbook of Human Resource Management*, Cambridge, Blackwell Publishers, 159-172.
- Florkowski, G. W., Olivas-Luján, M. R. (2006) The Diffusion of human-resource information-technology innovations in US and non-US firms”, *Personnel Review*, 35 (6), 684-710.
- Fox, F. J. (1998) Do it yourself HRMS evaluation, *HR Magazine*, 43 (9), 28-33.
- Galanaki, E. (2002) The decision to recruit online: a descriptive study, *Career Development International*, 7 (4), 243-251.
- Gallagher (1997) *Softworld Report, Human Resource Management Software*, Conspectus, PMP (UK) Ltd.
- Gasco, J., Llopis, J., Gonzalez, R, (2004) The use of Information Technology in training human resources, An e-learning case study 2004, *Journal of European Industrial Training*, 28, (5).
- Haines, V. Y., Petit, A. (1997) Conditions for successful human resource information systems.” *Human Resource Management*, 36 (2), 261–275.
- Hall, L, Torrington, D. (1986) Why not use the computer? The use and lack of use of computers in personnel, *Personnel Review*, 15 (1), 3-7.
- Hicks, R., Kohl, J. (1998) Computerized Human Recourse Systems and Organizational Downsizing, *International Journal of Computer and Engineering Management*, 6 (1).
- Hong, K., Kim, Y. (2002) The critical success factors for ERP implementation: an organizational fit perspective”. *Information & Management*, 40 (1), 25–40.
- Hussain, Z., Wallace, J., Cornelius, N. E. (2007) The use and impact of human resource information systems on human resource management professionals. *Information & Management*, 44(1), 74–89.
- Institute for Employment Studies/Institute for Personnel and Development (IES/IPD) (1998), *Annual Survey Results*, IES and IPD, Brighton and London.
- Bersin, J. (2018) AI in HR: A Real Killer App. Insights on Corporate Talent, Learning, and HR Technology, <https://joshbersin.com/2018/06/ai-in-hr-a-real-killer-app/>
- Kinnie, N., Arthurs, A (1993) Will personnel people ever learn to love the computer? *Personnel Management*, June, 46-51.
- Kinnie, N.J., Arthurs, A.J. (1996) Personnel specialists’ advanced use of information technology evidence and explanations, *Personnel Review*, 25 (3), 3-19.
- Kossek, E. E. Young, W. Gash, D. C., Nichol, V. (1994) Waiting for Innovation in the Human Resources Department: Godot Implements a Human Resource Information System, *Human Resource Management*, 33, (1), 135-159.
- Kovach, K. & Cathcart, C. (1999) *Human Resource Information Systems (HRIS): Providing Business with Rapid Data Access, Information Exchange and Strategic Advantage*, *Public Personnel Management*, 28 (2), 275-282.
- Lane, F., (2003) *The naked employee*, New York, Amacom, 10-13.

- Laursen, K., Foss, N. J. (2003) New human resource management practices, complementarities and the impact on innovation performance. *Cambridge Journal of economics*, 27(2), 243-263.
- Lengnick-Hall, M.L., Moritz, S. (2003) The impact of e-HR on the HRM function, *Journal of Labor Research*, 24, (3), 365-379.
- Makri, M., Scandura, T. A. (2010) Exploring the effects of creative CEO leadership on innovation in high-technology firms. *The Leadership Quarterly*, 21(1), 75-88
- Martinsons, M.G. (1994) Benchmarking human resource information systems in Canada and Hong Kong, *Information & Management*, 26, 305-16.
- Martinsons, M.G. (1995) Knowledge-based systems leverage human resource management expertise”, *International Journal of Manpower*, 16 (2), 17-34.
- McAfee, A. (2003) When too much IT knowledge is a dangerous thing. *Sloan Management Review*, 44, 83–89.
- Ngai, E., Wat, F. (2006) Human resource information systems: A review and empirical analysis.” *Personnel Review*, 35 (3), 297–314.
- Obeidat, B. Y. (2012) The Relationship between Human Resource Information System (HRIS) Functions and Human Resource Management (HRM) Functionalities. *Journal of Management Research*, 4(4).
- O'Reilly, C. (1989) Corporations, culture, and commitment: Motivation and social control in organizations. *California management review*, 31(4), 9-25
- Pollitt, D. (2004) E-recruitment helps Xerox to pick the cream of the crop: Pan- European system for attracting sales personnel, *Human Resource Management International Digest*, 12, (5), 33-35.
- Sekhri, A., Cheema, D. J. (2019) The New Era of HRM: AI Reinventing HRM Functions.
- Sheehan, C., Cooper, B. K. (2011) HRM outsourcing: the impact of organizational size and HRM strategic involvement. *Personnel Review*
- Walker, A. J. (2001) Web-based human resources: How the web and other key trends are changing human resources, McGraw-Hill, 13-28
- Zain, Z. M., Ishak, R., Ghani, E. K. (2009) The influence of corporate culture on organizational commitment: A study on a Malaysian listed company. *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 17(17), 16-26.