

МЕЖДУНАРОДНО ВИСШЕ БИЗНЕС УЧИЛИЩЕ

---

ЕДИНАДЕСЕТА  
МЕЖДУНАРОДНА НАУЧНА КОНФЕРЕНЦИЯ



**Международно Висше Бизнес Училище**  
**International Business School**

**ИНТЕЛИГЕНТНА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ  
НА БЪЛГАРИЯ**

---

13 – 14 ЮНИ 2014 Г.  
СОФИЯ, ГРАНД ХОТЕЛ СОФИЯ

**МЕЖДУНАРОДНО ВИСШЕ БИЗНЕС УЧИЛИЩЕ**

**БОТЕВГРАД**

**ИНТЕЛИГЕНТНА  
СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ НА БЪЛГАРИЯ**

Издателство на МВБУ  
2014 г.

### **Рецензенти:**

проф. д.ик.н. Марин Петров  
проф. д-р Манол Рибов  
проф. д-р Божидар Гьошев  
проф. д-р Теодора Георгиева  
доц. д-р Миланка Славова

© проф. д-р Теодора Георгиева, съставител, 2014

© МВБУ, Ботевград

ISBN 978-954-9432-64-0 (CD)

**INTERNATIONAL BUSINESS SCHOOL**

**BOTEVGRAD**

**SMART SPECIALIZATION  
OF BULGARIA**

IBS PRESS  
2014

**Reviewers:**

Prof. Dr. Marin Petrov

Prof. Dr. Manol Ribov

Prof. Dr. Bojidar Gyoshev

Prof. Dr. Teodora Georgieva

Assoc. Prof. Dr. Milanka Slavova

© Prof. Dr. Teodora Georgieva, Editor, 2014

© IBS, Botevgrad

ISBN 978-954-9432-64-0 (CD)

# СЪДЪРЖАНИЕ

## РАЗДЕЛ I

### БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ –

ПОЛЗИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА..... 39

### УПРАВЛЕНИЕ НА ИНТЕГРАЦИОННИТЕ ПРОЦЕСИ В ЕС:

ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РЕШЕНИЯ..... 40

д-р Йорданка Чобанова

Технически университет, София

проф. д.ик.н. Марин Петров

Международно висше бизнес училище, Ботевград

### ЕВРОПА НА КРЪСТОПЪТ. БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ.

ИЗБОРЪТ НА БЪЛГАРИЯ..... 51

проф. д.ф.п.н. Петко Ганчев

Международно висше бизнес училище, Ботевград

ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА БЪЛГАРИЯ ..... 80

гл. ас. д-р Ирена Николова

Нов български университет, София

### ЗНАЧЕНИЕ НА ВЪТРЕШНОЕВРОПЕЙСКАТА МИГРАЦИЯ

ЗА ИКОНОМИЧЕСКАТА СТАБИЛНОСТ И БЪДЕЩЕТО НА ЕС..... 91

ас. Боряна Трендафилова

Международно висше бизнес училище, Ботевград

доц. д-р. Кирил Петров

Военна Академия „Г. С. Раковски“, София

### МЕЖДУРЕГИОНАЛНИ РАЗЛИЧИЯ В ЕС И ВЪТРЕШНООБЩНОСТНАТА

ТЪРГОВИЯ КАТО СРЕДСТВО ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ ..... 100

доц. д-р Димитър Стойков

докторант Нора Маламова

Университет за национално и световно стопанство, София

### СТРУКТУРНИТЕ ПРОМЕНИ ВЪВ ВЪНШНАТА ТЪРГОВИЯ

НА НОВИТЕ СТРАНИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС, 1996 – 2012..... 108

преподавател Петър Стоянов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София

<b>ИЗНАСЯНЕ НА ИТ ДЕЙНОСТИ И БИЗНЕС-ПРОЦЕСИ КЪМ БЪЛГАРИЯ – СТРАТЕГИИ И МОДЕЛИ НА УПРАВЛЕНИЕ .....</b>	<b>124</b>
докторант Христина Стоянова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>РОЛЯТА НА ИНТЕЛИГЕНТНАТА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ.....</b>	<b>136</b>
доц. д-р Вихра Димитрова Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив	
<b>СЪВМЕСТНО СЪЗДАВАНЕ НА СТОЙНОСТ ЧРЕЗ ОБМЕН НА КАДРИ В РАМКИТЕ НА КЛЪСТЕРНО ФИРМЕННО ОБЕДИНЕНИЕ ОТ ИТ СЕКТОРА .....</b>	<b>155</b>
докторант Ани Атанасова докторант Радослав Владов Югозападен университет „Неофит Рилски“ Благоевград	
<b>ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ ПРИ ПОТРЕБЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ: ПРОБЛЕМИ И РЕШЕНИЯ .....</b>	<b>169</b>
гл. ас. д-р Станка Ринкова Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград	
<b>РЕГИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА СОЦИАЛНОТО РАЗВИТИЕ: БЪЛГАРИЯ В РЕГИОНА НА ЕВРОПА.....</b>	<b>178</b>
доц. д-р Евгения Пенкова доц. д-р Деница Горчилова-Атанасова Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ.....</b>	<b>190</b>
ас. д-р Юлиян Господинов ас. Евелина Парашкевова Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов	
<b>УПРАВЛЕНСКАТА КУЛТУРА КАТО ФАКТОР ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ .....</b>	<b>209</b>
докторант Вергиния Стоянова Международно висше бизнес училище, Ботевград	

<b>АДЕКВАТНОСТ НА БЪЛГАРСКАТА ПУБЛИЧНА ПЕНСИОННА СИСТЕМА.....</b>	<b>222</b>
доц. д-р Христина Благойчева Икономически университет, Варна	
<b>ВЛИЯНИЕ НА СЕКТОРА НА НЕДВИЖИМАТА СОБСТВЕНОСТ ВЪРХУ ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ НА БЪЛГАРИЯ.....</b>	<b>234</b>
ас. д-р Драгомир Стефанов Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – ПОЛЗИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА /ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЕКОЛОГИЧНИ ИЗИСКВАНИЯ – ДИРЕКТИВА 91/271/ЕИО/ .....</b>	<b>247</b>
докторант Ивайло Касчиев Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>СБЛИЖАВАНЕТО ВЪВ ФИСКАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ЦЕНОВОТО РАВНИЩЕ НА ТЮТЮНЕВИТЕ ПРОДУКТИ В ЕС – ГАРАНЦИЯ ЗА ПРАВИЛНОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР .....</b>	<b>266</b>
доц. д-р Светла Бонева Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>МЕРКИТЕ ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ ТЮТЮНОПУШЕНЕТО В ЕС КАТО МЕХАНИЗЪМ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ .....</b>	<b>285</b>
доц. д-р Светла Бонева Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ХАРМОНИЗИРАНЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЛЕКАРСТВЕНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДИРЕКТИВИ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ПАЦИЕНТИТЕ ПРИ ДОКЛАДВАНЕ НА НЕЖЕЛАНИ ЛЕКАРСТВЕНИ РЕАКЦИИ .....</b>	<b>296</b>
проф. д-р Татяна Бенишева–Димитрова проф. д-р Валентина Петкова доц. д-р Добриана Сиджимова доц. д-р Петя Трендафилова Медицински университет, София	

<b>ОБЩЕСТВЕННОТО ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТИТЕ ЗА ОБЩИ И НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ.....</b>	<b>316</b>
д-р Мария Казанджиева Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПРОСТРАНСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ И ГИС ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАДОВЕТЕ.....</b>	<b>335</b>
доц. д-р Мария Николова Нов български университет, София	
<b>МОТИВАЦИОНЕН ПОТЕНЦИАЛ НА ПРОЕКТНИЯ ЕКИП ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕС .....</b>	<b>344</b>
Румяна Златева Кадастър и проектиране ООД, Шумен	
<b>ЗА НЯКОИ ПРОБЛЕМИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОЕКТНИТЕ ЕКИПИ.....</b>	<b>351</b>
гл. ас. д-р Вяра Славянска Бургаски свободен университет, Бургас	
<b>УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ – ПАРТНЬОРСТВО И РЕШЕНИЯ.....</b>	<b>357</b>
преподавател Емилия Маркова Колеж за работническо обучение, София	
<b>МИГРАЦИЯТА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА СОЦИАЛНАТА РАБОТА.....</b>	<b>362</b>
доц. д-р Пламен Иванов Шуменски университет „Еп.К. Преславски“, Шумен	
<b>РАЗДЕЛ II ИНОВАЦИИ И ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО .....</b>	<b>367</b>
<b>ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ИНОВАТИВНАТА СУБЕКТНОСТ В ИКОНОМИКАТА.....</b>	<b>368</b>
проф. дпсн Наталия Александрова Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ИНОВАЦИИТЕ И ТЕХНОЛОГИИТЕ РАЗШИРЯВАТ ВЪЗМОЖНОСТИТЕ НА БИЗНЕСА.....</b>	<b>377</b>
доц. д-р Красимира Швертнер Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	

<b>ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПРИЛОЖЕНИЕ НА СИМУЛАЦИОННОТО МОДЕЛИРАНЕ ЗА ОЦЕНКА НА РИСКА ПРИ ИНОВИРАНЕ.....</b>	<b>388</b>
доц. д-р Цветан Цветков Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>РИСКОВЕ ПРИ ОЦЕНКА НА ОБЕКТИТЕ НА ИНТЕЛЕКТУАЛНАТА СОБСТВЕНОСТ, ОЦЕНКАТА НА НЕМАТЕРИАЛНИТЕ АКТИВИ И ИЗБОР НА ПРОЦЕНТ ЗА ДИСКОНТИРАНЕ .....</b>	<b>403</b>
проф. д-р Серафим Петров Международно висше бизнес училище, Ботевград доц. д-р Ангел Георгиев доц. д.ик.н. Атанас Близнаков Нов български университет, София	
<b>УПРАВЛЕНИЕ НА ИНОВАЦИЯТА В СТОПАНСКАТА ОРГАНИЗАЦИЯ .....</b>	<b>420</b>
доц. д.ик.н. Николай Николов Висше транспортно училище „Тодор Каблешков”, София	
<b>УПРАВЛЕНИЕ НА КРЕАТИВНОСТТА И ЗНАНИЕТО В СТОПАНСКАТА ОРГАНИЗАЦИЯ.....</b>	<b>438</b>
доц. д.ик.н. Николай Николов Висше транспортно училище „Тодор Каблешков”, София	
<b>НАГЛАСИ ЗА ЗАПОЧВАНЕ НА НОВ БИЗНЕС И НЕОБХОДИМОСТТА ОТ ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДДКРЕПА.....</b>	<b>457</b>
доц. д-р Лалка Борисова Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ИНОВАЦИИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ ВЪВ ФАРМАЦЕВТИЧНИЯ СЕКТОР.....</b>	<b>473</b>
проф. д-р Невяна Кръстева Международно висше бизнес училище, Ботевград докторант Мирена Тодорова Софийски университет „Св. Климент Охридски”, София	
<b>ФУНКЦИОНАЛНИ ПАРАМЕТРИ ВЪВ ФИТОКАМЕРА .....</b>	<b>494</b>
доц. д-р инж. Севдалина Манолова Институт по почвознание, агротехнологии и защита на растенията „Н. Пушкин”, София	

<b>ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОПОЛЗОТВОРЯВАНЕ НА БИОМАСАТА КАТО ЕНЕРГИЕН ИЗТОЧНИК.....</b>	<b>499</b>
доц. д-р инж. Севдалина Манолова Институт по почвознание, агротехнологии и защита на растенията „Н. Пушкиров“, София	
<b>НЕТРАДИЦИОННИ ИЗТОЧНИЦИ НА ПРИРОДНИ ОЦВЕТТЕЛИ.....</b>	<b>507</b>
гл. ас. д-р инж. Ваня Живкова доц. д-р Събка Пашова Икономически университет, Варна	
<b>ПОТРЕБНОСТИТЕ В СЪВРЕМЕННИТЕ БИЗНЕС ОТНОШЕНИЯ .....</b>	<b>520</b>
доц. д-р Ванче Бойков Дарян Бойков Марко Динич Нишки университет, Сърбия	
<b>ПРЕГЛЕД НА ЗАКЛЮЧЕНИЯТА В ТЕОРИЯТА ПО ОТНОШЕНИЕ НА ОНЛАЙН ПОТРЕБИТЕЛСКОТО ПРЕЖИВЯВАНЕ, ПОТРЕБИТЕЛСКИТЕ НАГЛАСИ И ПРОЦЕСА НА ОНЛАЙН ПАЗАРУВАНЕ .....</b>	<b>526</b>
ас. Деница Гаврилова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>СЪВРЕМЕННИ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ И ТЯХНОТО ВЛИЯНИЕ ВЪРХУ МАРКЕТИНГА.....</b>	<b>542</b>
проф. д-р Невяна Кръстева Международно висше бизнес училище, Ботевград студент Антоан Василев студент Константина Николова студент Мария Димитрова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>СЪВРЕМЕННИ МЕТОДИ И СРЕДСТВА ЗА ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА РЕКЛАМАТА В СВЕТОВНАТА ГЛОБАЛНА МРЕЖА.....</b>	<b>561</b>
студент Ивайло Николов Технически университет, Габрово	

<b>ОБРАЗОВАНИЕТО КАТО КЛЮЧОВ ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕТО НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ В БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>569</b>
ас. д-р. Калин Боянов Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ЗНАЧЕНИЕТО НА ИНФОРМАЦИОННИТЕ СИСТЕМИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В БЪЛГАРСКИТЕ СРЕДНИ И ГОЛЕМИ ОРГАНИЗАЦИИ.....</b>	<b>580</b>
докторант Нина Живкова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>МЕТОД ЗА АВТОМАТИЗИРАНО ОБХОЖДАНЕ НА СТРАНИЦИТЕ С ТЕМИ НА УЕБ ФОРУМ .....</b>	<b>598</b>
ас. д-р Пламен Милев Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ОЦЕНКА НА СТРУКТУРАТА НА ОБЩИНСКИТЕ БАЗИ ОТ ДАННИ .....</b>	<b>603</b>
ас. д-р Пламен Милев Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>НОВИТЕ ДИГИТАЛНИ МЕДИИ И ВЛИЯНИЕТО ИМ ЗА БИЗНЕСА И ПОТРЕБИТЕЛИТЕ. ИНТЕГРИРАНЕ НА НОВИТЕ МЕДИИ В МАРКЕТИНГОВАТА СТРАТЕГИЯ НА КОМПАНИИТЕ .....</b>	<b>612</b>
докторант Мирена Тодорова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>ПЕРСПЕКТИВИ ЗА ИЗПОЛЗВАНЕ НА РАЗЛИЧНИ ИЗТОЧНИЦИ НА АНТОЦИАНИНИ .....</b>	<b>635</b>
гл. ас. д-р инж. Ваня Живкова Икономически университет, Варна	
<b>СТРАТЕГИЧЕСКИТЕ КОМУНИКАЦИИ НА НАТО – АДЕКВАТЕН ОТГОВОР НА НОВИТЕ ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА В СРЕДАТА ЗА СИГУРНОСТ.....</b>	<b>645</b>
полковник доц. д-р Валери Иванов ас. Елица Николова Военна академия „Г. С. Раковски“, София	
<b>СОЦИАЛНОТО ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВО – ПОНЯТИЕ И ОБХВАТ.....</b>	<b>660</b>
докторант Марина Стефанова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	

**ЗНАЧЕНИЕ НА ВРЪЗКИТЕ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА  
ЗА НАСЪРЧАВАНЕ НА ПРЕДПРИЕМАЧЕСТВОТО ..... 673**

гл. ас. д-р Александър Христов

Университет за национално и световно стопанство, София

**ПЛАНИРАНЕ, ОРГАНИЗАЦИЯ И КОНТРОЛ НА ФИРМАТА  
ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА МАРКЕТИНГОВАТА ДЕЙНОСТ ..... 679**

гл. ас. д-р Надя Маринова

Нов български университет, София

**АКТУАЛНИ АСПЕКТИ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ОРГАНИЗАЦИИТЕ ..... 691**

ас. д-р инж. Цанка Златева-Петкова

Технически университет, Габрово

**ИКОНОМИКО-ПРАВНА СЪЩНОСТ НА РЕГУЛИРАНЕ  
НА СЪБАРЯНЕТО НА ИНДИВИДУАЛНИ ЖИЛИЩНИ СТРОЕЖИ ..... 700**

Светлана Рибакова

Алтайска академия на икономиката и правото, Барнаул, Руска Федерация

**ИНСТИТУТЪТ КАТО ИКОНОМИЧЕСКА,  
ДЪРЖАВНА И ПРАВНА КАТЕГОРИЯ ..... 710**

проф.д-р Людмила Мукова

Международно висше бизнес училище, Ботевград

**НЯКОИ ПРАВНИ ОСОБЕНОСТИ НА ДОГОВОРА  
ЗА ОБЩЕСТВЕНИ ПОРЪЧКИ..... 724**

проф.д-р Людмила Мукова

магистър Лефтер Василев

Международно висше бизнес училище, Ботевград

**ПОТРЕБНОСТИ НА ДЕТЕТО С ОГЛЕД РАЗВИТИЕТО  
НА ЛИЧНОСТТА МУ ..... 740**

доц. д-р Пламен Иванов

Шуменски университет „Еп. К. Преславски“, Шумен

**ИНОВАТИВНИ МАГИСТЪРСКИ ПРОГРАМИ ..... 746**

доц. д-р Миланка Славова

Международно висше бизнес училище, Ботевград

<b>РАЗДЕЛ III</b>	
<b>ТУРИЗМЪТ – АЛТЕРНАТИВНИ РЕШЕНИЯ</b>	
<b>НА КОНСЕРВАТИВНИ ПРОБЛЕМИ.....</b>	<b>752</b>
<b>В ТЪРСЕНЕ НА РЕШЕНИЯ НА ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВОТА</b>	
<b>ПРЕД ТУРИЗМА .....</b>	<b>753</b>
проф. д-р Манол Рибов	
Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ИНОВАЦИОННИ СТРАТЕГИИ И ПАЗАРНА</b>	
<b>КОНКУРЕНТНОСПОСОБНОСТ НА ТУРИЗМА В БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>765</b>
доц. д-р Братой Копринаров	
Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас	
<b>НЯКОИ АСПЕКТИ ЗА ПОНЯТИЕТО РЕГИОНАЛНА</b>	
<b>КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ.....</b>	<b>779</b>
гл. ас. Малина Шиблова	
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Филиал, Смолян	
<b>ТУРИЗМЪТ В ЕРАТА НА ИКОНОМИКА НА ЗНАНИЕТО .....</b>	<b>799</b>
докторант Стела Миланова	
Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ТЕНДЕНЦИИ, СПЕЦИФИЧНИ ВЪПРОСИ НА БИЗНЕСА</b>	
<b>В РЕСТОРАНТЪОРСТВОТО НА ТУРИЗМА И МЯСТОТО МУ</b>	
<b>В СТРАТЕГИЯ 2020 .....</b>	<b>805</b>
ас. Стефка Тимарева	
Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив	
<b>КОМУНИКАЦИОННО ПОЗИЦИОНИРАНЕ НА БРАНД БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>814</b>
гл.ас. Живка Тананеева	
Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов	
<b>ХОТЕЛСКА ПОЛИТИКА В СПА ХОТЕЛИ ЧРЕЗ ИНОВАТИВНИ</b>	
<b>БЕНЧМАРКИНГ СТРАТЕГИИ.....</b>	<b>823</b>
преподавател Румен Драганов	
Институт за анализи и оценки в туризма, София	
<b>ТУРИЗЪМ В СЕЛСКИ РАЙОНИ.....</b>	<b>832</b>
доц. д-р Велислава Костова	
Варненски свободен университет „Черноризец Храбър“, Варна	

**СЕЛСКИЯТ ТУРИЗЪМ В БЪЛГАРИЯ – ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА РАЗВИТИЕ.... 847**

ас. д-р Теодора Ризова  
Нов български университет, София

**ПРИЛОЖЕНИЕ НА РЕВЕНЮ МЕНИДЖМЪНТА  
ПРИ ЕЛЕКТРОННАТА ТЪРГОВИЯ В ТУРИЗМА..... 853**

гл. ас. д-р Десислава Пенкова  
Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“,  
Филиал „Л. Каравелов“, Кърджали

**ИНВЕСТИЦИОННИЯТ РИСК В ТУРИСТИЧЕСКАТА ФИРМА  
И НЕГОВИТЕ ПРОЯВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯТА  
НА ФИНАНСОВА НЕСТАБИЛНОСТ.....868**

докторант Марина Райкова  
Университет за национално и световно стопанство, София

**ОПОЗНАВАТЕЛНИТЕ ТУРОВЕ КАТО ИНСТРУМЕНТ  
ЗА НАЦИОНАЛЕН ТУРИСТИЧЕСКИ МАРКЕТИНГ ..... 878**

доц. д-р Соня Милева-Божанова  
Международно висше бизнес училище, Ботевград

**УСТОЙЧИВИ ИНИЦИАТИВИ ЗА СЪЧЕТАНИЕ НА БИОЗЕМЕДЕЛИЕ  
И РЕГИОНАЛЕН ТУРИСТИЧЕСКИ ПРОДУКТ  
ПО ПРИМЕРА НА ИЗТОЧНИ РОДОПИ .....890**

ас. Иванка Шопова  
ас. Екатерина Арабска  
Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив

**БИЗНЕСПЛАНИРАНЕТО КАТО ИНСТРУМЕНТ  
ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ НА ТУРИЗМА  
ПО ПРИМЕРА НА ОБЛАСТ СМОЛЯН..... 907**

гл. ас. д-р Десислава Алексова  
Международно висше бизнес училище, Ботевград  
доц. д-р Йордан Йорданов  
Лесотехнически университет, София

**ВЪЗМОЖНОСТИ И ПЕРСПЕКТИВИ ЗА РАЗВИТИЕ  
НА КУЛТУРЕН ТУРИЗЪМ В ХАСКОВСКА ОБЛАСТ – БЪЛГАРИЯ ..... 922**

доц. д-р Снежана Иванова  
Университет по хранителни технологии, Пловдив

<b>МАРКЕТИНГ НА ТУРИСТИЧЕСКА ДЕСТИНАЦИЯ – ПО ПРИМЕРА НА СОФИЯ, БЪЛГАРИЯ .....</b>	<b>945</b>
гл. ас. д-р Елена Петкова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>ВРЪЗКИТЕ С ОБЩЕСТВЕННОСТТА КАТО ИНСТРУМЕНТ НА КОМУНИКАЦИОННИЯ МИКС В ТУРИСТИЧЕСКИЯ СЕКТОР .....</b>	<b>962</b>
доц. д-р Пенка Горанова Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов	
<b>АКУСТИЧНИ ВАРИАТИВНОСТИ В ОРАТОРСКИТЕ ИЗЯВИ НА ЕКСКУРЗОВОДА .....</b>	<b>977</b>
ас. д-р Захарий Дечев Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас	
<b>КИНЕСТИЧНИ ВАРИАТИВНОСТИ В ОРАТОРСКИТЕ ИЗЯВИ НА ЕКСКУРЗОВОДА .....</b>	<b>989</b>
ас. д-р Захарий Дечев Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас	
<b>МЕДИЦИНСКИЯТ ТУРИЗЪМ В БЪЛГАРИЯ – СЪСТОЯНИЕ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА.....</b>	<b>1001</b>
ас. Мария Радева Русенски университет „Ангел Кънчев“, Русе	
<b>СЕЛСКИ И АГРАРЕН ТУРИЗЪМ В БЪЛГАРИЯ – ТЕОРЕТИЧНИ АСПЕКТИ .....</b>	<b>1007</b>
гл. ас. д-р Иван Килимперов Аграрен университет, Пловдив	
<b>ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА КАЧЕСТВОТО НА СЕМЕЙНАТА ПОЧИВКА.....</b>	<b>1017</b>
доц. д-р Елена Александрова Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ОЦЕНКА НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА ОБЩИНА ВАРНА КАТО ТУРИСТИЧЕСКА ДЕСТИНАЦИЯ.....</b>	<b>1029</b>
доц. д-р Стоян Маринов доц. д-р Велина Казанджиева гл. ас. д-р Тодор Дянков докторант Галина Илиева Икономически университет, Варна	

<b>ТРАНСФОРМАЦИИ В РЕГУЛАТИВНИЯ ПОДХОД НА НАЦИОНАЛНАТА ТУРИСТИЧЕСКА ПОЛИТИКА ЗА РАЗВИТИЕТО НА КУРОРТНИТЕ КОМПЛЕКСИ ПО БЪЛГАРСКОТО ЧЕРНОМОРИЕ .....</b>	<b>1048</b>
докторант Димитър Стойнов Икономически университет, Варна	
<b>ТРАДИЦИОННА КУХНЯ И ТУРИЗЪМ .....</b>	<b>1064</b>
проф. д-р Георги Георгиев д-р Илинка Терзийска Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград	
<b>СЪВРЕМЕННИ АСПЕКТИ И ПРОБЛЕМИ НА СЪЗДАВАНЕ НА РЕГИОНАЛЕН ТУРИСТИЧЕСКИ БРАНД.....</b>	<b>1074</b>
доц. д-р Соня Алексиева гл. ас. д-р Стефания Темелкова Нов български университет, София	
<b>ВИЗИЯ ЗА СТРАТЕГИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА ТУРИСТИЧЕСКИТЕ ИНФОРМАЦИОННИ ЦЕНТРОВЕ В БЪЛГАРИЯ.....</b>	<b>1089</b>
доц. д-р Стела Балтова Международно висше бизнес училище, Ботевград доц. д-р Стоян Маринов Икономически университет, Варна проф. д-р Николина Попова Яна Спасова Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>РАЗДЕЛ IV</b>	
<b>ФИНАНСОВИ И СЧЕТОВОДНИ ПРАКТИКИ В УСЛОВИЯТА НА ДИНАМИЧНА БИЗНЕС СРЕДА.....</b>	<b>1108</b>
<b>АКТУАЛНИ ВЪПРОСИ НА ЛИКВИДНОСТТА НА МАЛКИТЕ И СРЕДНИ ПРЕДПРИЯТИЯ В БЪЛГАРИЯ ПРИ ПРИЛАГАНЕ НА РЕЖИМА ЗА КАСОВА ОТЧЕТНОСТ НА ДДС .....</b>	<b>1109</b>
доц. д-р Росица Иванова Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>БИЗНЕС АНАЛИЗ И АНТИКРИЗИСНО УПРАВЛЕНИЕ НА ПРЕДПРИЯТИЕТО .....</b>	<b>1126</b>
доц. д-р Марко Тимчев Университет за национално и световно стопанство, София	

<b>КОНКУРЕНТНА СРЕДА И КАЛКУЛИРАНЕ В ХОТЕЛИЕРСКОТО ПРЕДПРИЯТИЕ.....</b>	<b>1135</b>
доц. д-р Радка Абаджиева ас. Ива Димитрова Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ОСНОВНИ ПРАКТИЧЕСКИ ВЪПРОСИ, КОИТО ВЪЗНИКВАТ ПРИ ПРИЛАГАНЕТО НА РЕЖИМА „КАСОВА ОТЧЕТНОСТ НА ДДС“ В БЪЛГАРИЯ. СЪПОСТАВКА НА РЕЖИМА В БЪЛГАРИЯ И В ДРУГИТЕ ДЪРЖАВИ – ЧЛЕНКИ НА ЕС.....</b>	<b>1144</b>
ас. Виктория Колева Великотърновски университет „Св. Св. Кирил и Методий“, Велико Търново	
<b>АКТУАЛНИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ СИСТЕМИ В ОБЛАСТТА НА СЧЕТОВОДСТВОТО .....</b>	<b>1155</b>
доц. д-р Любка Ценова Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ПРОБЛЕМИ ПРИ НАЧИСЛЯВАНЕ НА ДАНЪК ДОБАВЕНА СТОЙНОСТ В ПРОЦЕСА НА ЦЕНООБРАЗУВАНЕ.....</b>	<b>1168</b>
ас. д-р Борислав Атанасов Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ДАНЪЧНА СИСТЕМА И ДАНЪКЪТ ВЪРХУ ДОХОДИТЕ НА ФИЗИЧЕСКИ ЛИЦА В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ.....</b>	<b>1175</b>
докторант Захари Първанов Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ВЛИЯНИЕ НА ДАНЪЧНОТО ОБЛАГАНЕ ВЪРХУ СЧЕТОВОДНИТЕ И ИКОНОМИЧЕСКИТЕ ИЗМЕРЕНИЯ НА ЛИЗИНГА .....</b>	<b>1181</b>
ас. д-р Борислав Боянов Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ФИНАНСОВО-СЧЕТОВОДНИ АСПЕКТИ НА ПРЕЗГРАНИЧНИЯ КРЕДИТЕН ПРЕВОД.....</b>	<b>1197</b>
докторант Десислава Маврова Нов български университет, София	

<b>РАЗВИТИЕТО НА ХРАНИТЕЛНО-ВКУСОВАТА ПРОМИШЛЕНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КАТО ФАКТОР ЗА УСТОЙЧИВ РАСТЕЖ НА ИКОНОМИКАТА.....</b>	<b>1208</b>
ас. д-р Христо Тотев Технически университет, Габрово	
<b>ИНТЕЛИГЕНТНО МОДЕЛИРАНЕ НА СЧЕТОВОДНАТА ИНФОРМАЦИЯ ПРИ ОЦЕНКАТА НА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТТА НА ПРЕДПРИЯТИЕТО .....</b>	<b>1216</b>
ас. д-р Юлиан Велков Международно висше бизнес училище, Ботевград доц. д-р Георги Киров Институт по Системно Инженерство и Роботика, БАН, София	
<b>БЪЛГАРСКИЯТ КАПИТАЛОВ ПАЗАР-НАСТОЯЩЕ И ПРЕСПЕКТИВИ .....</b>	<b>1233</b>
ас. д-р Христо Тотев Технически университет, Габрово	
<b>ЕМПИРИЧЕН АНАЛИЗ НА ПАЗАРНИЯ РИСК ЗА ФИНАНСОВИТЕ ПАЗАРИ ОТ РЕГИОНА НА БАЛКАНИТЕ .....</b>	<b>1237</b>
гл. ас. д-р Николай Нетов Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>КАКВО ДВИЖИ БАНКОВАТА КОНКУРЕНЦИЯ.....</b>	<b>1254</b>
докторант Надя Ненкова Нов български университет, София	
<b>ИНВЕСТИРАНЕ НА БАЗА СЪОТНОШЕНИЕТО ЦЕНА/СЧЕТОВОДНА СТОЙНОСТ – ТЕОРЕТИЧНА ОБОСНОВКА И ЕМПИРИЧНИ ИЗСЛЕДВАНИЯ .....</b>	<b>1264</b>
ас. Любен Иванов Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>РЕЛАЦИЯТА – ФИНАНСОВ КОНТРОЛЪОР, ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ И КОНТРОЛ .....</b>	<b>1280</b>
доц. д-р Атанас Лондев Колеж по икономика и администрация, Пловдив	
<b>МОДЕЛ ЗА ОЦЕНЯВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПЕНСИОННООСИГУРИТЕЛНИТЕ ДРУЖЕСТВА .....</b>	<b>1299</b>
докторант Цветелина Ненкова Международно висше бизнес училище, Ботевград	

**СЧЕТОВОДНО ОТЧИТАНЕ НА ПРИХОДИ И РАЗХОДИ  
ВЪВ ФОНДАЦИИ, РЕГИСТРИРАНИ ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ  
НА ОБЩЕСТВЕНО ПОЛЕЗНА ДЕЙНОСТ ..... 1315**

докторант Даниела Георгиева  
Международно висше бизнес училище, Ботевград

**РАЗДЕЛ V  
КАЧЕСТВО И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ  
НА ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ ..... 1335**

**ВИСШЕТО ОБРАЗОВАНИЕ – НАЧИН НА УПОТРЕБА..... 1336**

проф. д-р Манол Рибов  
Международно висше бизнес училище, Ботевград

**ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА НА ВЗАИМОЗАВИСИМОСТТА  
ЕЗИК И ИДЕНТИЧНОСТ ВЪВ ВРЕМЕ НА ГЛОБАЛИЗАЦИЯ ..... 1349**

доц. д-р Надежда Стойкович  
Йелена Цветкович  
Нишки университет, Сърбия

**ПРИЛАГАНЕ НА ПРОЦЕСНИЯ ПОДХОД ПРИ УПРАВЛЕНИЕ  
НА ДЕЙНОСТИТЕ В УНИВЕРСИТЕТИТЕ ..... 1356**

докторант Борис Борчев  
Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София

**СПЕЦИАЛИЗИРАНИЯТ ЕЗИК В ИНТЕРКУЛТУРНАТА КОМУНИКАЦИЯ –  
ГАРАНТ ЗА КАЧЕСТВЕНО ЧУЖДоеЗИКОВО ОБУЧЕНИЕ..... 1365**

гл. ас. Аглика Богослова  
Университет „Проф. д-р Асен Златаров“, Бургас

**СТОЙНОСТ И ЦЕНА НА ПРОДУКТА НА ОБРАЗОВАТЕЛНАТА  
СИСТЕМА В БЪЛГАРИЯ ..... 1371**

доц. д-р Цветан Илиев  
Международно висше бизнес училище, Ботевград

<b>ПРОУЧВАНЕ НА СТРАТЕГИИ ЗА УЧЕНЕ НА ВТОРИ ЕЗИК НА СТУДЕНТИ В МВБУ .....</b>	<b>1382</b>
проф. д-р Тодор Шопов	
гл. ас. д-р Екатерина Софрониева	
Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
ас. Геновева Атанасова	
ас. Росица Иванова	
ас. Ирен Панчева	
Международно висше бизнес училище, Ботевград	
<b>ОБЩУВАНЕТО НА БЪЛГАРСКИТЕ СТУДЕНТИ НА АНГЛИЙСКИ: ПРОУЧВАНЕ НА ПОТРЕБНОСТИТЕ.....</b>	<b>1398</b>
доц. д-р Бистра Дудева	
Медицински университет, София	
<b>ДОБРОВОЛНИЯТ СТУДЕНТСКИ ТРУД – ПРЕДПОСТАВКА ЗА ВИСОКА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ В СЪВРЕМЕННИТЕ УСЛОВИЯ .....</b>	<b>1405</b>
ас. д-р Силвия Кючукова	
доц д-р Христина Милчева	
Тракийски университет, Стара Загора	
<b>ЕФЕКТИ ОТ ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПОДХОДА „СТУДЕНТСКИ ПРАКТИКИ“ .....</b>	<b>1413</b>
доц. д-р Росен Кирилов	
Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>АВТОМАТИЗИРАНЕ ПРИЕМА НА ДОГОВОРИ ПО ПРОЕКТ „СТУДЕНТСКИ ПРАКТИКИ“ .....</b>	<b>1418</b>
доц. д-р Росен Кирилов	
Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ФИНАНСОВО УПРАВЛЕНИЕ НА ОБРАЗОВАТЕЛНИ ПРОЕКТИ .....</b>	<b>1427</b>
гл. ас. д-р Катя Кирилова	
Университет за национално и световно стопанство, София	
<b>ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ЕЛЕКТРОННО ВЕРИФИЦИРАНЕ НА РАЗХОДИ ПО ПУБЛИЧНИ ПРОЕКТИ.....</b>	<b>1434</b>
гл. ас. д-р Катя Кирилова	
Университет за национално и световно стопанство, София	

<b>ТЕКУЩИЯТ КОНТРОЛ ПРИ ВОДЕНЕ НА СЕМИНАРНИТЕ ЗАНЯТИЯ ПО СЧЕТОВОДСТВО И ФАКТОРИ, ВЛИЯЕЩИ ВЪРХУ НЕГОВИТЕ РЕЗУЛТАТИ.....</b>	<b>1443</b>
гл. ас. д-р Весела Бандакова Икономически университет, Варна	
<b>РАЗВИТИЕ НА КОМУНИКАТИВНИ КОМПЕТЕНТНОСТИ ЧРЕЗ ОБУЧЕНИЕТО ПО УПРАВЛЕНИЕ НА ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ (ОПИТ ОТ СТОПАНСКИЯ ФАКУЛТЕТ НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“) .....</b>	<b>1447</b>
гл. ас. Олимпия Ведър-Величкова Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	
<b>УЧЕБНАТА ПРАКТИКА НА СТУДЕНТИТЕ ПО ИКОНОМИКА – НЕОБХОДИМОСТ, ПОЛЗИ, НАЧИН НА ПРОВЕЖДАНЕ.....</b>	<b>1459</b>
гл. ас. Юлияна Биберова Шуменски университет „Еп.К. Преславски“, Шумен	
<b>УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ИЗГРАЖДАНЕ НА ИНТЕЛИГЕНТНА ОБРАЗОВАТЕЛНА СИСТЕМА .....</b>	<b>1477</b>
полковник доц. д-р Валери Иванов ас. Елица Николова Военна академия „Г. С. Раковски“, София	
<b>ДИНАМИЧЕН КРЪГ НА ОБЩУВАНЕТО В ПУБЛИЧНАТА РЕЧ .....</b>	<b>1497</b>
доц. д-р Евгения Иванова Шуменски университет „Еп.К. Преславски“, Шумен	
<b>ИЗПОЛЗВАНЕ НА СИСТЕМАТА ЗА ЕЛЕКТРОННО ОБУЧЕНИЕ БРЕЙНХЪНИ (BRAINHONEY) В ПРЕПОДАВАНЕТО ПО АНГЛИЙСКИ ЕЗИК .....</b>	<b>1508</b>
ст. преподавател Иванка Натова Лесотехнически университет, София	
<b>АНАЛИЗЪТ НА КЛАВИРНИ ЦИКЛИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ ВРЪЗКАТА МЕЖДУ ОБУЧЕНИЕТО И БЪДЕЩАТА ПРАКТИКА НА МУЗИКАЛНИЯ ПЕДАГОГ.....</b>	<b>1517</b>
гл. ас. д-р Красимира Филева-Русева Академия за музикално, танцово и изобразително изкуство, Пловдив	

<b>ТВОРЧЕСКИ И ИНОВАТИВНИ МОДЕЛИ В ПОДГОТОВКАТА ПО ПЕДАГОГИЧЕСКА ПРАКТИКА ПО МУЗИКА НА СТУДЕНТИ В МАГИСТЪРСКА СТЕПЕН .....</b>	<b>1527</b>
доц. д-р Цветанка Коловска Академия за музикално, танцово и изобразително изкуство, Пловдив	
<b>КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТ НА МЕДИЦИНСКИТЕ СЕСТРИ .....</b>	<b>1544</b>
доц. д-р Галина Чанева Медицински университет, София	
<b>ДИСЦИПЛИНАТА „ИКОНОМИКА НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО“ ПРЕЗ ПОГЛЕДА НА СТУДЕНТИТЕ.....</b>	<b>1550</b>
доц. д-р Румяна Янева доц. д-р Тихомира Златанова гл. ас. д-р Цветелина Петрова-Готова Медицински университет, София	
<b>МНЕНИЕ НА СТУДЕНТИТЕ ОТНОСНО ОБУЧЕНИЕТО ПО „ИКОНОМИКА НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО“ .....</b>	<b>1557</b>
гл. ас. д-р Цветелина Петрова-Готова доц. д-р Тихомира Златанова доц. д-р Румяна Янева гл. ас. д-р Ангелина Чешмеджиева Медицински университет, София	
<b>АКТУАЛНИ ПРОБЛЕМИ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ПРАКТИЧЕСКОТО ОБУЧЕНИЕ НА СТУДЕНТИ – МЕДИЦИНСКИ СЕСТРИ .....</b>	<b>1563</b>
д-р Иванка Стамболова Медицински университет, София	
<b>ОБУЧЕНИЕТО, КАТО МОТИВИРАЩ ФАКТОР ЗА РАЗВИТИЕТО НА ПРОФЕСИОНАЛИСТИТЕ ПО ЗДРАВНИ ГРИЖИ.....</b>	<b>1568</b>
ас. Павлинка Добрилова ас. Ивета Маринова Медицински университет, София- Филиал „Проф. д-р Иван Митев“, Враца	
<b>ДЕЦЕНТРАЛИЗИРАН МОДЕЛ ЗА ПРИДОБИВАНЕ НА МЕДИЦИНСКА СПЕЦИАЛНОСТ, КОМПЕТЕНТНОСТ И КВАЛИФИКАЦИЯ НА ЛЕКАРИТЕ.....</b>	<b>1576</b>
преподавател Снежана Кондева Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София	

**АРТЕРАПИЯТА В ОБУЧЕНИЕТО НА ТРУДОТЕРАПЕВТИ –  
КРЕАТИВНОСТ И НОВАТОРСТВО ..... 1596**

ас. Ивета Маринова

ас. Анна Маринова

Медицински университет, София- Филиал „Проф. д-р Иван Митев”, Враца

**РОЛЯТА НА НОВИТЕ ТЕХНОЛОГИИ В ОБУЧЕНИЕТО  
НА МЕДИЦИНСКИ СПЕЦИАЛИСТИ..... 1602**

ас. Анна Маринова

ас. Павлинка Добрилова

Медицински университет, София- Филиал „Проф. д-р Иван Митев”, Враца

# CONTENTS

## SECTION I

**BULGARIA IN THE EUROPEAN UNION – BENEFITS AND CHALLENGES ..... 39**

**MANAGEMENT OF INTEGRATION PROCESSES IN THE EU:  
CHALLENGES AND SOLUTIONS..... 40**

Yordanka Chobanova

Marin Petrov

**EUROPE AT A CROSSROAD. FUTURE OF THE EUROPEAN UNION.  
THE CHOICE OF BULGARIA ..... 51**

Petko Ganchev

**FUNDS OF THE EUROPEAN UNION FOR BULGARIA..... 80**

Irena Nikolova

**IMPORTANCE OF THE INTERNAL EUROPEAN MIGRATION  
FOR THE ECONOMIC STABILITY AND THE FUTURE OF THE EU ..... 91**

Boriana Trendafilova

Kiril Petrov

**INTERREGIONAL DISPARITIES IN EU AND THE INTRACOMMUNITY  
TRADE AS A WAY FOR OVERCOMING THEM ..... 100**

Dimitar Stoykov

Nora Malamova

**STRUCTURAL CHANGES IN THE FOREIGN TRADE  
OF EU NEW MEMBER STATES, 1996-2012 ..... 108**

Peter Stoyanov

**OFFSHORING OF IT ACTIVITIES AND BUSINESS PROCESSES  
TO BULGARIA – STRATEGIES AND GOVERNANCE MODES ..... 124**

Hristina Stoyanova

**THE ROLE OF THE SMART SPECIALIZATION IN THE BULGARIAN  
REGIONAL DEVELOPMENT ..... 136**

Vihra Dimitrova

<b>CO-OPETITION CREATING VALUE THROUGH HUMAN RESOURCES EXCHANGE WHITIN THE IT CLUSTER .....</b>	<b>155</b>
Ani Atanasova Radoslav Vladov	
<b>INSTITUTIONAL FACTORS RELATED TO THE CONSUMPTION OF HUMAN CAPITAL: PROBLEMS AND SOLUTIONS.....</b>	<b>169</b>
Stanka Rinkova	
<b>REGIONAL DIMENSIONS OF SOCIAL DEVELOPMENT: ULGARIA IN THE EUROPEAN REGION.....</b>	<b>178</b>
Evgenia Penkova Denitsa Gorchilova-Atanasova	
<b>OPPORTUNITIES FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC SECTOR IN BULGARIA BY FUNCTIONAL ANALYSIS .....</b>	<b>190</b>
Yuliyán Gospodinov Evelina Parashkevova	
<b>MANAGEMENT CULTURE AS A FACTOR IN THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN POLICIES FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL ADMINISTRATION .....</b>	<b>209</b>
Verginiya Stoynova	
<b>ADEQUACY OF BULGARIAN PUBLIC PENSION SYSTEM.....</b>	<b>222</b>
Hristina Blagoycheva	
<b>IMPACT OF THE REAL ESTATE SECTOR OVER ECONOMIC GROWTH IN BULGARIA.....</b>	<b>234</b>
Dragomir Stefanov	
<b>BULGARIA IN EUROPEAN UNION – ADVANTAGES AND CHALLENGES /COMPLIANT WITH ECOLOGICAL REQUIREMENTS – EU DIRECTIVE 91/271/ .....</b>	<b>247</b>
Ivaylo Kastchiev	
<b>CONVERGENCE FISCAL LEGISLATION AND PRICE LEVELS OF TOBACCO PRODUCTS IN THE EUROPEAN UNION – A GUARANTEE FOR THE PROPER FUNCTIONING OF THE EU INTERNAL MARKET .....</b>	<b>266</b>
Svetla Boneva	

<b>TOBACCO CONTROL MEASURES IN THE EU AS A MECHANISM FOR IMPROVEMENT OF HEALTH.....</b>	<b>285</b>
Svetla Boneva	
<b>HARMONIZATION OF NATIONAL PHARMACEUTICAL LEGISLATION WITH EUROPEAN DIRECTIVES ON THE REQUIREMENTS OF THE ABILITY OF PATIENTS TO REPORT ADVERSE DRUG REACTIONS.....</b>	<b>296</b>
Tatiana Benisheva-Dimitrova	
Valentina Petkova	
Dobriana Sidjimova	
Petya Trendafilova	
<b>PUBLIC DISCUSSION OF PROJECTS FOR GENERAL ADMINISTRATIVE ACTS AND SECONDARY LEGISLATION.....</b>	<b>316</b>
Maria Kazandjieva	
<b>SPATIAL INFORMATION AND GIS FOR URBAN MANAGEMENT.....</b>	<b>335</b>
Maria Nikolova	
<b>MOTIVATIONAL POTENTIAL OF THE PROJECT TEAM IN THE IMPLEMENTATION OF EU FUNDS FINANCED PROJECTS .....</b>	<b>344</b>
Rumyana Zlateva	
<b>ABOUT SOME PROBLEMS IN THE MANAGEMENT OF PROJECT TEAMS .....</b>	<b>351</b>
Viara Slavianska	
<b>LIFELONG LEARNING – PARTNERSHIP AND SOLUTIONS .....</b>	<b>357</b>
Emilia Markova	
<b>MIGRATION FROM SOCIAL WORK POINT OF VIEW.....</b>	<b>362</b>
Plamen Ivanov	
<b>SECTION II</b>	
<b>INNOVATION AND ENTREPRENEURSHIP .....</b>	<b>367</b>
<b>THE INNOVATIVE CHARACTERISTICS OF THE SUBJECTNESS IN THE ECONOMY .....</b>	<b>368</b>
Nathalia Alexandrova	

<b>INNOVATION AND TECHNOLOGY WIDEN BUSINESS OPPORTUNITIES....</b>	<b>377</b>
Krassimira Shvertner	
<b>OPPORTUNITIES FOR THE APPLICATION OF SIMULATION MODELING TO EVALUATE INNOVATION RISK .....</b>	<b>388</b>
Tsvetan Tsvetkov	
<b>RISKS IN ASSESSING THE OBJECTS OF INTELLECTUAL PROPERTY, VALUATION OF INTANGIBLE ASSETS AND SELECTING THE DISCOUNT RATE.....</b>	<b>403</b>
Seraphim Petrov Angel Georgiev Atanas Bliznakov	
<b>MANAGING INNOVATION IN BUSINESS ORGANIZATION .....</b>	<b>420</b>
Nikolay Nikolov	
<b>CREATIVITY AND KNOWLEDGE MANAGEMENT IN BUSINESS ORGANIZATIONS .....</b>	<b>438</b>
Nikolay Nikolov	
<b>MOTIVATION TO START A NEW BUSINESS AND THE NEED OF INSTITUTIONAL SUPPORT .....</b>	<b>457</b>
Lalka Borisova	
<b>INNOVATIONS AND COMPETITIVENESS IN PHARMACEUTICAL SECTOR .....</b>	<b>473</b>
Neviana Krasteva Mirena Todorova	
<b>FUNCTIONAL PARAMETERS IN FITO CHAMBER .....</b>	<b>494</b>
Sevdalina Manolova	
<b>POSSIBILITIES FOR BIOMASS UTILIZATION AS AN ENERGY SOURCE.....</b>	<b>499</b>
Sevdalina Manolova	
<b>UNCONVENTIONAL SOURCES OF NATURAL COLOURANTS .....</b>	<b>507</b>
Vanya Zhivkova Subka Pashova	

<b>NEEDS IN THE MODERN BUSINESS RELATIONS.....</b>	<b>520</b>
Vance Boykov Darjan Boykov Marko Dinic	
<b>REVIEW OF EXISTING CONCLUSIONS IN MARKETING THEORY REGARDING ONLINE CONSUMER BEHAVIOUR, CONSUMER ATTITUDE AND ONLINE PURCHASING PROCESS.....</b>	<b>526</b>
Denitsa Gavrilova	
<b>CONTEMPORARY ECONOMIC AND SOCIAL TRENDS AND THEIR IMPACT ON MARKETING.....</b>	<b>542</b>
Neviana Krasteva Antoan Vassilev Konstantina Nikolova Maria Dimitrova	
<b>CONTEMPORARY METHODS AND MEANS FOR ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF ADVERTISING ON THE WORLD WIDE WEB .....</b>	<b>561</b>
Ivaylo Nikolov	
<b>THE EDUCATION AS A KEY FACTOR FOR THE DEVELOPMENT OF THE HUMAN CAPITAL IN BULGARIA.....</b>	<b>569</b>
Kalin Boyanov	
<b>THE IMPORTANCE OF INFORMATION SYSTEMS IN HUMAN RESOURCES MANAGEMENT IN BULGARIAN MEDIUM AND LARGE-SIZED ORGANIZATIONS .....</b>	<b>580</b>
Nina Zhivkova	
<b>METHOD OF AUTOMATED CRAWLING OF WEB FORUM PAGES WITH TOPICS.....</b>	<b>598</b>
Plamen Milev	
<b>OPPORTUNITIES FOR EVALUATION OF DATABASE STRUCTURE IN LOCAL GOVERNMENT.....</b>	<b>603</b>
Plamen Milev	
<b>NEW DIGITAL MEDIA AND THEIR INFLUENCE ON BUSINESS AND CUSTOMERS. INTEGRATING NEW MEDIA IN THE MARKETING STRATEGY OF COMPANIES .....</b>	<b>612</b>
Mirena Todorova	

<b>PERSPECTIVES FOR USE OF DIFFERENT SOURCES OF ANTHOCYANINS .....</b>	<b>635</b>
Vanya Zhivkova	
<b>NATO STRATEGIC COMMUNICATIONS – AN ADEQUATE ANSWER TO THE NEW CHALLENGES WITHIN THE SECURITY ENVIRONMENT .....</b>	<b>645</b>
Valeri Ivanov Elitza Nikolova	
<b>SOCIAL ENTREPRENEURSHIP – SCOPE AND DEFINITION .....</b>	<b>660</b>
Marina Stefanova	
<b>IMPORTANCE OF PR FOR PROMOTION OF ENTREPRENEURSHIP.....</b>	<b>673</b>
Aleksandar Hristov	
<b>PLANNING, ORGANIZATION AND CONTROL OF COMPANY IN TERMS OF MARKETING ACTIVITIES .....</b>	<b>679</b>
Nadya Marinova	
<b>ACTUAL ASPECTS IN ORGANIZATION MANAGEMENT.....</b>	<b>691</b>
Tsanka Zlateva-Petkova	
<b>ECONOMICAL AND LEGAL ESSENCE OF REGULATION OF DEMOLITION OF INDIVIDUAL HOUSES.....</b>	<b>700</b>
Ribakova Svetlana	
<b>THE INSTITUTE AS AN ECONOMIC, GOVERNMENTAL AND LEGAL CATEGORY.....</b>	<b>710</b>
Lyudmila Mukova	
<b>SOME LEGAL ASPECTS OF THE PROCUREMENT CONTRACT .....</b>	<b>724</b>
Lyudmila Mukova Lefter Vasilev	
<b>CHILD’S NEEDS CONCERNING THEIR PERSONALITY DEVELOPMENT .....</b>	<b>740</b>
Plamen Ivanov	
<b>INNOVATIVE GRADUATE PROGRAMMES.....</b>	<b>746</b>
Milanka Slavova	

<b>SECTION III</b>	
<b>TOURISM – ALTERNATIVE ISSUES OF CONSERVATIVE PROBLEMS.....</b>	<b>752</b>
<b>IN SEARCH FOR SOLUTIONS FOR THE CHALLENGES TO TOURISM .....</b>	<b>753</b>
Manol Ribov	
<b>INNOVATION STRATEGIES AND MARKET COMPETITION OF TOURISM IN BULGARIA .....</b>	<b>765</b>
Bratoy Koprinarov	
<b>SOME ASPECTS OF THE CONCEPT REGIONAL COMPETITIVENESS .....</b>	<b>779</b>
Malina Shiblova	
<b>TOURISM IN THE ERA OF KNOWLEDGE ECONOMY.....</b>	<b>799</b>
Stela Milanova	
<b>TRENDS, SPECIFIC BUSINESS ISSUES IN HOSPITALITY INDUSTRY AND ITS PLACE IN 2020 STRATEGY .....</b>	<b>805</b>
Stefka Timareva	
<b>COMMUNICATION AND POSITIONING OF BRAND BULGARIA.....</b>	<b>814</b>
Zhivka Tananeeva	
<b>COMPETITIVENESS IN SPA HOTELS THROUGH INNOVATIVE BENCHMARKING STRATEGIES.....</b>	<b>823</b>
Rumen Draganov	
<b>TOURISM IN RURAL AREAS.....</b>	<b>832</b>
Velislava Kostova	
<b>RURAL TOURISM IN BULGARIA – OPPORTUNITIES FOR DEVELOPMENT.....</b>	<b>847</b>
Teodora Rizova	
<b>REVENUE MANAGEMENT APPLICATION AT TOURISM E-COMMERCE.....</b>	<b>853</b>
Desislava Penkova	
<b>INVESTMENT RISK IN TOURISM BUSINESS AND ITS MANIFESTATIONS IN TERMS OF FINANCIAL INSTABILITY .....</b>	<b>868</b>
Marina Raykova	

<b>EXPEDIENT TOURS AS TOOL FOR NATIONAL TOURISM MARKETING .....</b>	<b>878</b>
Sonia Mileva-Bojanova	
<b>SUSTAINABLE INITIATIVES FOR COMBINING ORGANIC FARMING AND REGIONAL TOURIST PRODUCTS ON THE EXAMPLE OF THE EASTERN RHODOPES.....</b>	<b>890</b>
Ivanka Shopova Ekaterina Arabska	
<b>BUSINESS PLANNING AS A TOOL FOR REGIONAL DEVELOPMENT OF TOURISM ON THE EXAMPLE OF SMOLYAN DISTRICT .....</b>	<b>907</b>
Dessislava Alexova Jordan Jordanov	
<b>OPPORTUNITIES AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT OF CULTURAL TOURISM IN THE REGION OF HASKOVO, BULGARIA.....</b>	<b>922</b>
Snezhana Ivanova	
<b>TOURIST DESTINATION MARKETNG – A CASE STUDY OF SOFIA, BULGARIA.....</b>	<b>945</b>
Elena Petkova	
<b>PUBLIC RELATIONS AS A TOOL OF COMMUNICATION MIX IN THE TOURISM SECTOR .....</b>	<b>962</b>
Penka Goranova	
<b>ACOUSTIC VARIATIONS IN THE ORATORY PERFORMANCES OF THE TOUR GUIDE.....</b>	<b>977</b>
Zahariy Dechev	
<b>KINAESTHETIC VARIATIONS IN THE ORATORY PERFORMANCES OF THE TOUR GUIDE.....</b>	<b>989</b>
Zahariy Dechev	
<b>MEDICAL TOURISM IN BULGARIA – CURRENT STATUS AND CHALLENGES .....</b>	<b>1001</b>
Maria Radeva	
<b>RURAL AND AGRARIAN TOURISM IN BULGARIA – THEORETICAL ASPECTS.....</b>	<b>1007</b>
Ivan Kilimperov	

<b>ORGANIZATION AND QUALITY MANAGEMENT OF THE FAMILY VACATION.....</b>	<b>1017</b>
Elena Alexandrova	
<b>EVALUATING THE COMPETITIVENESS OF VARNA MUNICIPALITY AS A TOURIST DESTINATION.....</b>	<b>1029</b>
Stoyan Marinov	
Velina Kazandzhieva	
Todor Dyankov	
Galina Ilieva	
<b>REGULATION APPROACH ALTERATIONS IN THE NATIONAL TOURISTIC POLICY FOR DEVELOPMENT OF THE RESORT COMPLEXES ON THE BULGARIAN BLACK SEA COAST.....</b>	<b>1048</b>
Dimitar Stoynov	
<b>LINKING TRADITIONAL CUISINE AND TOURISM.....</b>	<b>1064</b>
Georgi Georgiev	
Ilinka Terziyska	
<b>REGIONAL TOURISM BRANDING: CONTEMPORARY ASPECTS AND ISSUES.....</b>	<b>1074</b>
Sonya Aleksieva	
Stefanya Temelkova	
<b>VISION FOR STRATEGIC DEVELOPMENT OF TOURISM INFORMATION CENTREC IN BULGARIA.....</b>	<b>1089</b>
Stela Baltova	
Stoyan Marinov	
Nikolina Popova	
Yana Spassova	
<b>SECTION IV FINANCIAL AND ACCOUNTING PRACTICES IN A DYNAMIC BUSINESS ENVIRONMENT.....</b>	<b>1108</b>
<b>TOPICAL ISSUES OF SMALL AND MEDIUM SIZE ENTERPRISES LIQUIDITY IN BULGARIA UNDER THE REGIME OF VAT CASH ACCOUNTING.....</b>	<b>1109</b>
Rositsa Ivanova	

<b>FINANCIAL BUSINESS ANALYSIS, DEVELOPMENT AND ANTI-CRISIS MANAGEMENT OF THE COMPANY.....</b>	<b>1126</b>
Marko Timchev	
<b>COMPETITIVE ENVIRONMENT AND CALCULATING IN HOSPITALITY ENTERPRISE.....</b>	<b>1135</b>
Radka Abadjieva Iva Dimitrova	
<b>MAIN QUESTIONS WHICH APPEAR DURING THE APPLICATION OF THE “CASH ACCOUNTING SCHEME FOR VAT” IN BULGARIA. COMPARISON OF THIS SCHEME IN BULGARIA AND IN THE OTHER EU MEMBER COUNTRIES .....</b>	<b>1144</b>
Viktoria Koleva	
<b>ACTUAL LEGAL SYSTEMS IN THE ACCOUNTING AREA.....</b>	<b>1155</b>
Lubka Tzenova	
<b>PROBLEMS OF LEVYING WITH VALUE ADDED TAX IN THE PROCESS OF PRICE-FORMATION.....</b>	<b>1168</b>
Borislav Atanasov	
<b>TAX SYSTEM AND THE TAX ON THE INCOME OF INDIVIDUALS IN REPUBLIC OF BULGARIA .....</b>	<b>1175</b>
Zahari Parvanov	
<b>IMPACT OF TAXATION ON ACCOUNTING AND ECONOMIC DIMENSIONS OF THE LEASING .....</b>	<b>1181</b>
Borislav Boyanov	
<b>FINANCIAL AND ACCOUNTING ASPECTS OF CROSS-BORDER CREDIT TRANSFER .....</b>	<b>1197</b>
Desislava Mavrova	
<b>DEVELOPMENT OF FOOD INDUSTRY OF THE REPUBLIC OF BULGARIA AS A FACTOR FOR SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH .....</b>	<b>1208</b>
Hristo Totev	
<b>INTELLIGENT MODELING OF THE ACCOUNTING INFORMATION FOR COMPETITIVENESS ASSESSMENT OF THE ENTERPRISE .....</b>	<b>1216</b>
Yuliyana Velkova Georgi Kirov	

<b>BULGARIAN CAPITAL MARKET PRESENT AND PERSPECTIVE.....</b>	<b>1233</b>
Hristo Totev	
<b>EMPIRICAL COMPUTATION OF VALUE-AT-RISK (VAR) FOR BALKAN COUNTRIES CAPITAL MARKETS.....</b>	<b>1237</b>
Nikolay Netov	
<b>WHAT DRIVES BANK COMPETITION.....</b>	<b>1254</b>
Nadya Nenkova	
<b>INVESTING ON THE BASIS OF THE PRICE-TO-BOOK RATIO – THEORY AND EVIDENCE.....</b>	<b>1264</b>
Lyuben Ivanov	
<b>THE RELATION – FINANCIAL CONTROLLER, FINANCIAL MANAGEMENT AND CONTROL.....</b>	<b>1280</b>
Atanas Lyondev	
<b>A MODEL FOR EFFICIENCY EVALUATION OF PENSION INSURANCE COMPANIES.....</b>	<b>1299</b>
Tsvetelina Nenkova	
<b>ACCOUNTING FOR INCOME AND EXPENDITURE IN FOUNDATIONS REGISTERED FOR COMMUNITY SERVICE.....</b>	<b>1315</b>
Daniela Georgieva	
<b>SECTION V</b>	
<b>QUALITY AND COMPETITIVENESS OF HIGHER EDUCATION .....</b>	<b>1335</b>
<b>HIGHER EDUCATION – WAYS OF USAGE .....</b>	
<b>1336</b>	
Manol Ribov	
<b>CHALLENGES OF LANGUAGE AND IDENTITY INTERDEPENDENCE IN THE TIME OF GLOBALIZATION.....</b>	<b>1349</b>
Nadezda.Stojkovic	
Jelena.Cvetkovic	
<b>APPLYING THE PROCESS-ORIENTED APPROACH FOR MANAGING ACTIVITIES IN UNIVERSITIES .....</b>	<b>1356</b>
Boris Borchev	

<b>THE SPECIALIZED LANGUAGE IN INTERCULTURAL COMMUNICATION – A GUARANTEE FOR QUALITY FOREIGN LANGUAGE TEACHING .....</b>	<b>1365</b>
Aglika Bogoslova	
<b>VALUE AND PRICE OF THE EDUCATIONAL SYSTEM PRODUCT IN BULGARIA.....</b>	<b>1371</b>
Tsvetan Iliev	
<b>A STUDY ON L2 LEARNING STRATEGIES OF STUDENTS AT INTERNATIONAL BUSINESS SCHOOL.....</b>	<b>1382</b>
Todor Shopov	
Ekaterina Sofronieva	
Genevieve Atanasova	
Rosica Ivanova	
Irene Pancheva	
<b>BULGARIAN STUDENTS' COMMUNICATION IN ENGLISH: A NEEDS ANALYSIS STUDY .....</b>	<b>1398</b>
Bistra Dudeva	
<b>VOLUNTARY STUDENT WORK – A PREREQUISITE FOR HIGHER COMPETITIVENESS IN THE MODERN CONDITIONS .....</b>	<b>1405</b>
Silvia Kyuchukova	
Hristina Milcheva	
<b>EFFECTS OF APPLICATION OF THE APPROACH "STUDENT PRACTICE" .....</b>	<b>1413</b>
Rosen Kirilov	
<b>AUTOMATED ACCEPTANCE OF CONTRACTS UNDER THE PROJECT "STUDENT PRACTICE" .....</b>	<b>1418</b>
Rosen Kirilov	
<b>FINANCIAL MANAGEMENT OF EDUCATION PROJECTS.....</b>	<b>1427</b>
Katia Kirilova	
<b>OPPORTUNITIES FOR ELECTRONIC VERIFICATION OF EXPENDITURES ON PUBLIC PROJECTS.....</b>	<b>1434</b>
Katia Kirilova	

<b>CURRENT CONTROL IN CONDUCTING SEMINARS IN ACCOUNTING AND FACTORS AFFECTING ITS RESULTS.....</b>	<b>1443</b>
Vesela Bandakova	
<b>DEVELOPMENT OF COMMUNICATIVE COMPETENCE THROUGH TRAINING IN HUMAN RESOURCE MANAGEMENT (EXPERIENCE OF FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS ADMINISTRATION OF THE SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”).....</b>	<b>1447</b>
Olympia Vedar-Velichkova	
<b>STUDENTS’ EDUCATIONAL PRACTICE IN ECONOMICS – NECESSITY, ADVANTAGES, MANNER OF IMPLEMENTATION .....</b>	<b>1459</b>
Juliana Biberova	
<b>ENHANCEMENT OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE REPUBLIC OF BULGARIA THROUGH SMART EDUCATION .....</b>	<b>1477</b>
Valeri Ivanov Elitza Nikolova	
<b>THE DYNAMIC CYCLE OF COMMUNICATION IN PUBLIC SPEAKING .....</b>	<b>1497</b>
Evgeniya Ivanova	
<b>USING BRAINHOHEY LEARNING MANAGEMENT SYSTEM IN THE ENGLISH LANGUAGE TEACHING.....</b>	<b>1508</b>
Ivanka Natova	
<b>THE ANALYSIS OF PIANO CYCLES FOR IMPROVEMENT OF THE RELATION BETWEEN THE LEARNING AND THE FUTURE PRACTICE OF THE MUSIC PEDAGOGUE.....</b>	<b>1517</b>
Krasimira Fileva-Ruseva	
<b>CREATIVE AND INNOVATIVE MODELS IN PREPARATION FOR TEACHING PRACTICE OF MUSIC STUDENTS IN THEIR MASTER'S DEGREE .....</b>	<b>1527</b>
Tsvetanka Kolovska	
<b>COMPETITIVENESS OF NURSES .....</b>	<b>1544</b>
Galina Tchaneva	

<b>DISCIPLINE “HEALTH ECONOMICS” THROUGH THE EYES OF THE STUDENTS.....</b>	<b>1550</b>
Rumyana Yaneva Tihomira Zlatanova Tsvetelina Petrova-Gotova	
<b>OPINION OF STUDENTS ABOUT TEACHING OF “HEALTH ECONOMICS” .....</b>	<b>1557</b>
Tsvetelina Petrova-Gotova Tihomira Zlatanova Rumyana Yaneva Angelina Tcheshmedjieva	
<b>CURRENT PROBLEMS AND PROSPECTS OF THE PRACTICAL TRAINING OF STUDENTS – NURSES.....</b>	<b>1563</b>
Ivanka Stambolova	
<b>TRAINING AS A MOTIVATING FACTOR FOR THE DEVELOPMENT OF HEALTH CARE PROFESSIONALS .....</b>	<b>1568</b>
Pavlinka Dobrilova Iveta Marinova	
<b>DECENTRALIZED MODEL FOR ACQUIRING MEDICAL SPECIALITY, COMPETENCE AND QUALIFICATION OF THE PHYSICIANS .....</b>	<b>1576</b>
Snezhana Kondeva	
<b>THE ARTTHERAPY IN THE TRAINING OF OCCUPATIONAL THERAPISTS – CREATIVITY AND INNOVATION.....</b>	<b>1596</b>
Iveta Marinova Anna Marinova	
<b>THE ROLE OF NEW TECHNOLOGIES IN THE TRAINING OF MEDICAL SPECIALISTS.....</b>	<b>1602</b>
Anna Marinova Pavlinka Dobrilova	



**РАЗДЕЛ I**

**БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ –  
ПОЛЗИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА**

**SECTION I**

**BULGARIA IN THE EUROPEAN UNION –  
BENEFITS AND CHALLENGES**

# УПРАВЛЕНИЕ НА ИНТЕГРАЦИОННИТЕ ПРОЦЕСИ В ЕС: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА И РЕШЕНИЯ

Д-р Йорданка Чобанова

Технически университет, София

проф. д.ик.н. Марин Петров

Международно висше бизнес училище, Ботевград

## MANAGEMENT OF INTEGRATION PROCESSES IN THE EU: CHALLENGES AND SOLUTIONS

Yordanka Chobanova

Marin Petrov

*ABSTRACT: The severe economic and financial crisis that hit Europe in 2008 had an enormous impact on the European citizens. Youth unemployment increased, public expenses shrank, pensions decreased, companies bankrupted. The confidence in the euro dropped. EU leaders mobilized their efforts and introduced a number of measures to overcome the crisis – theeconomic governance, theEuropean semester, theBanking Union. However, the trust in EU is record low. EU citizens are not convinced in the ability of EU to solve their problems. The future of EU will depend on the ability of his leaders to successfully govern the integration process. This article presents the different opinions of the EU leaders on the governance of the future integration process.*

*KEYWORDS: EU governance, economic crisis, EU integration*

### УВОД

Европейският съюз е най-великата идея на 20 век, довела до мир и просперитет в Европа. Това е съюз на ценности и на единомислещи.

Великият писател и политик Виктор Юго на Световния конгрес за мир в Париж, 1849 г., пророчески заявява: „Ще дойде денят, когато вие – всички нации на Континента, без да губите своите разнообразни качества и знаменателната индивидуалност, вие плътно ще се обедините в един висш съюз и ще учредите европейското братство... А моята Франция ще носи с чест политическия жезъл на „свобода, равенство и братство.“

Век по-късно, думите на Юго се сбъдват. На 9 май 1950, Роберт Шуман, тогава министър на външните работи на Франция подписва Декларацията за създаването на Европейска общност за въглища и стомана (ЕОВС), по идея

на френския дипломат Жан Моне, която поставя основите на Европейския съюз (ЕС).

Резултатът е ЕС, водеща икономическа сила в света, с висок стандарт на живот, където правата на гражданите и върховенството на закона са висша ценност. ЕС е идеал, чиято притегателна сила е достатъчно могъща, за да мотивира и стимулира и други страни от европейския континент да станат част от общото европейско семейство.

На 25 май тази година, предстоят изборите за Европейски парламент. Изборите, които все повече политици класифицират като избори „за“ или „против“ Европа. Европа е на кръстопът, и от изборите през май, ще се реши какъв курс на развитие ще поеме ЕС през идните години (Рединг, 2014).<sup>1</sup>

Следващите месеци и години ще бъдат решаващи за бъдещето на Европейския съюз, като съществуват множество различни мнения за това в коя посока съюзът да се развие.

Европейските лидери считат, че е по-важно от всякога да отчетат мнението на гражданите. *„В основата на дебата, който се води в цяла Европа, е въпросът: искаме ли да подобрим Европа или да се откажем от нея? Моят отговор е ясен: да се залавяме за работа! Ако Европа не ви харесва такава, каквато е в момента, направете я по-добра!“*, категорично заявява председателя на Европейската комисия Барозу<sup>2</sup>. *„Като се имат предвид приближаващите важни европейски избори, искам да видя реален дебат за това как трябва да се развива Европейският съюз през следващите години – както в икономически, така и в политически аспект. Това е дебат, който засяга всички граждани“*.

*„Бъдещето не е въпрос на шанс. То е въпрос на избор. Изберете Европа, която искате“*, е посланието на заместник-председателят Вивиан Рединг, комисар по въпросите на правосъдието, основните права и гражданството.

Избори 2014, обаче са белязани **не с дебат около бъдещето на съюза**, аса де-факто, **национални избори, наситени с местни проблеми и полемики**.

Нерешените проблеми на национално ниво са удобно извинение за обвинение към ЕС. Резултатите са очевидни – нараства вълната на евроскептиците, на разочарованите от ЕС. Разочарование, засилено от икономическата криза, започнала през 2008 г.

Най-големите постижения на ЕС са:

- А) Постигането на мир и просперитет;
- Б) Свободата на движение на хора и услуги, отваряне на гражданите и пазарите;

---

<sup>1</sup> Комисар Вивиан Рединг е вицепрезидент в Комисията на Ж. М. Барозу (2009 – понастоящем) и комисар по правосъдие, основни права и гражданство.

<sup>2</sup> Дебат за бъдещето на Европа: Граждани от целия ЕС се събират за общоевропейски диалог в Брюксел, 21/03/2014, достъпно на [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-295\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-295_bg.htm)

- В) Единната валута – еврото;
- Г) Културния обмен;
- Д) Сътрудничеството в областта на технологиите и съвместната работа по големи научно-практически проекти;
- Е) Политиката на разширяване.

Парадоксът е, че именно най-доброто от ЕС е поставено под въпрос от националистическите партии. Ще допусне ли ЕС тези абсурдни тези да вземат превес?

Прогнозите за 2014 г. са за наченки на икономически растеж, но дали те ще се реализират зависи много и от развитието на кризисната ситуация в Украйна. Едно е сигурно, че ЕС и неговото единство отново са изправени пред голямо предизвикателство.

Въпросът е: какъв е пътят напред? **Какво трябва да бъде управлението на ЕС, за да отговори на очакванията на гражданите?**

„Реални са дълбоките политически противоречия, както в рамките на отделните страни, така и между тях, стане ли въпрос за това накъде и как да продължи пътя си Европа“ (Клаус, 2012, стр. 2).

Жозе Мануел Барозу<sup>3</sup> в речта си за Състоянието на съюза през 2011 г. посочва: „в дъното на сегашната криза стои политически проблем. Това е тест за нашата воля да живеем съвместно. **Ето защо трябва да задълбочим Европейския съюз.** Ето защо сме изградили общи институции. Ето защо трябва да гарантираме европейския интерес“ (speech 11/607, стр. 13). През 2012 г., той отново отбеляза: „Да, глобализацията изисква по-голямо европейско единство. **По-голямото единство изисква по-голяма интеграция.** По-голямата интеграция изисква повече демокрация, европейска демокрация (speech/12/259, стр. 2)

Подобна теза защита и комисар Вивиан Рединг, която отива стъпка напред и заявява: „Дошло е времето европейските лидери да покажат, че еврото и ЕС, подобно на диамантите са вечни. И те не само няма да се поддадат на бурята, но и ще станат по-силни. Настъпи време да се изгради Европейска федерация“. Рединг защитава тезата за истински политически съюз и предлага създаването на Обединени Европейски щати, където ЕК, изпълнява ролята на правителство, а парламентът е двукамарен – ЕП и „сенат“ от държавите-членки (speech 1/2014).

Всъщност, идеята за Европейска федерация е предложена още от Робърт Шуман, а по-късно прегърната и от Жак Делор. Но Шуман говори за федерализация в области като култура и образование, а не като заличаване на отделните националности.

---

<sup>3</sup> Председателят на ЕК, Жозе Мануел Барозу, в началото на мандата си през 2009 г. обяви, че всяка година ще прави реч за Състоянието на съюза, където ще маркира основните приоритети пред ЕК за идващата година. Той спазва традицията и до 2014 г. всяка година показва посоката на развитие на съюза.

## Какво подкопава устоите на ЕС?

А) *икономическата криза*. Кризите, политически, икономически или други по правило са свързани с нестабилност и несигурност. В трудни моменти естествено възниква колебание и се пораждат въпроси относно коректността на взети в миналото решения. Политиката на съкращения и реформи, породени от финансовата криза водят до голямо напрежение сред страните-членки. Открито се задава въпросът дали ЕС ще успее да се запази като съюз. Стига се до там, че през 2012 г., Барозу директно предупреди „Недопустимо е тези заседания (на срещите на върха) да се провеждат сякаш са боксови мачове и да се цели неутрализиране на противника... Не може да излагаме на риск девет добри решения с едно действие или изявление, поставящо под съмнение всичко, което сме постигнали /speech 12/259, стр. 2/.

Анализите на ЕК на причините за икономическата криза разкриват следното:

- безотговорни практики във финансовия сектор,
- непосилен държавен дълг,
- липса на конкурентоспособност в някои държави членки.

Към това се добавят и структурните проблеми в еврозоната, чиято структура се оказва неподходяща да издържи на по-сериозни сътресения. Появяват се дисбаланси.

В момента това се коригира, но стъпките в тази посока са трудни и болезнени. Гражданите са разочаровани и притеснени за бъдещето си.

Ролята на Германия в спасяването на еврозоната е безспорна. Думите на Меркел „Ако еврото се провали, проваля се и Европа“, станаха символ на нейната воля да продължи с необходимите реформи напред, независимо от силния политически натиск.

Близкото сътрудничество, обаче, между германската канцлерка Ангела Меркел и френския президент Николас Саркози през най-трудните моменти на кризата, създаде впечатлението, че само Франция и Германия са силите, които имат значение в ЕС. Политиката на ограничения, комбинирани със смели структурни реформи в страните най-тежко засегнати, като Португалия, Гърция, Испания, Италия, доведе до стачки, протести и чести правителствени смени. Появи се и сериозно усещане за накрънено равноправие в Евросъюза. Теза, подкрепяна и от бившия чешки президент и евроскептик, Вацлав Клаус.

„Бащата на еврото“, 86-годишният Жак Делор през 2011 г. предупреди: „Да отворим очи – еврото и Европа са на ръба на пропастта. И за да не паднат, според мен изборът е прост: или държавите членки ще се съгласят на по-тясно икономическо сътрудничество, което аз винаги съм искал, или ще предоставят допълнителни пълномощия на съюза (ЕС)“, посочва той.

На 28 март 2012 г. Жак Делор прави критично обръщение към лидерите на Европейския съюз от трибуната на ЕП. Делор счита, че те „убиват Европа“

като заменят общностния метод с междуправителствени решения и национализъм и „напълно разрушават наследството на бащите на Европа“. Необходима е не само фискална консолидация, но също така *възстановяване на доверието в Европа*, така че тя да осигурява растеж и заетост, убеден е Делор. Той оправя критични бележки към Жозе Мануел Барозу за липса на достатъчно инициативност и за това, че действа като „пожарникар пироман“ в еврокризата. „Общностният метод, пояснява Делор, се състои в постоянното *предимство на европейския интерес*. А това е борбата на всеки еврокомисар да бъде там, не защото е хубаво или защото работата е добре платена, а защото е в името на европейския интерес... Европа е изградена върху многообразието. Трябва ли да съхраним това многообразие или трябва да приемем скритото управление на Германия? Това е въпросът, защото не всички могат да приемат германския модел, нито пък това е необходимо, защото Европейският съюз е съюз на многообразието“. И добавя: „Солидарността изчезва. Съжалявам, че трябва да кажа, че социалният диалог липсва... Основна причина за кризата е прекомерната идеология на финансирането“. По думите му лидерите на ЕС, които са морално отговорни за кризата, са отхвърлили предишните негови предложения за координиране на икономическите политики.“ Вместо това те само добавиха думата „растеж“ към „Пакта за стабилност и растеж“, подчерта Делор. Той критикува също и фискалния пакт за бюджетна дисциплина, който според него представлява голямо усилие с малък резултат. „Липсва елементът растеж, отбеляза той, и не е ясно кой какво е решил“.

Делор пояснява, че кризата е не само резултат от външни фактори, но и на вътрешни. Изграждането на единния валутен съюз само на монетарен принцип, без координация на икономическите политики е в основата на проблема. Решението, предложено от Делор е „*конкуренция, която стимулира, сътрудничеството, което ни прави по-силни, солидарност, която ни обединява*“. И не на последно място, той призовава към връщане към „Общностния метод“ и по-добро дефиниране на сферите на компетентност на ЕС и държавите-членки съгласно философия на Томазо Падоа-Шопа<sup>4</sup> „Икономии за страните, растеж и динамизъм за Съюза“.

Б) *Антагонизмът* към „различните“ и подклаждането на страховете на гражданите от националистическите партии. Непрязънта към имигрантите добива сериозни измерения – имигрантите от Източна Европа и от трети страни.

Какви са възможните сценарии?

Европейският парламент инициира дебат за бъдещето на Европа. На 7 ноември 2012 г. канцлерът на Германия Ангела Меркел представи визията си за ЕС пред евродепутатите в Страсбург. Президентът Оланд изложи своята

---

<sup>4</sup> Томазо Падоа-Шопа е считан за един от архитектите на еврото. Италиански банкер и икономист, министър на икономиката и финансите в кабинета на Романо Проди.

гледна точка през 2013 г. Всяка година от началото на мандата си като президент на ЕК, Жозе Мануел Барозу очертава съвместната работа с ЕП в реч за „Състоянието на съюза“.

Как най-силните лидери в Европа виждат развитието на Съюза?

Според Жозе Мануел Барозу пътят напред е *„федерация на националните държави“*. Тази теза той директно представя през 2012 г., в третата си по ред реч от началото на мандата. Възгледите му са напълно последователни и в синхрон с речите от предходните години. И не просто Барозу предлага „решителна сделка“ за Европа (по аналогия с Рузвелтовата нова сделка от началото на 20-и век), а предлага да започнат дебатите за федерална Европа.

Казано с други думи, финално изграждане на задълбочен икономически съюз, основан на силен политически съюз.

Икономическият съюз, според Барозу, означава:

1) да завърши изграждането на единния пазар – акт за единния пазар II – без подкрепата на ЕК, отделните държави-членки трудно биха удържали на натиска на големите корпорации и външни интереси;

2) да се създаде европейски трудов пазар;

3) повече инвестиции в наука, образование, иновации;

4) по-добра данъчна политика;

5) да се извършат структурни реформи в области, които забавят икономическия растеж, като например административна, социална, образователна.

Гарантирането на стабилността на еврозоната е най-неотложното предизвикателство. За нея държавите членки и институциите на Съюза носят обща отговорност. Не е възможно да се изгради работещ икономически и паричен съюз, ако няма стабилна политическа конструкция зад него, са изводите на председателя на ЕК (speech 12/259, стр. 1).

Според Барозу **Европа се нуждае от нова посока**. „Аз бих искал да видя създаването на европейско публично пространство, където европейските въпроси се обсъждат и дискутират от европейска гледна точка. Не можем да продължаваме да решаваме европейски проблеми с национални решения“, казва Председателят на ЕК. През 2012, той подчертава, че номирането на кандидат за председател на ЕК от политическите партии ще бъде стъпка към по-задълбочената интеграция.

Днес, в навечерието на изборите за ЕП, ние сме свидетели на факта, че тези номинации са един от най-силните „козове“ в предизборните паневропейски политически дебати. По този начин, политическите партии се опитват да адресират един от най-наболелите проблеми в ЕС, а именно прозрачността в процеса на вземане на важните за гражданите решения.

Речта на Барозу, завърша със силен призив към федерализъм „Призовавам за федерация на националните държави. Не за свръхдържава, а за демократична федерация на националните държави, която може да се справи с общите проблеми чрез споделянето на суверенитет по начин, по който всяка

страна и всеки гражданин да бъде по-добре оборудван да контролира своята съдба... В епохата на глобализацията споделеният суверенитет означава повече сила, не по-малко”.

Председателят на Европейската комисия успява да обясни ясно логиката зад необходимостта от повече интеграция: „Да, глобализацията изисква повече европейско единство. Повече единство изисква повече интеграция. Повече интеграция изисква повече демокрация, европейска демокрация. В Европа това означава най-напред и най-вече да приемем, че всички сме в една и съща лодка. Това означава да признаем общността на нашите европейски интереси. Това означава да приемем взаимозависимостта на нашите съдби. И това означава да изискваме истинското значение на общата отговорност и солидарност”. Послание, което ясно обобщава в какво се състои кризата на Европа в момента. Най-големият проблем на ЕС произтича от това, че през последните десет години той не успя навременно да отчете ефектите на глобализацията като процес и последици.

Направено е много за засилването на икономическото управление, европейския семестър, националните препоръки по държави и още много други неща. Това, което липсва обаче, подчертава Барозу е изцяло оборудвана Общност на икономическото управление, съпътствано от истинска Общност за фискален капацитет. При това, продължава той, не е нужно да се създават нови институции, нужно е само да се работи на европейско ниво и в европейски интерес.

Позицията на Ангела Меркел е твърда **„Трябва да довършим днес на политическо ниво икономическия и валутния съюз**, това са Херкулесовски усилия, но Европа е в състояние да ги положи”.

Предложението на ЕК за по-задълбочена интеграция, продиктувано от сложната икономическа ситуация, засили допълнително евроскептицизма в някои страни-членки и подхрани националистическото говорене. Във Великобритания, Н. Фараж заяви, че идеите на Барозу са „пълен фанатизъм”.

Политиката на Великобритания в ЕС често е сравнявана с ръчна спирачка. Тя е допълнително засилена и от нарасталия натиск от обществото да напусне ЕС, тъй като за 40 години ползите от членството не са особено ясни. Според министър-председателя на Великобритания, Дейвид Камерън е **необходима промяна в Договора за функциониране на ЕС**, който в настоящия си вид предполага да: „положат основите на все по-тесен съюз сред народите на Европа”. За Великобритания, обаче, това не е целта. Стремещът е към Договор, който изрично казва, че освобождава онези, които искат да продължат по-нататък, по-бързо, да направят това, без да бъдат задържани от останалите.

Британският пример призовава да се спре да се говори за „двускоростна Европа, за бързи и бавни писти, за страни, които изпускат влакове и автобуси, и целия този изтощителен парад от метафори”. Ключово, според него е, че

ЕС е семейство на демократични нации, където всички членуват привлечени от единният пазар, а не от единната валута. Пътят напред е като се използват отворените пазари да се изгради силна икономическа база в цяла Европа. Страните-членки трябва да работят заедно, за да защитават сигурността и разнообразието на нашите енергийни доставки; да се справят с промените в климата и глобалната бедност; да работят заедно срещу тероризма и организираната престъпност, както и да подкрепят членството на нови страни в ЕС.

В речта си от 23.01.2013<sup>5</sup>, министър-председателят Камерън представя визията си за ЕС на 21 век, а именно, съюз изграден на пет принципа:

1. конкурентоспособност

2. гъвкавост – гъвкав съюз на свободни членки, които споделят договори и институции, и преследват заедно идеала на сътрудничеството. Тази визия на гъвкавост и сътрудничество не е същата, като на онези, които искат да изградят по-задълбочен политически съюз, но е също толкова валидна

3. адаптивност – правата трябва да може да се връщат на страните-членки, не само да им се отнемат. По-дълбок и работещ единен пазар не означава всичко да се хармонизира. Страните са различни. Те правят различни избори.

4. демократичната отчетност – това означава по-голяма и значителна роля на националните парламенти, тъй като няма единен европейски демос. Има национални парламенти, които са и ще останат истинския източник на реална демократична легитимност и отчетност в ЕС. Всеки премиер има най-голям респект от националния парламент, пред който е отговорен.

5. справедливост – каквито и нови договорки да влязат в сила за еврозоната, те трябва да са справедливи и към онези извън нея. Великобритания няма политическо намерение да се присъедини към единната валута, но няма никаква икономическа причина единната валута и единният пазар да делят обща граница, точно както единният пазар и Шенген.

„Нашето участие в единния пазар и нашата способност да помогнем за определянето на правилата са основната причина за нашето членство в ЕС. Така че, за нас е от жизненоважно значение да защитим целостта и справедливостта на единния пазар за всички негови членки”, обобщава Камерън. Той пое ангажимент, в случай че бъде преизбран, да проведе референдум във Великобритания през 2017 г., с което да попита гражданите дали искат да останат в ЕС или предпочитат да са извън него.

Подобно на Камерън, Вацлав Клаус също защитава тезата, че ЕС може да оцелее като институция „само ако се откаже от представите на социалното инженерство (които поради това са чисто утопични) за изкуствено обеди-

---

<sup>5</sup> Реч, по случай честването на 50 г. от Елисейския договор. В 1963 г. Аденауер и Дьо Гол подписват Елисейския договор, основополагащият документ на френско-германското сътрудничество във външната политика и политиката за сигурност.

няване на континента и се върне към първоначалната концепция за сътрудничество между суверенни страни-членки, които да си останат крайъгълен камък на интеграцията, а не нейна жертва” (Клаус, 2012 стр. 114).

Клаус е убеден, че днешният проект на ЕС е неработещ и повече от нещо неработещо е абсурд. Той предлага да се създаде Организация на европейските държави, където смисълът на членството е страните-членки да действат заедно в определени области.

Клаус реагира изключително скептично на идеята за Европейски политически съюз. Отбелязва, че проблемите в ЕС не възникват само с кризата в Гърция през 2010 г., а много преди това, дори преди глобалната икономическа и финансова криза. Институциите в Брюксел са прекалено консервативни, за да се променят сами отвътре, хора на изкуството и журналистите получават средства от ЕС и също не са заинтересовани от промяна на статуквото. Парадоксално, но факт, политици, интелектуалци и бюрокрация не са двигателите на критичното мислене.

Според Франсоа Оланд, Европа в момента е на кръстопът и се движи изключително колебливо. Ту прави крачка напред, ту се спира. Твърде много се бави, докато вземе важни решения и посвещава малко време на размисли за своето бъдеще.

Френският президент смята, че кризисната ситуация в момента, слабият растеж и високата безработица не са временно положение, а сериозна промяна. Налице е деморализация, която обаче не е на пазарите, а на хората и това е най-голямата опасност, пред която Съюзът е изправен. Много неща са направени дотук, но не бива да се спира, защото 28 милиона европейци са без работа, счита Оланд. Нужно е, според него, политиката да бъде адаптирана към конкретните национални специфики и да се прилага по разумен начин.

Ако прилагането на политиката на затягане на коланите продължи твърде дълго, това ще доведе до тежки последици. Според френския президент, страните, които имат проблеми с конкурентоспособността, трябва да получат глътка въздух „поне за някакъв период”. Тази препоръка е директно насочена към Германия, тъй като според Франсоа Оланд страните, които имат висока конкурентоспособност трябва да позволят на останалите да се възстановят, докато се постигне равновесие. В момента Франция изпитва сериозни икономически трудности и безработица, което е предпоставка и за засилващите се националистически движения.

Оланд се застъпва за **по-голяма европейска централизация**. Един от проблемите, който той само маркира по време на изказването си в Страсбург на 6 февруари 2013 г., се оказа част от доста по-сериозни усилия – курсът на общата единна валута. Неговата позицията е, че курсът на еврото „изяжда” постиженията по отношение на конкурентоспособността. Една зона на обща валута би трябвало да може да влияе на обменните курсове, казва той. Германия и министрите на финансите от еврозоната, особено от северните

страни, обаче не подкрепят подобна теза и вярват, че само пазарите трябва да определят обменните курсове.

Франсоа Оланд защитава два принципа, които са в основата на ЕС и те са интеграцията и солидарността. Интеграцията се състои в това да се дефинират общи цели и да се хармонизират политиките. Нужни са общи политики за инфраструктурата, за научната дейност, но интеграцията зависи и от новите финансови инструменти. Солидарността не е просто прехвърляне на ресурси между страните-членки, а социална амбиция да се гарантира заетост, обучение и образование на всеки гражданин. Трябва да се гарантира сигурността на работещите по време на цялата им кариера и на пенсиите им също. Нужна е гаранция и за минималните доходи. Това са част от тезите на френския лидер.

Франция не подкрепя **Европа на 2 скорости**, въпреки че това разделение идва точно от Париж. През 2000-а година тогавашният френски държавен глава Жак Ширак призовава от трибуната на германския парламент Франция и Германия да поведат група от страни-пионери към по-бърза интеграция. Тогава президентът Ширак изключва възможността да се върви към супердържава и подчертава доминиращата роля на националния суверенитет. Той за пръв път употребява израза „Европа на две скорости“.

Оланд категорично се противопоставя на подхода на Великобритания всяка страна сама да решава в кои области да задълбочи сътрудничеството си с ЕС и в кои да запази националния си суверенитет. Има необходимост да се говори за по-голяма легитимност на Европа. За Европа, с институции, които да помогнат да се повлияе на съдбата на целия свят.

Доколко евроскептиците имат основания в техните аргументи предстои да се види. Внимателният прочит на изказванията на Меркел и Оланд пред евродепутатите разкрива не толкова близки позиции относно визията им за ЕС. Всъщност двамата говорят за различни етапи на интеграция. Ангела Меркел държи основата на бъдещата интеграция да бъде стабилна. Това това означава икономически сближени страни-членки, които координират своите политики, изпълняват ангажиментите си и носят отговорност за своите решения, които много отдавна са спрели да имат само национални последици. Г-н Оланд пък говори за социална Европа, зад която застава Европарламентът и Европейската комисия.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Гражданите на Европа очакват сериозен дебат за бъдещето на ЕС. По-настоящем реалността се разминава с надеждите и мечтите на хората за повече справедливост, по-висок стандарт на живот, по-голяма прозрачност, публичност и демократичност при вземането на решения. Гражданите губят

вяра в способността на Съюза да разреши проблемите им. Нараства евроскептицизма. Факт, умело използван от националистическите партии, които заиграват със страховете и притесненията на хората.

ЕС има необходимост от умело управление на интеграционните процеси. Европа се нуждае от силни лидери, визионери, които са способни да предложат нови консенсусни решения. Лидери, които имат дързостта и куража да осъществяват единна външна политика, да доизградят единния пазар, да поставят основите на единен енергиен пазар, накратко, да наложат Европа като водеща сила на световната сцена.

Ще успее ли европейската интеграция да се задълбочи в духа на ценностите, поставени от бащите основатели или ще започнат процеси на дезинтеграция? Ще се постигне ли равнопоставеност на всички страни пред европейските институции? Има ли бъдеще социална Европа, осъществяваща растеж и заетост? Това са само част от въпросите, чиито отговори предстои да търсим в месеците пред нас.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Дебат за бъдещето на Европа: Граждани от целия ЕС се събират за общоевропейски диалог в Брюксел, 21/03/2014, достъпно на [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-295\\_bg.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-295_bg.htm)
2. Клаус, В. 2012. Евроинтеграция без илюзии, Изд. МАК, София
3. Рединг, В. 2014. Реч „2014: Време за избор“, 2014/1 – 07.01.2014.
4. Реч за Състоянието на съюза 2011 – Европейското обновление – Ж. М. Барозу, speech 11/607.
5. Реч за Състоянието на Съюза 2012 – Ж. М. Барозу, speech/12/259
6. Cameron, D. 2013. EU speech, 23.01.2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>
7. Delors, J. 2012. For a revival of Europe, <http://www.eng.notre-europe.eu/011-3188-For-a-revival-of-Europe.html>

# **ЕВРОПА НА КРЪСТОПЪТ. БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ. ИЗБОРЪТ НА БЪЛГАРИЯ**

**проф. д.ф.п.н. Петко Ганчев**

*Международно висше бизнес училище, Ботевград*

## **EUROPE AT A CROSSROAD. FUTURE OF THE EUROPEAN UNION. THE CHOICE OF BULGARIA**

**Petko Ganchev**

*ABSTRACT: The report provides a brief systematic dialectical analysis of the problems of the peoples and countries of the whole European continent at the present stage. The main focus is on EU issues, causes of the crisis in recent years, various political projects to exit it and restart of the European project. Against this background, we state the policies and decisions that Bulgaria should pursue to fit in with the efforts of European nations for a better future.*

*KEYWORDS: Problems European nations, crisis, trends, political projects, scenarios for the future of the EU, Bulgaria's choice of adequate European policy.*

### **I. ЕВРОПА НА КРЪСТОПЪТ**

Анализът на какъвто и да е обект, система от действителността, в това число и самото човешко общество, може да бъде резултатен и да служи на практическата дейност на човека/човечеството, само ако отчита ролята на множеството фактори от вътрешен/собствен и външен (в рамките на по-голямата система/системи) в неговото еволюционно/историческо създаване и актуалната роля на някои от тези фактори, които авангардно в съвременната ситуация задвижват цялата система и предизвикват напрежение чрез различни процеси и явления. По отношение на обществените системи това означава да се отчита ролята не само на икономиката и политиката, но и на социалната сфера, на духовната култура, на геополитиката и окръжаващата среда. Този анализ ще бъде още по-полезен, ако успее да очертае главните тенденции/линии на движение, варианти на възможното бъдеще и по такъв начин стане база за избор на вариант на действие, което да изведе на по-висока степен системата и разреши проблемите, застрашаващи нейния хомеостазис/динамично равновесие.

В това отношение, когато разглеждаме Европа като континент-общност на държави и население, характеризиращо се с редица общокултурни ценности, които очертават специфичния им идентитет на „европейци“ днес, не трябва да забравяме, казано най-общо, че западната и източната част на тази Европа имат само до преди две десетилетия различна историческа съдба, че западната част по силата на много исторически, политически и културни причини стана инициатор на създаването на ЕС – една нова уникална общност, с дълбоки демократични традиции, развити икономики и принципи на функционирането на социалната сфера, докато в същото време източната част мъчително и трудно излиза от една тоталитарна икономическа и политическа система. И още, че всички тези процеси на наддържавна финансова, политическа, икономическа, информационна, социална и т.н. интеграция в епохата на глобализацията и на демократизация протичат в рамките и в съответствие с принципите на един неадекватен неолиберален икономически модел на фундаментален маркетизъм и напрежение от геополитическите интереси и устремления на различните глобални и регионални сили към установяване на един нов световен ред. Това напрежение се пренесе от 80-те години на XX век, но в последвалите две десетилетия то придоби нови форми и измерения.

И ако рухването на държавния социализъм беше исторически катаклизъм, чието ехо дълго ще заглъхва, то налагането на ултралибералния модел на фундаменталния маркетизъм не можеше да не предизвика сътресения в глобалната система, по простата причина, че се опитваше с „прости средства“ на класическия манчестърски капитализъм, само чрез контрол над паричната маса да регулира глобалната икономическа система на човечеството. Затова логически този неадекватен икономически модел, който фактически беше произведен там и работеше в интерес на суперсилата САЩ и стимулираше нейните геополитически амбиции да изгради монополярен свят не можеше да не доведе до криза, при това мащабна световна криза, която надминава по своите ефекти „Великата депресия“ от 1929 г. В голяма степен важен аспект на тази световна политика е, че тя е повече непредвидима, повече несистемна и повече опасна, писа преди две години Hanns W. Maull (1) (Hanns W. Maull, *World Politics in Turbulence*, ICG, 1/2011) и не предлага никакви сериозни решения за изход от кризата, както ставаше при предишните циклични кризи, разбира се, с различни последствия. Особено силно финансово-икономическата, дългова и социална криза удари Европа и конкретно тясно свързания със САЩ ЕС. В края на същата 2011 година Spiegel online публикува статия на Fl. Gartmann, J. Uorge и V. Medik под символичното заглавие Eurokrise: Ein Gespenst namens Europa (Еврокризата: Един призрак с името на Европа), в която главният въпрос беше „В състояние ли е да оживее ЕС в своите сегашни форми? Или трябва силните страни да очертаят свое слаб край?“ (2) (Fl. Harmann, J. Uorge, V. Medik, Eurokrise: Ein Gespenst namens

Europa, Spiegel online, 10.11.2011) В началото на 2014 година, независимо от плахите сигнали за „отлепване“ от дъното в икономиките на САЩ и Европейския съюз, доминира по-скоро съдържан реализъм, отколкото оптимизъм. Ситуацията е още по-тежка в страните на Европа извън ЕС, на Балканите и в бившите съветски републики. Това се вижда и от главните лозунги на проведения се неотдавна форум в Давос Швейцария, а именно: „Бедствието като водеща истина“; „Възстановяване на икономическата динамика“ и „Укрепване на социалната устойчивост“. (3) (World Economic Forum/ Annual Meeting 2013, Resilient Dynamism, Davos-Klosters, Switzerland 23-27 January 2014).

Изходът от кризата и възстановяване на динамизма и привлекателността на ЕС ще зависят от много фактори от вътрешно политически, вътрешно икономически и вътрешно социален характер, а също от целите и характера на геополитиката и геоикономиката, които ще следва ЕС през следващите години и десетилетия както към своя главен съюзник и партньор САЩ, така и в не по-малка степен към страните от останалата част на Европа, която още не е интегрирана в Съюза – Беларус, Украйна, Молдова, Азербайджан, Грузия, Армения и разбира се, Русия на изток до Владивосток, а на югоизток – Турция. Изходът от кризата и бъдещето на ЕС ще зависят също и от страните от Африка и Близкия изток, които с нестихваща интензивност заливат страните на ЕС с емигранти, спасяващи се от военни конфликти и невереоятната бедност. Несъмнено Европейската идея ще получи подкрепа и нов импулс, ако продължи интеграцията на останалата континентална и цивилизационна част на Европа към ЕС. Тук обаче възникват много въпроси, които са свързани както със стратегическите интереси на ЕС, така обаче и на останалите страни от Източна Европа, особено онези от постсъветското пространство и на първо място Русия.

Ако въпросът с интеграцията на страните от Западните Балкани (Босна и Херцеговина, Сърбия, Македония, Албания и Косово) не е толкова сложен и е действително необходимо време, за да се подготвят те в някаква степен за интегриране в ЕС, то не така стои въпроса с европейските страни от постсъветското пространство, със самата Русия и с Турция.

Годините, които изминаха от обявяването на „Източното партньорство“ на ЕС като форма на „мека дипломация“ за постепенно интегриране на Беларус, Украйна, Молдова, Азербайджан, Армения и Грузия в системата на ЕС показва колко сложен е въпросът с преодоляване на исторически наплатени стереотипи и съдържани в рамките на Съветската империя комплекси, които в амалгама с установените псевдодемократични авторитарни режими, подхранвани от различните задкулисни олигархични структури, стимулират разнопосочни стратегически цели и интереси. Тук се наблюдават най-малко три вектора на ориентация и външнополитическо поведение. На първо място, една част от страните като Украйна, Молдова и Грузия, които има териториални и етнически проблеми с Русия иска да се откъсне от доминацията

на мощния си съсед, държал ги до преди две десетилетия в рамките на Съветската империя. Именно тези държави изпитват особено остро невъзможността и неспособността си да изградят за изминалите две десетилетия нова независима държавност и се намират в състояние на дълбока икономическа и социална криза. Ситуацията особено се влоши със събитията от февруари – март 2014 година, когато в резултат от няколко месечни протести в Украйна, с моменти на въоръжен сблъсък, неопределената се ясно (с ЕС или с Русия) и корумпирана власт на В. Янукович беше пометена, а след това в резултат от всенароден Референдум АРКрим се отдели от Украйна и присъедини към Русия. Тук ситуацията е много сложна и тя няма да се изясни и след предсрочните президентски избори през май. Украйна е изправена пред избор или да се разпадне в исторически формиралите се региони (Галиция, Прикарпатие, Източна Украйна и Киевска и Львовска област) или чрез Референдум да запази държавността си, но вече като федерална държава. Тази ситуация обаче независимо от готовността на ЕС политически да асоциира Украйна оставя в далечното бъдеще нейното действително членство в Съюза. Подобна в някои отношения е и ситуацията с Молдова със самообявилата се за независима преди две десетилетия Приднестровска област. Грузия има също своите териториални проблеми с откъснатите от нея Абхазия и Южна Осетия в една няколкодневна война с Русия през август 2008 г.

Другият вектор на икономическа и геополитическа ориентация и поведение се представя от Азербайджан, който въпреки че се опитва да следва една балансирана политика между Изтока и Запада, между Русия и ЕС е в значителна степен включен в орбитата на Турция, която след четвървековното чакане пред прага на ЕС е на път да строи собствени стратегии и съюзи.

Третият и най-определен засега вектор е свързан с геополитическата, геоикономическата и военно-отбранителна стратегия на Русия да строи Евразийски съюз със страни от постсъветското пространство като РКазакстан, РБеларус, РАрмения и РКиргизстан, които по силата на много фактори от исторически, етнически, икономически, културен и ментален характер са свързани с Русия. Стъпките към изграждане на този Съюз, чиито идеи за дадоха още преди повече от 90 години (есента на 1921 г.) в София групата руски офицери от „Бялата армия“ княз Н. Трубецкой, граф. П. Савицкий, П. Сувчинский и Г. Флеровский с двата сборника „Исход к Востоку“ и Манифеста „Союз Евразия“, които идеи в наши дни продължи и разви синът на Анна Ахматова и Н. Гумильов Л.Н.Гумильов (1912-1992гг) продължи В.В. Путин със създаване постепенно на интеграционните форми – Митническия съюз, ОДКС и на самата Евразийска икономическа общност есента на 2011 години. Авторът на тези редове в качеството си на Извънреден и Пълномощен посланик на България в Беларус е съпричастен към движението на тази идея със статията „Нужен ли ЕврАзС и как он възможен?“ написана лятото на 2008 г. и изпратена на В.В. Путин, Н.А. Назърбаев и А. Г. Лукашенко и публикувана

в някои казастански, руски и белоруски вестници и в сборника „Философия, Геополитика, Бъдеще“ (4) (Философия, Геополитика, Бъдеще., София, 2012 г.)

Тъй като централната тема на този доклад/статия не е ЕвразС, а бъдещето на Европейския съюз, което ще се определя както от предпоставките на света и Европа, така и на собствената си геополитика и геоикономика. Затова тук само ще маркирам, че идеята и процесът на организиране на постсъветското пространство в един нов икономически, политически, социален и културен съюз в духа на епохата не е заплаха за никой, а по-скоро открива възможности за ползотворно сътрудничество. Но за това ще стане дума, когато върху базата на следващия анализ очертаем стратегическите тенденции на бъдещето и от избора на коя от тях ще следва какво ще бъде възможното и реалното бъдеще на Европейския съюз.

От движението на Европа и конкретно на ЕС ще следват изводите и за избора на България като член на ЕС за една или друга политика в съответствие със своя национален интерес и в интерес на народите на ЕС и на Европа. И макар че по силата на своите икономически, финансови и технологически възможности България не може да бъде нито глобален, нито силен регионален „играч“ в геопространството, тя въпреки всичко в съответствие с възможностите на съвременната глобална епоха може да играе една не малка роля в регионалната и глобалната международна система, стига да има смелостта, ума и волята да прави това.

## **II. БЪДЕЩЕТО НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ**

2.1. Без да повтаряме цялата история и предизвикателства по пътя на раждането и развитието на Европейския съюз, както установяването и работата на неговите институции във вече повече от 65 годишната му история (5) (Вж. П. Ганчев, Д. Димитров, Бъдещето на Европа (Предпоставки, тенденции и перспективи на ЕС), С., Рива, 2004; П. Ганчев, Европейският съюз: ситуацията днес – проблеми, тенденции и прогнози, сп. Международни отношения, № 4/ 2013 г.) нека посочим накратко онези основни моменти, които представят замисъла вложен в този уникален исторически проект, неговата същност, неговите проблеми, противоречия и дилеми, които поставят много въпроси днес пред по-нататъшното му развитие и даже въпроса за разпадане или по-скоро за презареждане като условие да изпълни мисията си в настъпилата глобална епоха на нарастнали технологични възможности, но и на дълбоки неравновесия и още повече глобални рискове, предизвикателства и опасности.

В уникалния проект за един съюз на народите и държавите на Европа залягат идеите на Им. Кант и В. Юго, на В. Ратенау и А. Бриан, на Жан Моне и генерал Шарл дьо Гол. Важна е практическата инициатива и роля

на френския външен министър от 50-те години на XX век Робер Шуман за привеждане в действителност Европейската идея, формулирана през май 1948 г. в Хага и развита впоследствие с първите съглашения, Римските и последващите договори от 1957 г. насам. Основните принципи и ценности на този Съюз на народите и държавите на Европа са свободата, демокрацията, мира, социалната справедливост, солидарността и субсидиарността. (6) (Срвн. Michael Sutton, Anthony Hartley et son idée de l'Europe, Commentaire № 139, Automne 2012, P. 743 etc.)

За съжаление финансово-икономическата и дългова криза, която по ефекта на доминото започнала в 2008 г. в САЩ ударила особено силно най-близкия им икономически, политически и културно съюзник и партньор – Европейския съюз силно разколеба европейците в правилността на следвания до сега път.

Измеренията на кризата в ЕС са многопосочни, те се проявяват както в стагнацията в много отрасли на икономиката – 1,5% или 0% растеж на БВП, във фалиралите хиляди малки и средни фирми, във високата безработица, която общо за Съюза нахвърля 13%, а за отделни страни като Испания, Гърция надхвърля 26%. Процентът на безработицата сред младите хора до 30 години е още по-висок, като някъде стига до 40-50%. Десетки хиляди не само загубиха работата си, но и жилищата си купени на кредит и изпаднаха в ужасна безнадежност (Унгария, Испания и т.н.). Тези последици председателят на Европейския парламент социалистът Мартин Шулц нарече „катастрофални“. И ако за някои от западноевропейските държави като Испания, Португалия, Италия, а и Гърция кризата е фактор, който поражда мощни протести (списание „Times“ нарече „Протестиращият“ главното лице на 2011 година), то в България само в края на 2012 и началото на 2013 година обществото стана свидетел на самоубийствата на няколко семейства и самозапалването на седем млади мъже от отчаяние и безнадежност от безработица, бедност и дългове.

В тази ситуация лъсна с отвратителна сила зловещото лице на олигархичния капитал, който унищожаваше хиляди бедни и безработни хора, опитващи се да плуват в мътното, пълно с рискове за гибел море на „пазара без край“. По данни на ЕК от 2010 г. в ЕС са регистрирани над 80 млн души под прага на бедността, от които 55% са жени, а 20 млн са деца. В България, най-бедната страна членка на ЕС тази последна група обхваща почти половината от населението на страната – 48% са под прага на бедността. За последната година, въпреки някои козметични мерки на новото правителство ситуацията не се е много променила.

И докато в САЩ, независимо от висиящия с огромна сила 17 трилионен дълг се наблюдава през последната година известно оживление, то в Европейския съюз освен традиционно стабилните през последните десетилетия икономики на Скандинавските страни, Германия и Австрия няма особени

надежди за подем в южните и източните страни членки на Съюза. Ситуацията е тревожна и за такава сила като Франция, която традиционно се счита за един от локомотивите на Съюза заедно с Германия, защото от обещанията на социалистите и президента Фр. Оланд за намаляване на безработицата и стимулиране на индустрията няма никакъв ефект, а напротив с надхвърлящия 2 трилиона евро дълг Франция заплашва стабилността на цялата финансова система на Съюза.

Историческият опит учи, че периодите и епохите на кризи, особено ако те са тотални са време на проверка на издръжливостта на една обществена конструкция, на принципите и подходите на функциониране на системата на институциите на даденото общество, общност от държави или съюз с различна степен на интегрираност на неговите отделни страни-членки.

Кои са причините за продължаващата вече седма година финансово-икономическа, дългова и социална криза в Европейския съюз и какви могат да бъдат спасителните решения за изхода от тази криза и откриване на хоризонт за народите на Европа и конкретно на ЕС? Това е големият, централният въпрос, който се поставя почти от всички сериозни анализатори през последните години. В цитираната вече статия от Spiegel Online се казва: "Турбуленциите в Атина и Рим изправят Европа пред един централен въпрос: Е ли в състояние ЕС в своите досегашни форми изобщо да оживее?"(7) (Spiegel online, Eurokrise: Ein Gespenst namens Europa, von Fl. Gartmann, J. Uorge und V. Medik)

2.2. Факт е, че причините за тази тежка тотална криза на системата на ЕС са обект на множество анализи през последните години, за чието изброяване само ще бъдат необходими десетки страници библиография. В случая това не е необходимо. Факт е обаче, също така, че някои автори се опитват да посочат системния характер на причините, а някои даже достигат до „корена на злото“, т.е. онзи фактор, който приведе в движение явления и процеси от редицата непреодолени или натрупани през последните години неблагоприятни за нормалното и ефективно функциониране на Съюза фактори. Сред първите е определено Timothy Carton Ash, който в голяма статия във „Foreign Affairs“ – „Кризата на Европа (Кой е на Съюза съвместния подход и защо неговата систематизация е встрани?)“ анализира цяла група причини, някои от които се сочат и от други автори. (8) (Timothy Carton Ash, The Crisis of Europe (How the Union Came Together and Why Its Filling Apart), Foreign Affairs, September/October 2012, P. 2-15).

На първо място, Тимоти К. Аш сочи непреодоляната история с имперското самочувствие на Германия, Великобритания и Франция, която е била причина за много конфликти и катаклизмите на Първата и Втората световни войни през ХХ век. Тази история е свързана и с непреодоления национализъм от времената на ставането на европейските държави-нации, особено активизирал се в годините преди Втората световна война и отново излизал на дневен ред днес в условията на глобализацията. „Мека“ проява на този

имперски национализъм е егоизъмът на развитите държави по отношение на новоприетите бивши „източноевропейци“, поради което вместо солидарност и стимулиране на разрушените им национални икономики се провежда не-околониален грабеж на суровини и богатства.

На второ място, Тимоти К. Аш сочи различните позиции по цял куп проблеми на историята, собствените проблеми на ЕС и отношенията му със САЩ, страните от БРИКС (Бразилия, Русия, Индия, Китай и Южна Африка) и по-специално на тези с Русия (което пролича и в незатихналата криза с Украйна) и Китай, с Турция, Иран и арабския свят на „Триъгълника“ – Великобритания, Франция и Германия, върху чиято политика и позиции се издига носещата конструкция на целия ЕС.

Третата важна причина за кризата, според Тимоти Аш, са приемането на единната европейска валута – еврото, и създаването на еврозоната при непреодолените различия в развитието на икономиките, тяхната производителност и ефективност в отделните европейски страни-членки.

За четвърта причина американският автор сочи сериозният демографски проблем на ЕС, свързан със застаряване на населението и заедно с това отношението към имигрантите от Източна Европа, Азия и Африка.

От своя страна, френският автор Филип Дирибарн основателно смята, че в основата на историческото развитие на капитализма във водещите страни от ЕС, в отношенията между гражданите и държавата, в организацията и управлението на производството и цялата обществена дейност си казва думата манталитетът, националният характер на гражданите на тези страни, който основно се формира от тяхното разбиране на свободата като ценност и като принцип на действие. (9) (Philippe D'Iribarne, *Conceptions de la liberte et Union europeenne, Commentaire*, № 139, Automne, 2012, P. 735-741). Факт е, че англосаксонското, англо-американското разбиране на свободата се основава на идеите на Дж. Лок от неговите „Два трактата за управлението“, където свободата се основава на частната собственост, постигната чрез труда като „пространство“ за разгръщане дейността на индивида. При немците това е разбирането на Мартин Лутер и Имануил Кант, според които свободата е отговорност, дълг към себе си и към всеки човек при реализиране на своя живот, избраната професия, отговорно участие в управлението на държавата, която въплъщава идеята за цялото. При французите в основата на свободата заляга нейното разбиране в единство със солидарността и равенството/справедливостта, т.е. в баланса на индивидуалните интереси и действия с интересите и действията на другите в обществото. Това е също така балансът на силите на властта – законодателната, изпълнителната и съдебната, провъзгласен от Шарл Монтескьо и видян реализиран от Алексис дьо Токвил в американската демокрация. Тези три модела и принципа на свободата по различен начин се интерпретират от останалите европейски народи в тяхната политическа и икономическа система и традиция. Като правило можем да

говорим, че с известни отклонения доминира концепцията на Франция и Германия и тя е залегнала в континенталния икономически, политически и социален модел на Европа и на ЕС.

И така, ако резюмираме посочените до тук причини за кризата и точно за нейния характер и липса на надежди, че в тези форми ЕС ще даде нов импулс на Европейската идея за Съюз на европейските народи, а не на европейските бюрокрации, можем да ги допълним и систематизираме поцялостно логически.

Първо, неизживени имперски комплекси от водещите европейски държави както в техните отношения към другите „по-малки“ членове, особено тези от Източна Европа, а така също в избора на отношенията си към Русия, Китай, Турция, Иран, Арабския свят и т.н. и налагането им на останалите „по-малки“ страни членки.

Второ, небалансирани икономики на страните членки на ЕС, при това не само между първите 12 с останалите 16, а между всички. В този вид и икономическо и социално състояние ЕС не е цялостна хомогенна система, а пирамида. Това е Европа не само на „две скорости“, а Европа на „много скорости“ и пълна аритмия в нейното икономическо и социално движение. Ако на върха на тази пирамида са проспериращите с високия си жизнен стандарт някои заподноевропейски страни, то в нейното дъно са страните от Източна Европа – Латвия, Литва, България, Румъния, а също Португалия и Гърция, които приближават по своя социален статут страните от т.нар. „Трети свят“.

Трето, небалансирана енергетична система както между отделните страни, така и в много от самите страни – членки на ЕС. Като правило една страна акцентира на използване на енергия от възобновяеми източници, друга от атомна енергия, трета от конвенционални източници (въглища, нефт, газ и др.) и т.н., което не само влияе върху външната политика на всяка от страните и на Съюза като цяло, но и на поведението на Съюза като глобален фактор в опазване природата на Планетата. След Чернобилската авария (1986 г.) Германия решително обяви необходимостта от промяна в енергийната стратегия и акцентирание върху енергията от възобновяеми източници. За съжаление тази стратегия не се приема от Франция и Великобритания, които не само основават енергийната си система на атомната енергия, но и продължават да строят нови мощности. Полша продължава да използва предимно въглища в своите топлоелектрически централи. Разнопосочна е и стратегията на малките страни-членки на ЕС. (11) (Вж, Die Energiewende in Europa, Politische Studien, August 2012) В същото време, за да компенсират нарастващата нужда от енергия от газ и нефт водещи европейски страни като Великобритания и Франция се включиха в геополитическата „игра“ на САЩ с интервенцията в Либия и в конфликта в Сирия. И в двата случая ставаше дума за нефт и газ – тези мощни за сега енергоизточници. Флиртувайки години с либийския диктатор Муамар Кадафи управляващите кръгове

на Франция и Великобритания не издържаха на предизвикателството, че като потребител на либийския нефт се включи мащабно Китай. И в името на демокрацията от западен тип и правата на човека устрои свалянето на диктатура, като обаче откриха пътя на хоаоса в тази страна. Проблемът на Сирия е подобен. Най-светският режим в арабските страни, който беше близък на Запада неочаквано се оказа мишена на интересите на Саудитска Арабия, Катар, Бахрейн и Емиратите, по простата причина, че трябваше да проведат своя газопровод през територията на Сирия. В „играта“ на поредната бутафория от т.нар. „Арабска пролет“ се намесиха Иран, Ливанската шиитска групировка „Хизбула“, Израел и Турция, тласкана от неосманистките си амбиции. (12) (Вж. Михаил Апостолов, Геополитически измерения на конфликта в Сирия, Списание Дипломация, Електронно издание, 2014 г. март) Зад салафитските държави от залива и полуфеодалната Саудитска Арабия застанаха „демократичните“ САЩ и Франция, подкрепяни информационно от целия Запад. Само решителната дипломатическа намеса на Русия, подкрепяна от Китай спря началото на един с непреставими последици военен конфликт в Близкия изток, защото след Сирия, следваше Иран и целия Арабски и ислямски свят. Пред невъзможността да пречупят режима на Б. Асад с действията на терористичните структури на „Ал Кайда“, „Джабхат ал Нусра“ и т.н. и да реализират своя проект за газопровод през Сирия до Средиземноморския бряг Катар неочаквано тръгна на съюз с шиитски Иран, за да се включи в неговия проект за газопровод Иран – Ирак – Сирия. (13)) Вж. Арабист: Страни Залива озабочени тем, что Катар встал на сторону Ирана, в [www.Pravda.ru](http://www.Pravda.ru), 5.03.2014). В значителна част реакциите на водещите страни на ЕС – Германия, Франция и Великобритания по отношение на конфликта в Украйна се определяха от техните икономически интереси с Русия и зависимостта им от руския газ и нефтепродукти.

Четвърто, демографски дисбаланс и масирана имиграция. Културна идентичност и мултикултурализъм.

Пето, разминаване между евробюрократията, нейните академично обосновани документи и инфантилни решения и реалностите в Съюза като цяло и в отделните страни, особено тези на периферията – Португалия, Гърция, България, Румъния, Латвия, Литва и т.н.

Шесто, псевдодемокрация, авторитаризъм, корупция, национализъм и популизъм. „Държави-мафия“. Събуждане на древния национализъм – (Полша, Литва – Украйна)

Седмо, ролята на следвания неолиберален модел на икономическо и социално развитие за нарастване на негативните явления и изостряне на противоречията, утежняващи кризата в ЕС и действително поставящи под въпрос неговото бъдеще.

Осмо, „повече Европа като съюз на европейските народи, а не на европейските бюрокрации“ с техните зависимости.

По всеки от тези моменти в списанията и вестниците на ЕС всеки ден се публикуват мнения на редица сериозни автори с техните идеи за преодоляването на тези причини.

В публичното пространство на страните – членки на Европейския съюз се е утвърдило едно обществено мнение за ролята на Великобритания, като например най-верния съюзник на САЩ в Европа, който доста често е леко резервиран към инициативите на страните от континента, друго е това обществено мнение за Франция, която се опитва ту да партнира на Германия като водеща европейска сила и фактор за решаването на европейските дела (финансовия пакт), ту в последно време като войнствен партньор на САЩ, който е готов или да ги замества в техните военни авантюри (Либия) или да им партнира евентуално (Сирия), докато за Германия общественото мнение почти във всички страни-членки е, че това е „моторът“ – икономическото и финансово сърце на Европейския съюз, а и на Европа. Факт е, че и в най-тежкия период на кризата Германия леко намали темповете на своя ход, но не ги спря като в същото време играеше решаваща роля в спасяването на Гърция, Испания, Италия, Кипър от дефолт. Разбира се, това се правеше не само с отпусканите кредити за погасяване на тежките дългове, в които бяха влезли финансовите системи на тези страни, но и със съответните препоръки и изисквания към партньорите, които трябваше да бъдат спасявани.

По такъв начин с икономическото и финансово доминиране на Германия над останалите, финансово слаби или влезли в тежки дългови задължения страни вървеше и доминирането в политиките за решаване на проблемите на тези страни. Това вече определено показваше ролята на Германия като хегемон на Европейския съюз, а оттук естествено и различните интерпретации на тази роля, на нейното приемане или на отхвърлянето ѝ от някои. Затова може би не случайно немското списание *Internationale Politik* посвети броя си от май/юни 2012 г. на въпроса за ролята на Германия като хегемон в решаването на европейските дела.

В първата статия „*Fueren heisst nicht dominieren*“ (*Wie Deutschland seinen Part in Europa spielen sollte*) редакцията на списанието разговаря с министъра на външните работи на Полша Радослав Сикорски, който е един от „най-смелите“ критици на ролята на Германия като „хегемон“. Р. Сикорски смята, че „ще бъде фатално, ако Германия изхожда от усещането, че може да наложи своя манталитет над останалите“ и че „да ръководиш не означава да доминираш“ и също така, „да ръководиш не означава също да се съмняваш срещу желанието на един народ да действа“.(10) (*“Fueren heisst nicht dominieren”(Wie Deutschland seinen Part in Europa spielen sollte)*, *Internationale Politik*, Mai/Juni 2012, S. 8-13).

Втората статия с автор Gedeon Rachman е посветена на стила на ръководенето на процесите на глобализация в Европа от Германия – „Адвокат на глобализацията (Ако Германия иска да ръководи тя трябва по достойнство

по-силно да се представи)" (14) (Gedeon Rachman, *Anwalt der Globalisierung* (Wenn Deutschland fueren will, muss es Werte staerker vertreten), *Internationale Politik*, Mai/Juni 2012, S. 14-20). Според автора, ако Германия иска да бъде смятана за „дома на силата“ на Европа и като „център на сила“ тя трябва да промени редица от своите политически и икономически подходи. В същото време обаче поемайки една значима роля за осигуряване на международната сигурност Германия решително се отказва от военните средства за това. „Wir ticken heute einfach anders“ („Ние сега просто се движим с друг ритъм“ – отговарят германците, когато става въпрос за военни мисии и интервенции.). Г. Рахман смята, че ръководният стил на Германия изисква съответната политическа култура, която тя трябва да постигне в новата глобална епоха. Този „нов международен стил трябва да съответства на нейната национална политическа култура“. Скептичността относно прилагането на военни средства не трябва да отказва Германия от конструктивната ѝ роля в развитието на ЕС. Новият стил трябва ясно да разграничава принципа от егоизма. Това означава също така външната ѝ политика да се опира на общественото мнение. В това отношение идеите на правителството на Ангела Меркел за необходимите реформи в страните от Южна Европа (Португалия, Испания, Италия, Гърция) са определено принос в общата оздравителна политика на ЕС. В същото време „помпенето“ на европейската банкова система с повече от 200 млрд евро като средство за овладяване на кризата постави въпроси пред Конституционния съд на Германия, от една страна, а от друга стимулира антиевропейските настроения в държави като Холандия и Финландия.

В изработването и следването на новия стил на лидер-адвокат на Европейската глобализация Германия, според Г. Рахман трябва да се пази да не възпроизвежда стила на Хелмут Кол. В налагането на своята роля Германия нерядко, както стана по времето на френския президент Н. Саркози прекаляваше, Германия трябва да следва ясната позиция срещу всеки протекционизъм, даже това да ѝ коства противопоставяне срещу най-близкия си партньор Франция.

Не в заключение на тази статия авторът подчертава необходимостта от нова, балансирана политика спрямо Русия и Китай, която да преодолее комплексите на противопоставяне от годините на Студената война.

Ако във втората статия се посочваше какъв трябва да бъде един хегемон на Европа в глобалната епоха, то в третата на Ханс Кунднани „Какъв хегемон“ или по-точно „Що за хегемон“ (15) (Hans Kundnani, *Was fuer ein Hegemon?* (Berliner Politik fuer zu keinem deutschen, sondern einem chaotischen Europa), *Internationale Politik*, Mai/Juni 2012, S.21-25) се критикува тази роля, като се сочи, че или Германия е един „колебаещ се хегемон/лидер“, или е „хегемон въпреки волята/желанията си“. Авторът смята, че за реализиране на истинската си роля на хегемон като стабилизиращ фактор на системата на ЕС тя трябва да се ръководи от нормите на един хегемон, подредени йерархиче-

ски. Само, когато един хегемон в качеството на лидер има ясната представа за опасностите от дестабилизация и кризи той може да изпълни своята роля. Авторът се позовава на едно изследване на Чарлз Киндлебергер на „Великата депресия“ от 1929 – 1933 г. когато САЩ не са поели отговорността да бъдат хегемон се стига до катаклизма на Втората световна война. Идеята за „плана Маршал“, която САЩ прилагат след войната е всъщност идея на Ч. Киндлебергер. В този дух ролята на Германия като хегемон трябва да не допуска нестабилност в системата на ЕС, даже и с цената на жертви. Авторът препоръчва вместо да се стреми да бъде най-големият експортърор в света Германия повече да се загрижела за малките страни на ЕС, чиито икономики са в дълбока депресия.

2.3. По всеки от посочените по-горе пунктове, които очертават проблемните области на ЕС и които усилват скептицизма на размишляващите върху бъдещето на Съюза европейски граждани могат да се напишат отделни статии и даже книги, но в случая задачата не е в това, а по-скоро да се посочи възела от противоречия, които отдалечават реалностите на живота от идеите на пионерите и от програмите на бюрократите от Брюксел. Защото, ако по-горе ставаше дума за „сърцето“ и фактическия „локомотив“ на композицията ЕК – Германия и нейните отговорности в качеството на хегемон/лидер, то не трябва да се забравя, че номинално ЕС има своя управляващ център в лицето на всичките си институции, от които на първо място Европейската комисия (ЕК) и Европейския парламент (ЕП). Но „именно тук е заровено кучето“. Защото и двата органа не са ефективни и ползващи се с доверие, защото и двата органа са съставени по един полулегитимен, псевдомодератичен начин. Почти целият Европейски парламент, избран с квоти в съответствие с Лисабонския договор и формално представляващ отделните страни членки е избран с относително мнозинство от малцинството участващи в изборите граждани на отделните страни-членки и по този начин фактически не представлява съответните страни. Това първо. И второ, почти всичките му законодателни инициативи или нямат строго задължителен характер за националните законодателства или пък се интерпретират в съответствие с интересите на управляващите в този период политически партии и коалиции, които в отговор приемат съответните документи и закони, но като правило не се грижат за стриктното прилагане на заложените в тях клаузи и разпореджания. По такъв начин кипи един безсмислен труд по изготвяне на наукообразни и красиво звучащи документи, за които се харчат огромни средства (не трябва да се забравят фактите, че само за срока на своите мандати евродепутатите получават средно близо по 1,5 милиона евро плюс възнагражденията на десетките им сътрудници и обслужващ персонал от над 70 х. чиновници, които също са значително по-високи от средните възнаграждения в страните-членки) и които документи са далече от реалностите на живота в страните-членки на ЕС. Това също е един от факторите, които усилват евроскептицизма и нарастване

на популистките и националистически тенденции, почти във всички страни на Европа, както става след края на Първата световна война и се подготвя заряда за Втората световна война...

Тези тенденции се усилват и от утежняващата се с всеки ден ситуация с естествения демографски ръст и масирано заливащата ЕС миграция.

Факт е, че дългата съвместна история, обща съдба, общи фактори на материално и духовно развитие и вътрешен обмен между европейските народи, независимо от тежките междудържавни конфликти и войни от политическо, икономическо и религиозно естество през вековете определено са довели до формирането на нова културна идентичност –“европеец”, различна от тази на народите от другите региони и регионални цивилизации, и която през последните десетилетия след края на Студената война и краха на държавния тоталитарен социализъм създава и своя етнически субстрат като „суперетнос“.

Именно този формиран нов човешки фактор е главният субект на ЕС, на неговите политика, икономика, духовна култура и той е, който е съпричастен към бъдещето на Съюза. По различни причини от икономически, социален, културен и ментален характер, обаче, населението на ЕС от собствено европейски произход неудържимо застарява и естествено отслабва като фактор, който трябва да издържи съревнованието с останалия динамично развиващ се свят за просперитет за своето бъдеще. На този фон на преден план излиза въпросът свързан с имиграцията в ЕС, и то главно в неговата водеща в икономическо отношение част.

Но, ако потоците от вътрешна миграция, в съответствие с принципа на свободното движение на хора, капитали и стоки, от Източна Европа към Западна и Южна Европа и от Южна Европа към Западна и Северна Европа не създават особено напрежение, освен свързаното с ромските групи от Източна Европа към Западна и Северна Европа, то главното напрежение е от непрекъснатия интензивен поток от Азия и Африка. Този поток усилва своите вълни, особено при военни и други катаклизми в Северна Африка и Близкия и Средния Изток, и тогава положението става катастрофално за приемащите страни.

Комплексният ефект от процесите на миграция в ЕС беше отразен преди десет години от Gallya Lavah в нейното документално изследване „Immigration and Politics in the New Europe“, базиращо се върху множество статистически данни от Eurostat, Eurobarometer и други изследвания.(16) (Gallya Lavah, Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders, Cambridge University Press, 2004).

Преди всичко, както посочва Галя Лавах, а преди две години признаха по различен повод канцлерът на Германия г-жа Ангела Меркел, премиерът на Великобритания г-н Дейвид Камерън, а преди него и експрезидентът на Франция г-н Никола Саркози „мултикултурализъм“ като политика на интегриране и

включване на имигрантите от Азия и Африка в структурите на европейските общества „претърпя поражение“. Неведнъж, по повод на различни събития свързани с имигрантите, те призоваваха политиката на „права и свободи на личността“ да се обвърже с „политиката на отговорности и задължения.“

Три са главните негативни последствия от имигрантския поток в страните от Западна и Централна Европа, а след вълната от сирийски бежанци и в Източна Европа:

На първо място, бърза промяна на демографската картина в повечето държави, приели имигранти от Азия и Африка. Преди 10 години Eurostat сочи, че за две десетилетия имигрантите в Австрия вече съставляват 728,2 хил. или 9% от населението на страната, за Белгия те също са вече 9% или 910 хил., за Франция са 6,4% или 3,597 хил., за Германия данните са – 8,8% или 7,173 хил., за Швеция са 6% или 531 хил., за да достигнат в Люксембург 34,1% или 142,8 хил. и т.н. Десетилетието след 2003/2004 г. отбеляза бързо нарастване на тези показатели.

На второ място, това население по правило е ниско образовано и му липсват каквито и да било професионални умения за работа в една високо-технологична икономика.

И на трето, не на последно място, това са хора, които са свързани по един или друг начин с наркотрафика и търговията с жени, с всякакъв род криминални престъпления. Данните от 2000 г. на Eurostat сочат, че 39% от престъпленията от такъв характер са дело именно на имигрантите от Азия и Африка.

Към тези три негативни последствия не можем да не прибавим и обстоятелството, че като правило имигрантите от Африка и Азия изповядват исляма и са носители на консервативните традиции на това вероизповедание, което неведнъж предизвиква конфликтни ситуации в европейските страни. Факт е, че именно от тези среди, дори от второ и трето поколение се набират екстремисти за терористични акции в Европа и в други райони на света.

Всичко това, посочено в тезисен вид, поражда напрежение в обществата на страните от ЕС и увеличава рисковете пред обикновените граждани. Затова, не случайно 54% от гражданите на ЕС считат, че наличието и нарастването на тези неинтегриращи се емигрантски маси население са „голям проблем“, а само 34% смятат, че те не са проблем. Без да забравяме и другите фактори и причини, за които ще стане дума по-нататък, не можем да не подчертаем, че именно бързото нарастване на нискоквалифицирана, нискообразована и неинтегрираща се културно маса на населението, изповядващо друга, предимно мюсюлманска религия, става мощен стимулатор за появата и активизирането на различни националистически партии в Европа. Под въпрос е поставена културната и цивилизационна идентичност на Европа като предимно християнска цивилизация, а с това и нейното бъдеще като общност, изповядваща юдейско-елинските и християнските принципи и

ценности. В този смисъл, както се получи за няколко десетилетия в сръбско Косово, изповядващите други нехристиянски принципи и ценности имигранти в съответствие със своите традиции на интензивен демографски растеж подготвят новите „биологически бомби“ на ЕС и въобще на Европа. Тези явления все по-често ме заставят да поставям въпроса дали европейския етнос/суперетнос, в съответствие с теорията на последния „велик евразиец“ Л.Н. Гумильов за етногенеза, не е просто остарял и изчерпал пасионарната енергия, която изведе Европа от маргинална регионална цивилизация след XV век начело на човешката цивилизация, овладявайки нейните неовладяни и слаби пространства и налагайки принципите и ценностите на универсалната цивилизация?

2.4. Така или иначе, освен посочените по-горе проблеми, които „мъчат“ ЕС не можем да подминем такива явления като псевдодемокрацията в бившите социалистически страни от Източна Европа, която псевдодемокрация е фасада за процъфтяване на авторитаризма и олигархията, както и свързаните с това явление корупция, популизъм и естествената реакция на национализма.

Отласквайки се от тоталитарните структури на държавния социализъм, по силата на дълбоките политически стереотипи на управление, пръкналия се след краха на „перестройките“ нов политически елит така и не стигна до либералната демокрация, разбирана не само като процедури и правила, а и като принципи и ценности, като култура, налагайки вече повече от две десетилетия формите на псевдодемокрацията, на авторитаризма. Тази фасадна демокрация стана много удобна форма, в която вилнееха различни тъмни олигархични кръгове, бандитски структури и корупция. Изискванията на Брюксел да се прилагат критериите от Копенхаген не доведоха до радикална промяна в съдебните системи на бившите социалистически страни – членки и само като изключение в Румъния осъдиха бившия министър-председател Илия Настасе и бившия министър-председател на Хърватия Иво Санадер за корупция в особено големи размери. (17) (Вж. Jan-Werner Mueller, *Eastern Europe Goes South (Disappearing Democracy in the EU's Newest Members)*, *Foreign Affairs*, March/April 2014)

В същото време въпреки многото сигнали, документи и публикации във все още демократичния независим печат за корупция и тъмни престъпления в редица от другите бивши социалистически страни, вече от 2004 и 2007 г. членки на ЕС съдебните системи в тези страни или мълчат или влачат дълги процедури „по изясняване“ на ясни факти. Мащабите на организираната престъпност и срастването ѝ с държавния апарат в някои от тези страни като България, по времето на управление на ПП ГЕРБ (Граждани за европейско развитие на България) с премиер Бойко Борисов, доведоха до публикации във водещи световни списания като *Foreign Affairs*. (18) (Moises Naim, *Mafia States (Organized Crime Takes Office)*, *Foreign Affairs*, May/June 2012). В този период бяха публикувани множество материали за „тъмното минало“ на премиера в

такива авторитетни европейски вестници като Tageszeitung, Neues Zuercher Zeitung, Der Standart, Die Presse, но както ръководните институции на ЕС, така и българската Съдебна система мълчеше. Мълчи и досега. Въобще, както констатира често водещи европейски издания „европейските политици редовно произнасят хубави речи за демокрацията и човешките права, обаче същевременно правят бизнес с диктатори, особено шефове на правителства на страни с ресурси“. (19) (Judy Dempsey, Einsatz fuer Europas Werte, Internationale Politik, Mai/Juni 2012, S. 34).

Ръка за ръка с псевдодемокрацията и авторитаризма, благодатна почва за корупция и престъпления от всякакъв характер върви и популизма. В различна степен отделните бивши социалистически страни-членки на ЕС преминаха през управлението на популистки партии и движения. Може би тук първа беше Словакия, която през 1998 г. избра за премиер министър бившия боксьор Владимир Мечиар. От 2009 до 2013 г. България имаше за премиер един пожарникар и заместник министър-председател, отговарящ за сигурността, един физкултурник. За каква държавност можеше да става дума?! Не останаха по-назад и такива демокрации като Италия, която с кратки паузи избираше за премиер скандалния с бизнеса и аферите си с жени Силвио Берлускони. Но тези хора бяха приемани най-радушно от останалите евро-бюрократи и лидери на водещи страни-членки на ЕС като Ангела Меркел и Дейвид Камерън.

Всички тези проблеми на псевдодемокрацията, на псевдосолидарност на богатите с бедните страни, на псевдосправедливост в дейността на съдебните системи, на инфантни решения на бюрократите на ЕС, на фалш и лицемерие, не можеха да не предизвикат радикални настроения и възникването и укрепването на националистически движения и партии. Особено интензивен стана този процес след последните разширявания на ЕС и нарастване на потока на имигранти от Източна Европа към Западна и от Африка и Азия след инвазиите и конфликтите в Близкия и Средния изток.

Понастоящем има представители на националистически партии и движения в почти всички парламенти на ЕС и в този на Швейцария. По последни сведения: Белгия – 8%, Дания-12%, Финландия – 19,5%, Холандия – 10%, Швеция – 5%, Австрия – 20%, Швейцария – 23%, България – 9%, Италия – 9% и Гърция – 5%. Най-мощни и с висок авторитет в своите страни и в европейското пространство са: Френският национален фронт с лидер Марин льо Пен, Холандската Партия на свободата – Герд Вилдерс, Британската партия на независимостта – Найджъл Фараж, Гърция – „Златна зора“, Италия – Северна лига, Финландия – ПП Истински фини, Унгария – „Фидес“, България – „Атака“ и НФС (Национален фронт за спасение на България) и др. На току-що състоялите се нови парламентарни избори ПП „Фидес“ (Унгарски граждански съюз) под ръководството на премиера Виктор Орбан спечели 44,4% или 133 депутати от 199 членния Парламент на Унгария, а крайно-дясната ПП „Йобик“

спечели 21%. Неотдавна лидерът на ФНФ Марин льо Пен заедно с ръководителя на Холандската Партия на свободата формираха група „Евроалианс за свободата“. Към тях веднага се присъединиха Италианската Северна лига, Австрийската Партия на свободата, шведските демократи, Антиимигрантската партия на Дания, както и новият Фламандски алианс, който иска Белгия да се раздели на две самостоятелни държави – Фландрия и Валония.

Както заявява в една своя реч Марин льо Пен националистическите партии събуждат, хващат „невидимите“ и ги вкарват в борбата за тяхното достойнство и свобода. (20) (Michael Foessel, Marin Le Pen ou la capitulation des „invisibles“, Espri, Fevrier 2012).

Всички тези партии са категорично против засилването ролята на Брюкселските бюрократи, против федерализацията на ЕС и са за ЕС на народите, на отечествата. Като правило те са против американизацията на Европа и зависимостта на европейските лидери от Уолстрийт. Те са против сключването на Трансатлантическия договор за свободна търговия между САЩ и ЕС. Естествено е те да са против масовата имиграция от Африка и Азия, която подменя културната и цивилизационна идентичност на Европа като християнска цивилизация. Те излизат с редица идеи и програми за решаване на социалното състояние и демографските проблеми на страните членки на ЕС. Казано накратко те са за рестартиране на Европейския проект и за други стратегии в икономическата, социалната, демографската, културната и външната политика. По принцип те са за партньорски отношения с Русия и новосформиращия се Евразийски съюз, а не за конфронтация под диктата на САЩ.

Социологическите допитвания сочат, че на предстоящите избори за Европарламент националистическите партии и движения, организирани около „Евроалианса за свобода“ ще спечелят до 30% от гласовете на избирателите и по такъв начин ще станат третата политическа сила, която ще се бори за нова алтернатива в политиката на ЕС.

Когато говорим за явленията на европейския национализъм не трябва да пропусваме и такъв парадоксален факт като събуждането на древния полски национализъм, който мечтае за възраждане на „Реч Посполита“ вече като Четвърто нейно издание и древния литовски национализъм, който във връзка със събитията в Украйна започна да мечтае за възраждане на Великото княжество Литовско от XII-XV в. Но този национализъм няма нищо общо с другия „нормалния“ национализъм на европейските народи, за който стана дума по-горе и за който тепърва ще се говори.

2.5. Всъщност къде са заложили дълбоките причини, които по същество подмениха високия демократизъм и хуманизъм, който вложиха в проекта за Съюз на европейските народи неговите „отци“ – Жан Моне, генерал Шарл дьо Гол, Робер Шуман (Франция), Конрад Аденауер (Германия), Алчиде ди Гаспери (Италия), Пол-Анри Спак (Белгия)? Къде е заровено „злото“, което измести движението на европейските народи по техния собствен път?

Ако трябва с едно изречение да се отговори, тези причини са заложи в подмяната на континенталния икономически, социален и духовно-културен модел на развитието на Европа и конкретно на ЕС установен след Втората световна война, чието ядро съставляваха принципите на социалното пазарно стопанство и социалната държава, които беше извел Германия, Франция, Италия, както и останалите западноевропейски държави в челото на света и направи ЕС привлекателна общност за всички европейски страни и народи. Подмяната беше извършена в края на 70-те и началото на 80-те години на ХХ век с налагането на принципите на неолиберализма в икономиката, социалната сфера и духовната култура. Впоследствие след краха на държавния социализъм в страните от Източна Европа именно тези страни дадоха нов импулс на заглъхващия в САЩ в края на ХХ век неолиберализъм и окончателно го укрепиха в Европа и в други региони на света.

Идеалното състояние на една система от цялостно взаимосвързани процеси и явления в потока на Универсалната еволюция/история е състоянието на динамично равновесие, известно в кибернетиката като „хомеостазис“. В това отношение до прилагането на принципите на неолиберализма – монетаризма дело на Чикагската школа на Милтън Фридмън от 70-те години на ХХ век и за първи път приложени от А. Пиночет след 1973 г. в Чили, от Англия при Маргарет Тачър (1979), а след това и от Р. Рейгън в САЩ под флага на „неоконсервативната революция“ (1981) беше по същество силен трус в системата на европейската икономика и социална сфера и фактически разби нейното динамично равновесие, хвърляйки я в екстремно напрежение. Защото формално приличните рецепти на Чикагската школа да се контролира само паричната маса в нейното обръщение в икономическите и обществени процеси доведе до дълбоки неравновесия. В последна сметка тези процеси доведоха не до оздравяване на икономиката на САЩ, а до дълбока криза, която повлече и икономиката на Европа и останалата, приел рецептите на Вашингтонския консенсус, свят.

Най-дълбокият порок на монетаризма или на неолиберализма, продукт на неоконсервативната революция на М.Тачер-Р. Рейгън, както той влезе в световна употреба като комплекс от взаимосвързани идеологически внушения, е неговият пазарен фундаментализъм. „Световната капиталистическа система се поддържа от идеология, – писа Дж. Сорос в своята книга „Кризата на световния капитализъм“, – която се корени в идеологията на съвършената конкуренция. Съгласно тази теория, пазарите се стремят към равновесие, а равновесното положение означава най-ефективното разпределение на ресурсите. Всякакви ограничения на свободата на конкуренцията, снижават ефективността на пазарния механизъм, затова те не следва да бъдат допускани.“. Дж. Сорос сравнява пазарния фундаментализъм на неолиберализма с идеологията и практиката на свободния пазар (*laissez faire*), но справедливо подчертава, че тук този принцип е доведен до предел, до догматична патоло-

гия, както в марксизма ролята на държавата. Но „магията на пазара“, както се изразяваше каубоят-президент Р. Рейгън, не ражда принцеси, а чудовищни деформации в националните и световните икономики. „Пазарният фундаментализъм“, както ще направи по-нататък ново сравнение Дж. Сорос със социалдарвинизма, разглежда човешкото общество едва ли не като джунгла, където побеждава и оцелява по-силния и по-хитрия.

Логиката на неолиберализма е логиката на „черно-бялото“ мислене. В това отношение тя напомня примитивните версии на марксизма-ленинизма, според които, ако частната собственост поражда експлоатация и кризи, то държавната собственост няма да ги поражда и е панацеята на социалната справедливост. Така и неолиберализмът, след като обяви държавата за лош собственик и управляващ производството абсолютизира ролята на частната собственост като най-ефективна форма на собственост и на управление. Всъщност, както показват много примери на развития капитализъм ефективността на едно производство не зависи от формата на собственост – държавна или частна, а от методите, прицпите и формите на управление и реализация на тази собственост.

Прекият резултат от неолибералното цунами, което заля света и особено най-близките съюзници на САЩ като ЕС е, че за изминалия вече четвърт век породи множество неравновесия и деформации. Бяха затворени стотици и десетки хиляди малки и средни предприятия, масова безработица, която в някои страни достигна над 20% от работоспособното население, висока задължнялост на водещи държави в световната икономика, от които в ЕС Гърция, Испания, Португалия, Италия, Франция, Кипър и т.н. Неолибералният пазарен фундаментализъм доведе до рязка поляризация на обществата – малки олигархични групи против милиони бедни. И това не само в бедните страни, а и в богатите европейски държави. В самите САЩ – епицентърът на неолибералната ерупция, по предпазливите признания на официалните власти, 300 фамилии притежават богатства и доходи колкото всичките 300 милиона жители на тази страна. В света през 2013 г. сп. „Форбс“ посочи, че вече имало 1426 мултимилардери, но английският в. „Индипендън“ на свой ред констатира, че тези мултимилардери имат богатства и доходи колкото 4 милиарда души на планетата.

Без да продължаваме да изброяваме всички последствия от приложението на неолибералния модел в сферата на икономиката, социалната сфера и духовната култура, за които стана дума и в началото при констатациите на глобалната криза, в която се намират света, Европа и конкретно ЕС, нека погледнем към проектите за реформи в системата на ЕС, които претендират да му открият хоризонт да преодолее кризата и да отговори на надеждите и очакванията на народите на Европа. Защото и на най-закоравелите бюрократи е ясно, че ЕС няма да се разпадне и може да има бъдеще, само ако направи необходимите реформи, ако се презареди...

2.6. Само до преди година и половина, преди да станат събитията в Украйна и преди да стане ясно, че ръководните институции и личности на ЕС не предлагат ефективни решения за изход от кризата освен т.нар. „Фискален пакт“ можеше да се говори, че по инерция от предишните десетилетия в битката за бъдещето на ЕС на предстоящите избори през май 2014 г. отново ще мерят сили групата на десните партии- консерваторите и групата на социалистите. Но разтърсването на структурите на Европа и конкретно на ЕС изведоха решително на предни позиции и националистическите и патриотичните партии и движения и затова тяхното виждане за бъдещето на ЕС не трябва и не може да бъде пренебрегнато.

По такъв начин с риска да огрубим множеството идеи и предложения за бъдещото развитие на ЕС можем да ги обобщим в три големи групи, а именно: а) Изграждането на ЕС като федерация по подобие или нещо различно от САЩ с усилване на политическата роля на ЕК и ЕП върху основата на неолиберализма; б) Усилване ролята на демократичното регулиране на пазара и възстановяване ролята на социалната държава; с) Изграждането на ЕС като Съюз на европейските народи, а не държави и бюрокрации и акцентирание на суверенността на ЕС в отношенията му със САЩ и развиване на партньорски отношения с Русия и евентуалния Евразийски съюз.

А) Въпреки, че формално в Стратегията „Европа 2020“ и в „Европейската платформа срещу бедността и социалното изключване“ ЕС загатна за връщане към своята икономическа и социална идентичност, но в лицето на своите ръководни органи в основните институции – Европейската комисия (ЕК), Европейския парламент (ЕП) и Съветът на Европа /(СЕ), в който доминираха представителите на десните консервативни партии продължи да следва принципите и рецептите на неолиберализма в резултат на което вместо да стимулира производството и заетостта те се заеха да спасяват банките в Еврозоната. Тази операция погълна 200 млрд евро без какъвто и да е ефект за производството. Проява на тази политика беше и широко рекламираната идея за „Фискален пакт“, който трябваше да върже ръцете на националните правителства за каквито и да са инициативи за икономически растеж. По такъв начин проповядвайки загриженост за стимулиране на икономическия растеж на страните от ЕС предвид на застрашителните прогнози за тяхното осезаемо изоставане от други райони на света, а също така да реши проблема с бедността като отдели средства за образование и здравеопазване институциите на ЕС в лицето на своите ръководители представляващи консервативните десни партии стопираха всеки растеж. Нещо повече, вместо да се вслушат в препоръките на такъв авторитетен европейски политик като Джефри ван Орден, че най-добрият път за ефективно управление на ЕС е да се намалят дирекциите и бюрокрацията, а също така проектите и бюджета на ЕС и да се създаде възможност за повече конкуренция/съревнование между отделните държави и региони (21) (Вж. Europäische Parlament (Aktuelles Europa

nach der Krise: EU – Abgeordnetendiskutieren Zukunft der EU), водещите фигури на ЕК като Жозе Мануел Барозу и Вивиан Рединг няколкократно в различни свои речи и интервюта педират да се дадели повече политически права на ЕК и ЕП и въобще ЕС да прерастне в една федерация с доминиращи централни органи на властта.

Болшинството подръжници на тази идея не скриват, че техния образец за ЕС като федерация са САЩ. Така например Натан Варшавски пише, че „Държавите на ЕС се движат, макар и външно бавно в посока към един държавен съюз според образца на САЩ” (22) (Dr. Nathan Warszawski, Die Zukunft der Europaischen Union, The Huffington Post).

Много по-интересна е, макар и не изяснена като реална конструкция идеята на министъра на финансите на Германия Волфганг Шойбле (W.Schoible), представляващ ХСС. В едно интервю за Spiegel online от 23.06.2012 г. той предвижда скорошен Еврореферендум за бъдещето на Европейския съюз. Той „изисква повече политическа тежест за Брюксел, като ЕК трябва да се развие като едно ефективно Правителство.” Той очаква в скоро време Германия да приеме нова Конституция. „Досега държавите членки в Европа винаги имаха последната дума. Това повече не може да продължава. Ние трябва в паметото политически области да възложим повече компетенции на Брюксел, без да може която и да е национална държава да блокира решението.” „Европа на бъдещето не трябва да бъде федерална държава по образца на САЩ или на Федералната република (Германия – б.м. П. Г.). Това е един зареден с високо напрежение опит.” – казва В. Шойбле. Като допълнителен аргумент за своя проект, който се споделя от Ангела Меркел, Фр. Оланд и другите днешни лидери на Западна Европа В. Шойбле – една от ключовите фигури на няколко кабинета на Германия, привежда усилващите се процеси на интеграция и глобализация и на този фон желанието на отделните страни-членки на ЕС всяка да върви по своя път „не може и не трябва да бъде!” (23) (Spiegel online, Politik – Eurokrise, 23.06.2012)

Съзвучни с тези политически проекти за бъдещето на Европа от представителите на десните политически консервативни сили са и позициите по отношение на моралните и традиционни ценности на президента на ЕС Херман ван Ромпой. В една реч произвесена 9 ноември 2013 г. в Берлин по случай 24 години от падането на Берлинската стена той заявява, че такива традиционни понятия като „държава”, „нация”, „родина”, „семейство” в съвременната глобална епоха губят своя смисъл и трябва да се отправят на бунището на историята. Той призовава да не се спира имиграцията от другите континенти, които се стремят към Европа като най-богатия континент.” Солидарността в тази област трябва да предизвиква в нас гордост” – заключава Х. ван Ромпой. (24) (Родина, нация, семья – на свалку Европы, www.Pravda.ru 5.1.2014). Както се казва в подобни случаи: „Без коментар!”

В) В една голяма статия в списанието „Internationale Politik und Gesellschaft“ озаглавена „Ausbau oder Rueckbau?“ (Надстройване или разрушаване? Бариери и пътеки за задълбочаване на демократическата и социална интеграция“ Hans Wolfgang Platzer посочва, че управлението на кризи във властовата архитектура на ЕС е обременено от технократически, хегемонистки и вътрешнополитически образци. Сега действащата стратегия на ЕС за овладяване на кризи е в духа на неолибералната държава. В същото време задълбочаването на интеграцията изисква усилване на социалните решения. Но всяко демократизиране на системата изисква корекции в пътищата на развитие. Според Ханс Платцер пред ЕС на сегашния етап се изправят три въпроса-дилеми: 1. дерегулиране или държавно регулиране на пазара?; 2. държавата срещу наднационалните институции?; и 3. Субсидиаритетът срещу транснационалната солидарност и социоикономическата кохезия?

Според Х. Платцер „предстоящото надстройване в духа на социалните решения обхваща три крайъгълни камъка: първо, да се координира социалната политика в целия ЕС като се обвърже с макроикономическите показатели във всяка отделна страна-членка; второ, да се изработят стандарти за минимум професионална подготовка на младите хора, трудова заетост и минимум доходи в съответствие със стандартите на всяка страна-членка на ЕС; трето, да се проведе реформа в цялата система на социалната политика като тя се осигури финансово и гарантира с механизмите на социалната солидарност.

Х. Платцер смята, че за реализирането на тези цели ЕС трябва да приеме две стратегии – краткосрочна и средносрочна и че Съюзът се нуждае от нов договор, който трябва да бъде изработен след изборите през май 2014 г. (25) (Hans Wolfgang Platzer, *Europäische Integration: Ausbau oder Rueckbau? Barrieren und Pfade einer demokratischen und sozialen Integrationstiefung*, Internationale Politik und Gesellschaft, Themen 2014).

Както свидетелствува френския Le Monde известният немски социолог Урлих Бек (Ulrich Beck) публикува на страниците на италианския вестник La Repubblica „Един апел за Европа и против популизма“. Още в началото на своя апел подписан от такива известни европейски учени и политици като Zygmunt Bauman, Daniel Birnbaum, Jacques Delors, Jurgen Habermas и мн. др., Урлих Бек пита: „Каква Европа желаем ние? (...) Ако ние желаем по-малко Европа като Дейвид Камерън, дирижирана от императивите на пазара, или ние желаем друга Европа, която регулира пазара с демократични правила, както заяви председателя на Европейския парламент Мартин Шулц?“ Урлих Бек е за тази „втората Европа“ на демократичните правила и социалната справедливост. (26) (Un appel pour l'Europe et contre le populisme, Le Monde.fr, Courrier International, 28 Mars 2014)

В духа на „Апела“ на Урлих Бек е и публикуваната на блога на френския автор Raoul Marc Jennar – „ляв еко-социалист“, както той сам се назовава,

голяма статия "Oui a l'Union des peuples d'Europe! Non a l'Union europeene!" ("Да, на Европа на народите! Не, на Европейския съюз!")

Още в началото на своята статия Раул Марк Женар заявява, че „балансираността на Европейския съюз (до сега – б.м. П. Г.) е един внушителен неуспех“ Демокрацията и социалната справедливост са големите задължения на тази европейска конструкция, която, -продължава авторът-, ако перефразираме Пиер Бурдьо, е добър пример на демократична и социална деструкция.“ Според Р. Женар ЕС се „е оказал не инструмент за просперитета на народите, а за тяхното заробване.“ В подкрепа на тази горчива констатация можем само да добавим, че неолиберализма, пазарният фундаментализъм навсякъде където бяха приложени неговите принципи и подходи доведе до подмяна на принципите и ценностите на демокрацията с господство на олигархиите, на свободата и социалната справедливост с дълбоки социални разслоения и бедност за огромни маси население. „Бедността и безработицата – пише авторът – са в размери непознати от един век.“ Авторът изказва своята силна неприязън към факта на финансовата и политическа зависимост на ЕС от САЩ, а ще добавим, и военна чрез НАТО. Според неговите думи готвения от ЕК на ЕС „голям трансатлантически пазар подготвя колонизацията на 28-те страни-членки от американците“, за които ЕС „е един феодал“. Р. Женар завършва своята статия с ново потвърждаване на своята въвеждаща идея, че „този ЕС е отрицание на демократичния и социалния идеал на народите на Европа“ и той призовава: „неговия неуспех, изисква действие“ и това действие „е скъсване, разрыв“ с подмяната и установяване на действително демократичен и социален съюз на народите на Европа. (27) (Raoul Marc Jennar, Oui a l'Union des peuples d'Europe! Non a l'Union europeene!, Mediapart/Le journal, Blog.jennar.fr, 14 Fevrier 2014)

За демократичното и социално бъдеще на Европа е посветена 7 книга от изданията на Фондацията на името на Хайнрих Бьол „Die Zukunft der Europaischen Demokratie“. В тази колективна монография с немската основателност са разгледани широк кръг въпроси начина от измеренията на културната идентичност на Европа и новия тип демократично управление не просто на голямо пространство и 507 млн души, а като демократични принципи, ценности и институции на различни държави обединени в един уникален съюз, постигнат по пътя на един свободен избор. Предложени са огромен брой идеи за демократични реформи в духа на епохата, които трябва да усилят хоризонталните структури и връзки в системата на Съюза и по този начин да повишат икономическата и социална ефективността на приетите решения, да гарантират повече свободи и заедно с това повече инициативност и отговорност от гражданите на Европа за нейния просперитет и бъдеще. (28) (Die Zukunft der Europaischen Demokratie, Band 7, Heinrich Boell Stiftung, 2012)

Може би като заключение на краткия анализ на проекта на социалистите на Европа за повече демократична и социална Европа ще приведем комента-

ра на Edelgard Bulman, "Mehr Europa!" направен по повод на Нобеловата награда за мир, която получи миналата година ЕС. В този коментар се привеждат основните принципи и идеи, които ще следват германските социалдемократи за реализиране на заложените от „отците“ създатели на ЕС идеали. В документа „Нови договорености за една по-добра Европа“ Социалдемократическата партия на Германия се казва: „Ние искаме да спечелим нови договорености за Европа. Договорености за една по-добра Европа, която е демократична в своите основни положения и социална в основните си направления“.

В тази Европа, както подчертава автора, трябва да има повече свобода за гражданите, повече солидарност, повече справедливост, с единство в културното си многообразие. Тази „Европа не е само икономическо и финансово пространство. Европа е много повече“ Е. Булман посочва, че в резултат от следваната досега неолиберална политика всички страни на ЕС „стоят пред опасността да загубят едно цяло поколение. Младите хора нямат перспективни нито за работа, нито за образование.“ „Ние се нуждаем от политика за нова, демократическа, социална, ясна Европа, в която отново да има възможност за съвместен културен растеж в многообразие със силно единство“. Авторът завършва отново с призива, че „ние се нуждаем от повече Европа, не по-малко!“, и че „нашата задача е да развием по-нататък този проект за мир.“ (29) (Edelgard Bulman, "Mehr Europa! Den Friedensnobel preis gab es nicht fuer Austerritaetspolitik", Ein Kommentar, Internationale Politik und Gesellschaft, Themen 2014)

С). Ако представителите на десните консервативни политически сили в ЕК и ЕП, а и в самите национални държави-членки на ЕС искат усилване на неолибералните принципи и подходи и усилване на политическата роля на Центъра (ЕК и ЕП) и превръщането на ЕС от Съюз в една Федерация, пък макар и нова с неясни структури и правомощия, а представителите на левите социалистически и социалдемократически политически сили в ЕС искат възстановяване на демократичната, социална и културна идентичност на ЕС, „повече Европа“, в съответствие със заложените в този уникален проект идеали, то националистическите и патриотически политически сили в ЕС без да предлагат ясни икономически и социални програми отхвърлят бюрократизирането на ЕС и възстановяване на самостоятелността, достойнството и националния суверенитет на отделните държави-членки, които да се освободят от диктата на САЩ и да провеждат една свободна външна политика с азимут не само на Запад, но и на Изток.

2.7. Колкото и кратко да са представени трите доминиращи на този етап проекта за бъдещето на Европа, на ЕС те ни дават достатъчно основания да говорим за три главни тенденции, от чийто сблъсък или явна доминация ще се определя бъдещето на ЕС.

Тези три главни тенденции, които лягат в основата на вероятните сценарии за близките десетилетия са:

Първа, продължаване на политиката от последните десетилетия и усилване на ролята на централните органи и институции на ЕС, за да се превърне той в близко бъдеще в една „нова федерация“ Но това означава задълбочаване на социалните проблеми на ЕС, увеличаване на безработицата и бедността, което на свой ред ще го отслабва като лидер на цивилизацията и ще го маргинализира. Този упадък ще предизвика бурни протести и вълнения на големи маси от хора, особено в най-засегнатите страни на юга и изтока на Съюза и възможно насилствени действия за взимане на властта. Накратко, тази тенденция не вещае нищо добро на населението на ЕС.

Втора, връщането към исконните принципи и идеали на проекта за Нова Европа в лицето на политиката на левите социалистически и социалдемократически сили за регулиране на пазара и усилване на демократичните и социални принципи на развитие на ЕС ще успокои народите на Европа, но ще предизвика силната съпротива на олигархичните – финансови структури, които ще загубят влияние върху публичната политика на „пазара без край“, на трупане на печалби и конфронтация с Русия, Китай, Иран и т.н. Ще бъдат предизвиквани изкуствени финансови кризи в едни или други страни в зависимост от политиката на националните правителства. Накратко, независимо от подкрепата на широки маси население тази тенденция също не обещава едно спокойно бъдеще на ЕС.

Трета, тази тенденция е най-неясна и освен старите политически образци в Европа от преди Втората световна война тя няма ясни визии за бъдещето на ЕС в условията на глобалната епоха. Като реакция срещу така провежданата глобализация и наднационална интеграция тя не предлага варианти за успешно вписване на националните държави за нов тип справедлива интеграция и глобализация в съответствие с обективните закономерности на общественото развитие. Най-вероятно тя ще бъде коректив на една „лява“ социалдемократична политика или яростна опозиция на десните неолиберални политически сили...

Но факт е, че от геополитическа и геоикономическа гледна точка в голяма степен бъдещето на Европейския съюз ще се определя от характера на неговите отношения със САЩ от една страна, и с Русия и Китай, от друга. Може открито да се каже, че ако ЕС продължи политиката си на зависимост от САЩ, то той неминуемо ще трябва да противостои в една или друга степен на Русия и на Китай. Но, ако ЕС възвърне самостоятелността си и провежда независима външна политика в съответствие със своите исконни интереси, то той ще партнира и със САЩ, и с Русия и Китай и ще издигне авторитета си не само на водещ геоикономически, но и на геополитически „играч“, защото има опита, традициите, авторитета и потенциала на балансиран глобален фактор в геопространството. В това отношение и ЕС стои пред избор на политика/политики.

### III. ИЗБОРЪТ НА БЪЛГАРИЯ

Какво ще бъде бъдещето на България през следващите 10-15 години зависи от много фактори от глобален и регионален характер, на първо място от политиката на ЕС, а също така от вероятни катаклизми от природен характер или от геополитически сблъсък в съответствие с геополитическата стратегия на САЩ в Близкия и Средния изток и срещу Русия и Китай. (30) (Вж. по-подробно Петко Ганчев, *Философия на българската история*, София, 2014, особено Раздел III, В битката за бъдещето, гл. 12, Преходът – В трудната битка за бъдещето- Накъде отиваме? Сценарии за следващите десетилетия, с. 480-499)

Но какъв може и следва да бъде изборът на България за политика през идващите години в съответствие с нейните икономически, социални и духовно-културни реалности днес и исторически и географски зададена геополитическа позиция? От това ще зависи дали ще имаме благоприятно за държавата и народа ни бъдеще или ще продължим да агонизираме, влчейки се след новите господари, така както в различна степен на старание правеха досега вече четвърт век управляващите България политически партии и коалиции.

Първо, преди всичко управляващите, независимо какви политически идеологии изповядват трябва да възстановят държавността на държавата България. Това означава да се издигне авторитета на институциите, които създават законите и правилата на обществения ред или са длъжни да ги изпълняват или да контролират тяхното съблюдаване.

Второ, необходим е енергичен преглед на цялата система от закони и разпоредения, които за всяка обществено значима дейност се приведат в съответствие с духа и принципите на Конституцията, а те самите като цяло да представляват една цялостна непротиворечива система, която установява един Универсален конкурентен демократичен ред, на който да се подчиняват всички членове на българското общество, без оглед на техния статус, социално положение, раса, пол, религия. Само такъв демократичен правов ред, в който господства законът, нормата може да гарантира свободата и свободната инициатива на всеки гражданин на България, а също така неговата отговорност и гаранция, че ще бъдат защитени неговите права.

Трето, създавайки Универсалният конкурентен демократичен ред на свободното и социално отговорно и солидарно поведение на стопанските държавни, колективни и частни субекти и структури на Гражданското общество държавата ще може да гарантира социалната справедливост за всички свои граждани, независимо от тяхната възраст, пол, раса, вероизповедание.

Четвърто, тъй като именно благодарение на хаотично и тенденциозно едностранчиво в интерес на едни или други групи и лица беше разграбено националното богатство на България от преди началото на т.нар. демократични промени е жизнено необходимо да се направи преглед на всички случаи

на масова, касова и мениджерско-работническа приватизация и при изпълнение на клаузите от договорите да се санкционират съответните виновни лица, а в краен случай да се възстанови собствеността на държавата, ако тя не е безвъзвратно унищожена. По същия начин стои въпросът и с множеството концесии на обекти и природни национални богатства на български и чуждестранни лица и компании.

Пето, тъй като ситуацията с демографския срив на българското население е катастрофална е необходимо без отлагане да се изработи комплексна стратегия за стимулиране на раждаемостта и гарантиране социалната осигуреност на семейства, които желаят и имат три деца.

Шесто, във века на високите информационни, комуникационни и производствени технологии е необходимо да се изработи цялостна стратегия за образование на всички със задължително основно образование до 16 години. Необходимо е за някои слоеве от населението да се възстановят професионалните училища, в които при облекчена програма да се овладяват масови производствени професии. Системата на съществуващите средни и висши учебни заведения да се обърне към реалните потребности на бизнеса и обществените дейности в съвременната епоха.

Седмо, да се стимулират формите на пряката и участващата демокрация на всички нива на обществената система, което ще включи обществения интелект да работи за общественото благо и за нарастване на общественото богатство, а с това и богатството на всеки член на обществото на България.

Осмо, всички управляващи на различни нива на обществената система да работят за възстановяване на достойнството на българските граждани и увереността им, че с общи усилия ще се справят с всяко предизвикателство и изпитание.

Девето, България трябва да установи информационни и комуникационни връзки с всички българи по света, които на вълни в историята по различни причини емигрираха или работят в други страни и пространства като се превърне в център на една глобална българска мрежа и като действителната майка на своите деца постоянно се грижи за тях и ги защитава при беда.

Десето, не последно, а наред с всички други усилия,управляващите България, независимо от своята политическа принадлежност, трябва да не забравят, че макар и член на ЕС, който е поел определени ангажименти и се е лишил в определена степен от суверенитет по отношение на законодателството и общите отговорности България е суверенна държава и тя трябва да строи своите геополитически, външнополитически отношения в зависимост от своите интереси и възможности, възползвайки се от своята позиция в геопространството, а това означава, че тя трябва да бъде обърната не само на Запад, но и на Изток към останалата Източна Европа, преди всичко Русия и бившите съветски републики, а също така към Азия – Близкия, Средния и Далечния изток.

Само, ако изгради и следва своята политика на тези принципи и тези посоки България като държава ще върне своето достойно място в света и заедно с това ще допринесе и за по-достойно бъдеще на Европейския съюз.

# ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ЗА БЪЛГАРИЯ

гл. ас. д-р Ирена Николова

Нов български университет, София

## FUNDS OF THE EUROPEAN UNION FOR BULGARIA

**Irena Nikolova**

*ABSTRACT: The funds of the European Union are the tool for the implementation of the EU policies in the priority areas for the programming period 2014-2020. The purpose of the report is to review the priorities of the European Union for the present programming period and to analyze the opportunities for the successful EU funds absorption for Bulgaria. The EU funds presented in the report are the European Social Fund, the European Fund for Regional Development, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund.*

*KEYWORDS: funds of the European Union, programming period, Europe 2020, EU funds absorption*

Всяка държава-членка има достъп до средствата от фондовете на Европейския съюз, които имат за цел да реализират неговите общи политики, следвайки конкретните приоритети за действащия шестгодишен програмен период. Така конкретното финансиране по програми и проекти обвързва постигането на крайните резултати в държавите-членки с общите принципи и цели на европейската идея.

След пълноправното членство в Европейския съюз през 2007 г., България за първи път имаше възможността да участва в процеса по усвояване на средствата от фондовете<sup>1</sup> и така да следва общите европейски политики и да се включи пълноценно в европейското семейство. Едновременно с това важно условие за успешното финансиране бе съобразяването с приоритетите на четвъртата многогодишна финансова рамка на Европейската комисия за периода 2007 – 2013 година, представени в документа „Да изградим нашето общо бъдеще: политически предизвикателства и бюджетни средства на разширения Съюз 2007 – 2013“<sup>2,3</sup>.

---

<sup>1</sup> България участва в предприсъединителните програми на ЕС преди пълноправното членство, но няма достъп до средствата от структурните фондове и останалите финансови инструменти на ЕС.

При планиране на шестгодишната рамка за периода 2007 – 2013 г. световна икономика и тази на Европейския съюз се намираще в състояние на растеж. Но предвидените приоритетни области за развитие като устойчив растеж, политика на сближаване, мястото на Обединена Европа в света и др., бяха засегнати от развилата се дългова и финансова криза в Евророната. Въпреки това, институциите на Европейския съюз продължиха своята работа по изпълнение на планираните дейности за всеки от европейските фондове. Освен това приоритетите и целите от тази финансова рамка намериха отражение и при изготвянето на следващата многогодишна програма.

За настоящия програмен период 2014 – 2020 г. приоритетите на Европейския съюз също дават насоката за финансиране чрез средствата от фондовете, като те са представени в друг стратегически документ „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“<sup>4</sup>. Именно чрез тази стратегия Европейският съюз се стреми да осигури последователност при изпълнението на своите общи политики и след възстановяването от рецесията да продължи с икономическото си развитие.

В настоящия доклад се разглеждат два основни въпроса. Единият от тях е свързан с представянето на основните приоритети за програмния период 2014 – 2020 г. в контекста на възможностите за финансиране от фондовете на Европейския съюз.

Вторият анализиран въпрос е насочен към усвояването на средствата по фондовете на Европейския съюз конкретно от България. Дискутирани са степента на усвояемост на средствата, предвидени за България през програмния период 2007 – 2013 г., както и слабостите и предимствата по отношение на фондовете и политиките за страната. На тази основа са представени и възможностите за новия програмен период 2014 – 2020 година.

Финансирането на програми и проекти от Европейския съюз може да се осъществи чрез директно плащане от бюджета на Европейската комисия (около 20% от целия бюджет), което е възможно само за някои области (научни изследвания, образование, транспорт, енергетика). Останалата част от финансирането се реализира чрез действащите фондове на Европейския съюз, след което средствата се предоставят чрез програми и проекти във всяка една държава-членка.

---

<sup>2</sup> European Parliament. Report on building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007 – 2013, April 2004, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A5-2004-0268&language=EN>

<sup>3</sup> Шикова, И. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С. 2011, с. 75-77.

<sup>4</sup> Европейска комисия. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>

Обектът на разглеждане на настоящия доклад са фондовете на Европейския съюз, които са насочени към изпълнение на общите политики и чрез които основно се изпълняват приоритетите за периода 2014 – 2020 г. – Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие, Кохезионен фонд, както и двата фонда в областта на селскостопанската политика.

Освен разглежданите в доклада фондове, Европейският съюз разполага и с други финансови инструменти за изпълнение на конкретни дейности, които не са засегнати в настоящия доклад – фонд „Солидарност“, специални финансови инструменти за помощ заедно с Европейската инвестиционна банка, инструмент за предприсъединителна помощ.

Необходимо е да се посочи, че освен финансирането чрез различните финансови инструменти на Европейския съюз е възможно и предоставянето на безвъзмездни средства по програми. Тези средства също се предоставят чрез фондовете на Европейския съюз, но се отпускат при изпълнението на определени условия.

За изготвянето на доклада са ползвани данни на европейските институции, предимно на Европейската комисия и на някои от генералните дирекции, както и официалните страници на Европейския съюз. Информацията за България е от официалните страници на институциите.

## 1. ФОНДОВЕТЕ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

През настоящия програмен период Европейската комисия „унифицира“ действието на своите основни фондове чрез Общата стратегическа рамка<sup>5</sup>, като така се стреми към по-ефективното усвояване на средствата от държавите-членки.

Европейският съюз има пет действащи фонда, чиято цел е да подпомогнат дейността на европейските институции за постигане на общ растеж на европейската икономика в определен програмен период. Това е съобразено с политиките на Европейския съюз и приоритетите, заложиени в бюджета на Европейската комисия (фиг. 1).

Разбира се, освен за постигането на икономически растеж, Европейският съюз се стреми и за запазване на този растеж, като приоритетно се финансират области, които биха допринесли за това<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Commission Staff Working Paper. Elements for Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part I, 2012, pp. 3-4.

<sup>6</sup> Европейска комисия. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>, с. 5-7.

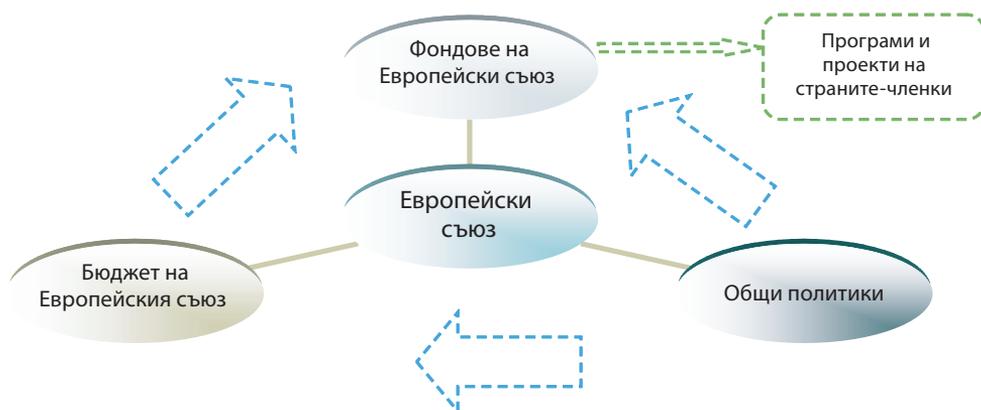
За новия програмен период 2014 – 2020 се акцентира на няколко области:  
– създаване и прилагане на иновациите в икономиката (интелигентен растеж);

– ефективно използване на наличните ресурси за по-екологична и конкурентна икономика (устойчив растеж);

– увеличаване на заетостта и продължаване на политиката на сближаване (приобщаващ растеж).

Именно тези области са в основата на финансирането на програмите и проектите за отделните страни-членки за шестгодишния период чрез фондовете на Европейския съюз. Така изпълнението на общите политики (фиг.1) се гарантира чрез последователност в изпълнението на конкретни цели и обвързването им с водещи инициативи, разписани в стратегията, валидна до 2020 година.

Фиг. 1. Общи политики и финансиране в Европейския съюз



Фондовете на Европейския съюз, които са уточнени за програмния период 2014 – 2020 година, са:

– Европейски социален фонд (European Social Fund);

– Европейски фонд за регионално развитие (European Fund for Regional Development);

– Кохезионен фонд (Cohesion Fund);

– Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони (European Agricultural Fund for Rural Development);

– Европейски фонд за морско дело и рибарство (European Maritime and Fisheries Fund).

Общият размер на финансирането чрез посочените пет фонда за шестгодишния период е в размер от 1 082 млрд. евро. Предвид разликите в иконо-

мическото развитие между страните-членки, при планиране на изпълнението на целите в областта на политиката на сближаване (икономическо, социално) и регионалната политика се отделят около 352 млрд. евро или 32.5% от общия размер на бюджета за петте фонда. Най-голям е дялът на средствата за т.нар. слаборазвити региони в Европа и той е 182 млрд. евро<sup>7</sup>. Политиката на сближаване се финансира от три фонда – Европейски социален фонд, Европейски фонд за регионално развитие и Кохезионен фонд.

Останалите средства от бюджета на Европейския съюз до 2020 г. (730.2 млрд. евро или 67.5% от общия бюджет) се отделят за селскостопанската политика и други политики, незасегнати в политиката на сближаване – външна политика, научно-изследователска дейност и др.

*Европейският социален фонд* е фондът, който се занимава с финансирането на програми и проекти в областите на образованието и социалната политика, като значително място се отделя за дейностите и мерките по създаването на заетост и намаляване на младежката безработица. Конкретните цели, приоритетно финансирани в периода 2014 – 2020 година са: 1. Насърчаване на заетостта и мобилността на работната сила; 2. Борба с бедността; 3. Инвестиции в областта на образованието и ученето през целия живот; 4. Инвестиции за ефективна публична администрация. Общият размер на средствата, с които разполага този фонд са около 83 млрд. евро.

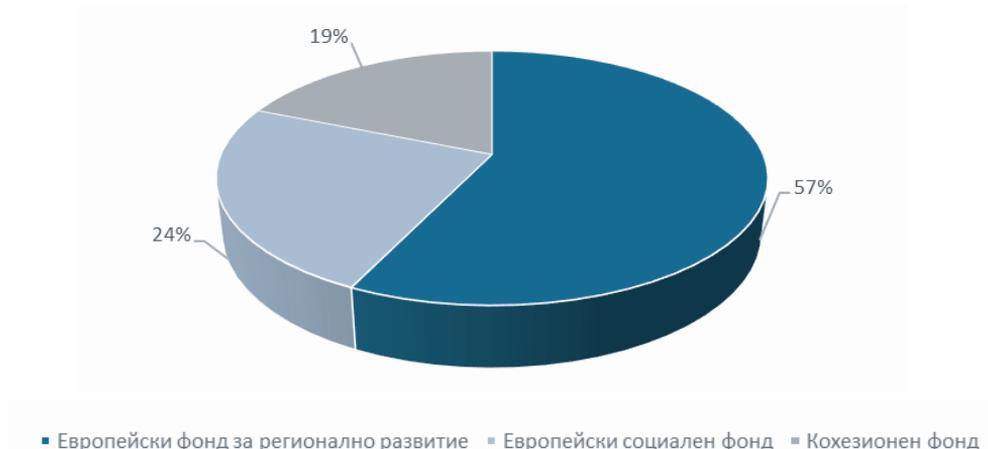
*Европейският фонд за регионално развитие* има за цел да финансира основно няколко ключови области: 1. Иновации и научни изследвания; 2. Цифрови технологии; 3. Малки и средни предприятия; 4. Изграждане на икономика с ниска въглеродна интензивност. За справедливото разпределение на средствата от този фонд, Европейската комисия въвежда и допълнително разграничение на отделните региони в Европейския съюз на три категории – по-слабо развити региони, региони в преход и силно развити региони. Така приоритетно финансиране получават регионите, които са в категорията „по-слабо развити“, като техните програми и проекти е необходимо да покриват поне две от ключовите области.

Третият фонд, който подпомага политиката на сближаване е *Кохезионният фонд*. Той е насочен към две ключови области: 1. Изграждането на трансевропейски транспортни мрежи и 2. Финансиране на области, имащ отражение върху околната среда – енергийна ефективност, транспорт, възобновяема енергия, развитие на обществения транспорт и др. Средствата, предвидени по този фонд са в размер от 66 млрд. евро за период от шест години.

---

<sup>7</sup> European Commission, Regional Policy, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/funding/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/funding/index_en.cfm), April 2014.

Фиг. 2. Разпределение на средствата за провеждане на политиката на сближаване за периода 2014 – 2020 година



**Източник:** Европейска комисия, собствени изчисления.

На фиг. 2 е представено процентното разпределение на средствата, отделени за политиката на сближаване на Европейския съюз за периода 2014 – 2020 г. между трите фонда. В сравнение с предходния програмен период 2007 – 2013 г. се увеличават средствата, предоставени на Европейския социален фонд, като намаляват тези за Кохезионния фонд. Средствата за Европейския фонд за регионално развитие се запазват. В процентно изражение фондът за регионално развитие разполага с най-голям дял от средствата на бюджета и така областите, включени за финансиране от него, ще бъдат подпомогнати значително (около 200 млрд. евро).

Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейският фонд за морско дело и рибарство са двата фонда, които прилагат общата селскостопанска политика. Обикновено програмите и проектите в държавите-членки, финансирани чрез тези два фонда са отделени от останалите и се следят в контекста на общата селскостопанска политика. За рамката 2014 – 2020 г. правилата за усвояване на средствата по тези два фонда ще се уеднаквят с тези на разглежданите три фонда. Целта е по-ефективното усвояване на средствата от държавите-членки и по-ясни процедури за крайните бенефициенти.

*Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони* има три основни цели, които се финансират приоритетно<sup>8</sup>: 1. Насърчаване конкуренто-

<sup>8</sup> European Commission. Agricultural and Rural Development. [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm), April 2014.

способността на селското стопанство; 2. Устойчиво управление на природните ресурси; 3. Балансирано развитие селските райони в икономиката.

*Европейският фонд за морско дело и рибарство*<sup>9</sup> се концентрира в следните области<sup>10</sup>: 1. Въвеждане на устойчиво рибарство; 2. Подкрепа за крайбрежните общности при диверсификацията; 3. Създаване на нови работни места и подобряване на качеството на живот в крайбрежните райони.

Представените фондове на Европейския съюз вече имат одобрени приоритетни области за програмния период 2014 – 2020 г., които са одобрени от европейските институции. Както бе посочено, те са в ролята на „посредник“ между изпълнението на общите политики на Европейския съюз, от една страна, и държавите-членки, от друга.

Средствата, с които разполагат фондовете се насочват към държавите-членки при представяне на ясна визия за прилагане на тези средства и разпределението им по приоритетни области във всяка страна. Обикновено това е стратегически документ, в който ясно се посочва прилагането на регионално и на местно ниво на общите политики. За България документът за периода 2007 – 2013 г. е Националната стратегическа референтна рамка, докато за 2014 – 2020 г. това е Споразумението за партньорство. И двата документа отразяват общите политики на Европейския съюз, както и приоритетите за съответния програмен период.

## **2. ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА УСВОЯВАНЕ НА СРЕДСТВАТА ОТ БЪЛГАРИЯ**

Следващата стъпка при усвояването на средствата от фондовете на Европейския съюз е разработването и приемането на оперативните програми на всяка една държава-членка. Тук всъщност всяка една от тях има възможност да представи своите приоритетни области на развитие в шестгодишния програмен период, съобразявайки се с ключовите области на финансиране от фондовете на Европейския съюз и общите политики.

За да може да се планира програмния период 2014 – 2020 г. е добре да се представи състоянието на усвоените към момента средства и причините за нивото на усвояване на средствата. Така ще могат да се анализират възможностите за бъдещето по-ефективно усвояване.

Общият размер на средствата по фондовете за България за периода 2007 – 2013 г. е в размер на 9 301 764 579 евро, от които 6 673 328 244

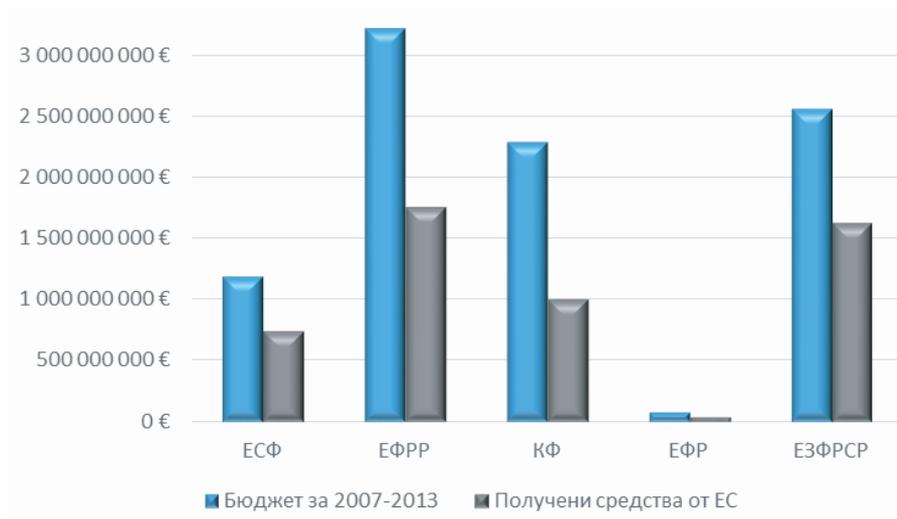
---

<sup>9</sup> За периода 2007 – 2013 г. наименованието на фонда е Европейски фонд за рибарство.

<sup>10</sup> European Commission, Fisheries. [http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/fisheries/reform/emff/index_en.htm), April 2014.

евро се финансират от Структурните и Кохезионния фонд. Европейският фонд за рибарство и Европейският земеделски фонд за развитие на селските райони осигуряват финансиране в страната за програми и проекти в областта на селското стопанство в размер на 2 628 136 355 евро. Разпределението на средствата по отделните фондове към м. март 2014 г. е представено на фиг. 3, като водещи фондове по отношение на средствата, предоставени за прилагането на общите политики са фондът за регионално развитие и фондът за развитие на селските райони.

Фиг. 3. Средства по фондовете на Европейския съюз за България, 2007 – 2013 г.



**Източник:** Министерство на финансите.

Към 31 март 2014 г. степента на усвояемост<sup>11</sup> на средствата по фондовете е следната:

- Европейски социален фонд: 62,06%;
- Европейски фонд за регионално развитие: 54,44%;
- Кохезионен фонд: 43,87%;
- Европейски фонд за рибарство: 47,00%;
- Европейски земеделски фонд за развитие на селските райони: 63,21%.

<sup>11</sup> В доклада при степен на усвояемост на средствата по фондовете на ЕС се има предвид процентът на изпълнение при получени трансше от Европейската комисия, в частта, финансирана от Европейския съюз. Не се отразява дялът на националното съфинансиране.

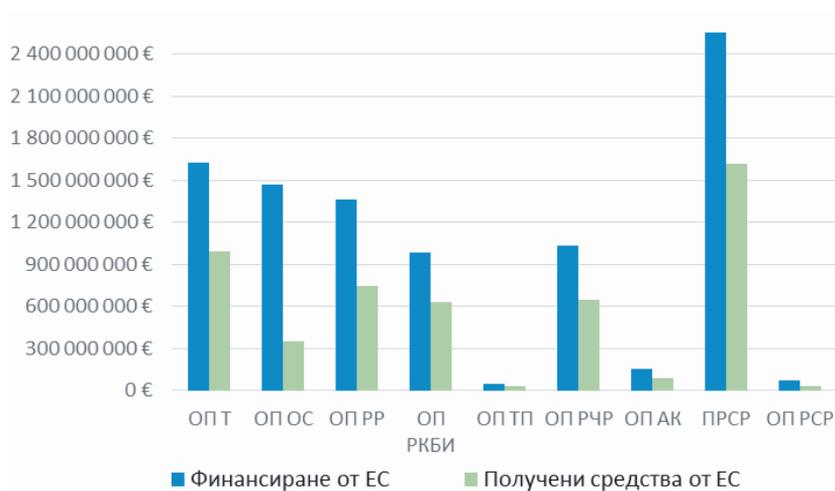
Общият размер на усвоените средства е 5 131 млрд. евро или 55,16% от предназначените за България средства за периода 2007 – 2013 година.

В сравнение с останалите държави-членки<sup>12</sup> усвояването на средствата по европейските фондове в България изостава. Напр. към м. юни 2013 г. процентът на усвояване в България е бил 40% (за усвояване на средствата по Структурните фондове и Кохезионния фонд), като след нас е само Румъния с 26,20%. Пред България с близки стойности по процент на усвояване на средства са Италия: 40,27%, Малта: 40,86%, Чехия: 41,95%, Словакия: 45,514%, Унгария: 47,71%. В същото време сред отличниците по този показател са Естония със 70,95%, Литва със 70,83%, Португалия с 68,81%, Ирландия с 67,56% и Швеция с 62,58%.

Процентът на усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, предвидени за 2007 – 2013 г., към м. юни 2013 г. общо за всички държави-членки е 53,85%, т.е. около 187 млрд. евро.

Ниският процент на усвоени средства от фондовете на ЕС за България и Румъния в сравнение с останалите страни-членки може да се обясни с липсата на опит с процедурите при управлението на проекти. В началото на програмния период двете държави все още не усвояват ефективно средствата, предназначени за тях. Останалите страни-членки, напр. новоприсъединилите се десет през 2004 г., имаха на разположение период 2004 – 2007 г., за да се приспособят към правилата за управление на европейските проекти.

Фиг. 4. Средства по оперативните програми за България, 2007 – 2013 г.



Източник: [www.eufunds.bg](http://www.eufunds.bg)

<sup>12</sup> Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit. <http://insideurope.eu/>, April 2014.

Както посочва и в свой доклад КРМГ<sup>13</sup> България през 2007 г. и 2008 г. не договаря дори 10% от предвидените за нея средства, а усвояването на средствата стартира активно едва през 2010 г. Факт е, че още през 2012 г. са договорени 100% от всички средства, предвидени за страната по Европейския социален фонд, Европейския фонд за регионално развитие и Кохезионния фонд. Средствата, договорени по двата фонда за развитие на селското стопанство към м. март 2014 г. са 93,66%.

Усвояването на средствата по отделните оперативни програми за периода 2007 – 2013 г. е представено на фиг. 4, като ясно се виждат разликите за всяка една програма по отношение на предвидените средства за финансиране от бюджета на Европейския съюз чрез фондовете и получените средства към м. март 2014 г.

Предимство за страната е възможността вече договорените средства по отделните програми и проекти да продължават да се изпълняват до 2015 година включително, т.е. това ще се случва паралелно с усвояването на средствата по новия програмен период.

Важните въпроси по отношение на успешното усвояване на средствата от България са свързани на първо място с причините за по-ниската степен на усвояване и на второ място, възможностите за подобрене до края на периода на изпълнение (2015 г.), както и за следващия програмен период 2014 – 2020 г.

Причините могат да се обобщят по следния начин:

– Липсата на административен капацитет за управление на средствата по програмите и проектите. Въпреки че предприсъединителните програми за България предвиждаха обучение на експерти от държавната администрация за усвояване на средствата от фондовете на Европейския съюз, изграденият административен капацитет се оказа недостатъчен.

– Световната финансова и икономическа криза, а по-късно и дълговата криза в страните от Еврозоната допълнително се отрази на приоритетите на Европейския съюз, в частност и на България. Необходимо бе пренасочване на ресурс за непредвидени проблеми и области от бюджета на Европейския съюз.

– Доста сектори от икономиката все още не са реформирани, което създава затруднения при включването на приоритетите на Европейския съюз и прилагането им на практика в страната.

– Осигуряването на съфинансиране за крайните бенефициенти е проблем, особено при малките и средни предприятия и при стартиращите фирми.

---

<sup>13</sup> КРМГ. EU Funds in Central and Eastern Europe: Progress Report 2007 – 2012, 2013, pp. 19-20.

Възможностите за новия програмен период за страната са чрез анализирани на пропуските по отделните оперативни програми към момента да бъдат избегнати и да се усвоят по-ефективно средствата, договорени за България. Забавянето в усвояването на средствата се дължи и в недостатъчния опит на всички участници в този процес от българска страна. Както бе посочено, това е и един от проблемите, пред които са се изправили и присъединилите се към ЕС през 2004 г. страни.

При планирането и изпълнението на многогодишните финансови рамки на Европейския съюз настъпват разминавания между планирани марки и реални резултати. Разликата несъмнено се дължи на дългия период от планирането до реализацията на поставените приоритети и конкретни цели, както и на непредвидените промени във външната среда.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Европейска комисия. 2010. „Европа 2020: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:BG:PDF>, 4, 6.
2. Шицова, И. 2011. Политики на Европейския съюз, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, С., 3: 75-77.
3. Commission Staff Working Paper. 2012. Elements for Common Strategic Framework 2014 to 2020, Part I, 5: 3-4.
4. Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit. April 2014. <http://insideeurope.eu/>, 12.
5. European Commission. Agricultural and Rural Development. April 2014. [http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020/index_en.htm), 8.
6. European Commission, Fisheries. April 2014, 10.
7. European Commission, Regional Policy, April 2014, 7.
8. European Parliament. 2004. Report on building our common future: policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007 – 2013, 2.
9. KPMG. 2013. EU Funds in Central and Eastern Europe, 13: 19-20.

# ЗНАЧЕНИЕ НА ВЪТРЕШНОЕВРОПЕЙСКАТА МИГРАЦИЯ ЗА ИКОНОМИЧЕСКАТА СТАБИЛНОСТ И БЪДЕЩЕТО НА ЕС

**ас. Боряна Трендафилова**

*Международно висше бизнес училище, Ботевград*

**доц. д-р. Кирил Петров**

*Военна Академия „Г. С. Раковски“, София*

## IMPORTANCE OF THE INTERNAL EUROPEAN MIGRATION FOR THE ECONOMIC STABILITY AND THE FUTURE OF THE EU

**Boriana Trendafilova**

**Kiril Petrov**

*ABSTRACT: Migration is a complex phenomenon, which is characterized by the presence of various social and economic dependencies. The definition of migration occurs through factors that reflect key aspects of social life – political, economic, demographic, ethnic, etc. The consequences of the migration processes are equally reflected in the economic, social and demographic environment of the “beneficial” and “donor” countries. With the strengthening of the EU and ensuring the four basic freedoms of movement in the Alliance (of people, goods, capital and services) also increases the importance of the internal migration. The economic migration in Europe depends on the system of factors, mostly related to professional development and salary, the differences in economic and industrial development of the countries, the level of social achievements in the host societies.*

*KEYWORDS: migration, internal migration, EU, economic migration, economic factors*

### УВОД

Глобализацията и свързаните с нея миграционни вълни и устойчиви потоци оказват съществено влияние върху икономическите процеси и зависимости в ЕС. Традиционно съществуващата миграция в Европа претърпява значително интензивизиране и окрупняване след промените, настъпили с разпада на Социалистическия лагер и падането на Желязната завеса в началото на 90-те години. Пораждащите миграция фактори са главно икономически и политически. Интензивните промени в тези две области определят актуалността на темата. Засилването на икономическата нестабилност в световен план и

в частност в Европа, рязко ускори и диверсифицира миграционните потоци вътре в Съюза. В съвременната изследователска литература се посочват традиционни и нововъзникнали мигрантски движения, както и се прави разлика между традиционни (устойчиви) мигрантски потоци и спорадични (стихийни) мигрантски вълни.

Традиционен е миграционният поток Юг – Север, като особено красноречив е примерът на страните с колониално минало. За държавите в ЕС се обособява едно движение от икономически по-слабо развития Изток (в частност Югоизток), към по-обезпечения Запад.

Миграцията, както идващата извън границите на ЕС, така и вътрешната за Съюза, и въпросите, свързани с нейното регулиране, са едни от най-актуалните теми на съвременната европейска политика. Миграцията е сложен социален феномен и не бива да се разглежда единствено в аспекта на придвижване на човешки маси. Тя е комплексен обществен процес с пряко влияние върху социално-икономическия живот.

Като упражняват едно от четирите основни права на ЕС – Свободното движение на хора, вътрешните мигранти се превръщат носители на трудов ресурс. Ярко изразеният икономически характер на вътрешната за ЕС миграция оказва влияние върху функционирането на приемащите общества. Тя внася изменения в провежданата икономическа политика и променя облика на социалната среда.

Миграцията поражда и широк комплекс от социално-икономически, политически, културни и дори религиозни проблеми. От една страна, миграционните потоци противодействат на застаряването на населението в западно-европейските общества. Те предоставят ресурс за икономическото развитие и не на последно място се явяват фактор за увеличаване числеността на населението на дадена територия. От друга страна миграцията носи и редица рискове от несигурност, свързани със социалната стабилност, икономическата среда и културната идентичност на приемащите общества. Поради традиционно високия си стандарт на живот и добре развитите социални системи страните от Западна Европа са притегателен център за мигрантските потоци и в частност за вътрешноевропейските.

Чрез премахването на вътрешните за Съюза граници, интензивирането на търговията и упражняването на основните свободи на общия пазар (свободно движение на пари, стоки, капитали и хора) се увеличава и значението на икономическите аспекти на вътрешноевропейската миграция. Това изисква нови подходи за правно регулиране на миграционната политика. Целта е да се постигне икономическа справедливост и по-висока степен на балансираност на мигрантските движения, както и да се удовлетвори търсенето на трудов ресурс.

Миграцията е комплексен феномен с ясни икономически измерения. Показателни за нея са измененията на пазара на труда при прилива или отлива

на работна ръка, поведението на бизнеса, динамиката на крайното потребление. Не по-малко важни са и неикономическите последици от миграцията, като промените в социалните структури на приемащите и изпращащите страни, загубите на квалифицирани специалисти и хора във фертилна възраст.

Световната икономическа криза в последните години, както и нововъзникналите центрове на политическа нестабилност в близки на Европа региони водят до появата на нови стимули за миграционните движения. Особено голямо е значението на икономическите предпоставки. При това към класическите различия в развитието на икономиката се прибавят и нови фактори като различия в условията на труд, социална обезпеченост, възможности за кариерна реализация и др.

## ПРОБЛЕМАТИКА

Традиционните икономически аспекти на миграцията се отнасят най-вече за пазара на труда. Реализацията на човешкия капитал оказва влияние както на икономическия климат, така и по-конкретно на пазара, в сферата на публичните финанси и на функционирането на производствения сектор.

В страните от Източна Европа, които обичайно са изходната точка за икономическата миграция, се налагат мащабни мерки за отраслово реструктуриране, с цел да се покрият възникващи липси на трудов ресурс. Съществуват два подхода за компенсирание отлива на работна сила – създаване на нови кадри, които да заемат овакантираните места, или въвеждане на икономически стимули, които да направят работните места достатъчно атрактивни, като например по-високата работна заплата.

С намаляването и дори премахването на разликите в нивата на доходите от трудово възнаграждение, обичайно се премахва и основният мотиватор, пораждащ икономическата миграция. В рамките на Евросъюза нивото на трудовите доходи е главният стимул за възникването на миграционни движения.

За страните от Източна и Централна Европа се обособява специализация в трудоинтензивните производства и сфери на услуги поради сравнителното високото икономическо предимство на фактора „човешки труд“. В случаите на миграцията на работодателите към централните с трудов потенциал, чуждестранните инвеститори се възползват на място от този труд чрез изграждането на производствени мощности в съответната европейска държава. По-често се наблюдава движението на работната ръка в посока към работодателя, а не обратното и тогава говорим за вътрешни икономически миграционни движения в рамките на ЕС.

Евроинтеграцията и укрепването на Евросъюза довеждат до премахване на вътрешните граници. Региони, които са били отделени с национални граници и многобройни различни икономически регулации, се вливат в системата

на общия пазар, което неминуемо оказва влияние и върху пазарите на труда. Европейският съюз насърчава сътрудничеството на регионално ниво чрез концепцията за Европа на регионите.

Системата на миграционните връзки предполага относително интензивен обмен на хора, услуги, капитали, стоки, информация, идеи и др. Образува се сложна мрежа, изграждаща миграционна система, която свързва страната „донор“ (изходна точка) със страната „приемник“ (цел). Приема се, че динамиката на миграционните процеси може да се определи посредством теоретично-системен анализ, реализиран на базата на статистически показатели. Освен икономическите фактори, под внимание трябва да бъдат взети още социалните, политическите и демографските, тъй като те са определящи по отношение човешкия аспект на миграцията.

Традиционното схващане за „биполярността“ на миграцията (една отпавна и една посрещаша страна) отстъпва място на идеята за „мултиполярността“. Премахването на вътрешните европейски граници и създаването на Европа на регионите, даде силен тласък в упражняването на четирите основни европейски свободи на движение (хора, стоки, услуги, капитал). Така днес се говори за целеви региони на миграционните потоци, с което се има предвид, че няколко (или множество) изходни миграционни потоци се концентрират в един краен (целеви) регион. В рамките на Европейския Съюз географската отдалеченост е загубила значимостта си и определящи са най-вече факторите, свързани с по-доброто заплащане на труда, адекватната реализация на работните умения и квалификации, повишаването на жизнения стандарт и личното благосъстояние.

Миграцията оказва реципрочно влияние върху „входа“ и „изхода“ на процеса. Това поставя акцент върху разликите между държавите „донор“ и държавите „приемник“, като също така показва и взаимозависимостта между тях. Миграцията е динамичен процес, който създава връзката между отделните участници (мигранти) и структурните дадености (икономическите условия), т.е. свързва микро и макро нивата в икономиката и социалната сфера. По този начин тя изгражда зависимости между населението и държавите, участващи в миграционния механизъм.

Икономическата миграция от Източна Европа започва след настъпването на промените, засилва се през 90-те години и бележи своеобразен апогей през следващото десетилетие.

Изследването на икономическото и социалното развитие в страните показва, че миграцията на труда създава ползи както за приемащите държави, така и за мигрантите и техните семейства. Икономическите мигранти в ЕС гледат на работата си в чужбина като възможност за упражняването на труда си, свързана с допълнителни трудности (придвижване и установяване в нова работна и жизнена среда), но и осигуряваща по-добри социални и финансови позиции. Те от своя страна гарантират стандарт, предоставящ възможност

за бъдещо потребление на стоки и услуги с дълготрайна употреба, като например жилища и имущество, образование, инвестирането в собствен бизнес в страната по произход.

Развиването и усъвършенстването на професионалните умения, като друг компонент от миграцията на труда, предполага значително повишаване на квалификацията на завръщащите се работници, което предполага значително по-добри позиции на домашния пазар на труда. Изследванията показват, че има различия в нагласите за завръщане сред пристигащите от страните „донори“ в ЕС, но като цяло тенденцията е при постигане на необходимите доходи и спестявания, работниците да се стремят към връщане у дома.

Въпреки това се наблюдават и някои тенденции към трайна миграция, които бяха свързани най-вече с икономическите сътресения в Източна Европа в годините на прехода от планово стопанство към пазарна икономика, и се определяха от занижените нива на социално-икономическия живот. Не е изненадващо, че дори днес, в рамките на ЕС, се обособиха някои силни изходни центрове на миграционните движения. Такива са по-бавно развиващите се икономики в Югоизточна Европа (България, Румъния), които изместиха традиционните източноевропейски страни (Полша, Чехия, Унгария и др.), смятани за основен източник на миграция към Западна Европа. Последните все още имат голямо значение като източник на икономическата миграция, която все повече придобива сезонен характер (стихийни кампании, сезонни работници).

Едни от основните проблеми, които се възникват при предлагането на работа от гражданите на една държава от ЕС в друга, се свързват с нивото на квалификация. Хетерогенността на образователния и трудовоквалификационен ценз води до различия в оценяването на предлаганите позиции и извършвания труд.

Въвеждането на единна европейска правна система, има за цел да създаде хармонизация и в областта на трудовото право. С това се изграждат общи за страните-членки на Съюза регулации на работните взаимоотношения, единни критерии за оценка на труда, близки нива на заплащане. Икономическите и правни аспекти на нормите, уреждащи вътрешната за ЕС миграция на човешкия трудови ресурси, са насочени към окончателното реализиране на свободния Вътрешен пазар. Това означава облекчаване и практическо премахване на всички пречки пред желаещите да предложат труда си в друга държава-членка на Съюза. Гарантираните от Европейското право свободи на движение на хора и услуги създават нормативната основа за фактическото упражняване на трудовата миграция. Икономическите аспекти обаче предполагат и наличие на все по-добре функциониращи институционални връзки между страните „донори“ и „реципиенти“.

Анализът на качествените и количествени характеристики на миграционните процеси, протичащи вътре в ЕС показва, че икономическите аспекти на

трудова мобилност имат преди всичко позитивно измерение. По-конкретно резултатите от изследванията разкриват минимално по-висок положителен ефект за изпращащите страни (поради обратния поток на финансови средства към родината), отколкото за приемащите страни. Причината е, че европейските трудови мигранти (за разлика от неевропейските) се ориентират най-вече към атрактивни със своето заплащане и перспективи позиции.

Средното ниво на заетост на работещите от страни-членки на ЕС значително надвишава това на заетите от трети страни (70 до 80%). В последните години се наблюдава леко завишаване на тенденцията все повече жени да са европейски трудови мигранти. Най-често те биват привлечени за извършване на по-квалифициран труд в сферата на услугите, здравеопазването и комуникациите.

Въпреки разнородността на трудовия пазар на ЕС, може да се забележи ясното утвърждаване на Западна Европа като притегателен център за трудовия ресурс. Въвеждането на практически регулации и дори създаването единна информационна среда би подпомогнало насочването на трудовите мигрантски потоци, за да се избегне пренасяне на предлагането в дадена сфера или своевременно да се компенсира недостигът в друга.

Смята се, че привличането на подходящо квалифицирани мигранти на определени позиции, дори в условията на ниска заетост в приемащата държава, би подобрило икономическия климат, създавайки условия за инвестиции и предлагане на нови работни места.

Друг аспект от регулацията на вътрешноевропейската миграция е необходимостта от хармонизиране на нивата на заплащане. Неотменимо е задължението за заплащане на съответните данъци в страната, в която са генерирани доходите, но това трябва да става по начин и в размери, които не обезмислят икономическия аспект на трудовата миграция. Често привлечените чуждестранни работници получават заплати, чувствително различаващи се от местните за аналогичен труд. Дори и при легалната миграция може да се наблюдава заплащане (предимно при по-ниско квалифициран труд), което да е под облагаемия минимум за дадена държава. Гарантирането на правната защита в случаите на възникнали проблеми при трудовите взаимоотношения, подходящите условия за труд и адекватното му заплащане, днес са основни приоритети пред Европейската политика, засягаща заетостта.

Вътрешноевропейската икономическа миграция се характеризира преди всичко с по-високата квалификация на предлагания трудов ресурс. За разлика от работниците от страни извън ЕС, гражданите на страни-членки са заети в сфери, изискващи по-висок образователен и трудов ценз. Развитието на европейския пазар и навлизането в него на модерните информационни системи предполага все по-голямо засилване на търсенето на работна ръка в областта на високите технологии и услугите, отколкото на нискоквалифицирани заети.

Упражняването на четирите основни свободи (свободно движение на хора, стоки, услуги и капитал) носи позитиви на Европейския съюз. По правило вътрешноевропейските мигранти са млади, мотивирани хора в трудоспособна възраст. Демографският фактор, който те носят със себе си е от огромно значение за застаряващото Западноевропейско общество. Заедно с това предприятията и институциите в Европа не са вече ограничени в избора си на персонал само до регионално и национално ниво, а могат да разширяват търсенето си на територията на целия Европейски съюз. Тази допълнителна възможност създава добри предпоставки за икономически растеж и стабилност на съответните европейски държави, региони и индустрии.

Правото на свободно движение и уседналост в рамките на Съюза е едно от най-значимите права, гарантирани на гражданите на ЕС. Това право даде възможност на много европейци, особено тези, чиито страни се присъединиха към ЕС през 2004 г. (Литва, Латвия, Естония, Полша, Чехия, Унгария, Словения, Словакия, Кипър и Малта) и през 2007 г. (България и Румъния) да предлагат в по-широка степен труда си в други държави от Съюза.

Тенденцията за привличане на все повече средно и висококвалифицирани кадри от други страни на ЕС посредством правото на свободно придвижване на лицата в рамките на Съюза, характеризира въртешноевропейската икономическа миграция. От друга страна, увеличаването на броя на нискоквалифицираните икономически мигранти крие риска от разпространяването на т.нар. „социален туризъм“, при който водещ елемент е единствено желанието за възползване от социалните достижения на страната домакин. Присъединяването към ЕС на страни със сравнително ниски икономико-социални показатели и значителна вътрешна задлъжнялост поражда разминавания, които вероятно ще генерират проблеми и през следващите години. Тези асиметрии дефинират една трайна тенденция за вътрешноевропейски миграционни потоци от Изток на Запад.

Естествено се поставя въпросът за възможностите за ограничаване на миграцията в случаите на необходимост, въпреки гарантираните права за свободно движение в ЕС. Институционализирането на правото на свободно придвижване дава възможност на над половинмилиардното население на ЕС да се възползва неограничено от възможностите за мобилност в рамките на Съюза. Въпреки това ЕС не може да се разглежда като идеална среда за миграция. Все още съществуват редица обективни предпоставки, които поддържат вътрешната миграция на едно сравнително ограничено ниво. Един вид естествена бариера пред миграцията е многообразието от езици и образователни традиции в ЕС, различията в данъчните норми, регулациите на трудовите пазари и системите за социална защита.

Друг проблем пред свободната миграция е не толкова многообразието на нации на Европейския континент, колкото предпоставките на историческите отношения и свързаните с тях теми. Това може да означава поставяне на

национално ориентирани искания от отделни държави, но подобни действия не бива да се тълкуват като протекционистично или антиевропейско поведение в рамките на Съюза.

Увеличаването на мобилността сред европейските граждани и гарантирането на правото на свободно движение в рамките на ЕС налага нови отговорности пред Европа свързани със създаването на трайна и сигурна среда за безпрепятствена мобилност.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

С разширяването и укрепването на Европейския Съюз отпаднаха ограниченията за движение за гражданите на държавите от ЕС. С изпълнение на изискването за премахване на вътрешните граници на Съюза се цели изграждането на единен Вътрешен пазар, гарантирането на свободата на придвижване на хора, капитал, услуги и стоки, както и не на последно място създаване условия за безпрепятствена миграция в рамките на Съюза.

Замяната на старата строга форма на граничен контрол за потоците от европейски граждани, пресичащи вътрешните за Съюза граници, създаде изискването за интензивно правно сътрудничество и съвместна практическа дейност на службите на страните, за да се гарантира сигурността на европейските граници. Въвеждането на единна система за контрол на границите урежда условията както за свободното придвижване в рамките на ЕС за гражданите на страни от Съюза, така за контрола на потоците от граждани на трети страни, които биха се ползвали неограничено от правото за свободно придвижване, включително и заселване, на територията на произволна страна от ЕС.

Основата за тази съвместна дейност е положена с Шенгенското споразумение (14. юни 1985 г.), ратифицирано най-напред от пет от общо десетте тогавашни членки на Европейската общност (Белгия, Холандия, Люксембург, ФРГ и Франция). Фактическото влизане в сила на Споразумението става на 26. март 1995 г., като днес в него участват 25 държави, включително и нечленувачи в ЕС (напр. Швейцария и Норвегия).

Условията за прием на работни мигранти, даването на статут за бежанци, събирането на семейства и др. днес са правно хармонизирани за страните от Съюза. От основно значение обаче е ролята на вътрешноевропейските мигранти за тенденциите и стабилността на пазара на труда в ЕС.

Увеличаващият се брой мигранти от трети страни към Западна Европа, както и традиционният приток на граждани на ЕС към центровете с по-висока икономическа стабилност създава необходимостта от адекватни и ефикасни регулации от страна на европейските институции. Миграцията към Западна Европа е въпрос, който не е губи актуалността си и се изостря особено във времена на политически и икономически кризи.

Застаряването на страните от Стария континент и необходимостта от адекватен отговор на потребностите на трудовия пазар от квалифицирани кадри ще запазят създалата се тенденция за миграция към центровете на икономическа и социална стабилност. Увеличаването броя на имигрантите, niskият работен или образователен ценз и недостатъчната социална и културна подготовка за живот в новото общество обаче носят риск за гарантираното ниво на жизнен стандарт и могат да доведат до отхвърляне в обществото-приемник. Хетерогенността в предлагането и търсенето на работна ръка в определени сфери може да доведе до изменения в социално-икономическата среда като цяло.

С премахването на вътрешните граници Европейският Съюз се изправя пред новите предизвикателства на въпросите, свързани с вътрешноевропейската миграция, но също така създава предпоставки за мащабно и трайно икономическо развитие. Прогнозите за ненамаляване на потоците от мигранти към Западна Европа поставят въпроса и за новите мащаби на популяционната динамика, вътрешноевропейската икономическа стабилност и проблемите на социалната сигурност.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Стоева, Б. Миграцията – едно от предизвикателствата за България по пътя към Европейския съюз. С., 2003.
2. Рангелова, Р. Икономическите последици от емиграцията. – Икономика, бр. 3, 2007.
3. Драганов, Ж., Право на Европейския Съюз, Изд. Комплекс – УНСС, С., 2012.
4. Министерство на труда и социалната политика, <http://www.mlsp.government.bg>
5. Официален сайт на ЕС, [http://europa.eu/index\\_bg.htm](http://europa.eu/index_bg.htm)
6. Ellerman, D., Policy Research on Migration and Development. Mimeo, 2003.
7. Haug, S., Klassische und neuere Theorien der Migration, Mannheim : 2000.

# МЕЖДУРЕГИОНАЛНИ РАЗЛИЧИЯ В ЕС И ВЪТРЕШНООБЩНОСТНАТА ТЪРГОВИЯ КАТО СРЕДСТВО ЗА ПРЕОДОЛЯВАНЕТО ИМ

доц. д-р Димитър Стойков  
докторант Нора Маламова

*Университет за национално и световно стопанство, София*

## INTERREGIONAL DISPARITIES IN EU AND THE INTRACOMMUNITY TRADE AS A WAY FOR OVERCOMING THEM

**Dimitar Stoykov**  
**Nora Malamova**

*ABSTRACT: The paper presents the interregional disparities in EU on the basis of two main economic indicators – GDP per capita and unemployment rate by country. The regions in this paper are displayed by groups of EU member countries, forming the regions according their geographical location. The disparities are graphically demonstrated by the Lorenz curve and measured by the standard deviation from the average values for EU as well as the Gini coefficient. The benefits of the international trade as a way of overcoming the economic disparities among EU countries are disclosed in the paper.*

*KEYWORDS: interregional disparities; Lorenz curve; classical theory of international trade; consumer surplus; producer surplus*

Европейският съюз е най-развитата интеграционна общност в света. Страните-членки споделят общи социално-културни ценности и стремеж към все по-голямо социално-икономическо благосъстояние. Европейският съюз е една от най-големите световни икономически сили с население от малко над 500 млн. – пазар със значителни възможности за вътрешнообщностна и външнообщностна търговия. През 2012 г. ЕС е генерирал 23% от номиналния глобален БВП или 20% от глобалния БВП, измерен по паритет на покупателна способност. В рамките на ЕС е създаден т.н. единен пазар, който включва свободно движение на стоки, капитали, хора и услуги в рамките на ЕС. Митническият съюз на ЕС налага еднакво за всички страни членки мито върху стоките, обект на импорт от общия пазар на ЕС.

Въпреки своето високо равнище на интегрираност, в ЕС съществуват различия по отношение на икономическите показатели на отделните държави членки, както и различия между отделните региони в рамките на държавите членки. За целта на настоящето изследване ЕС е разделен на пет реги-

она, които обхващат различни държави членки на ЕС според географското им местоположение. Представени са основните икономически показатели за 2012 г. – годишен БВП на глава от населението по стандарта на изравнена покупателна способност и показателят – процент на безработица за всяка държава членка.

Таблица 1. Основни икономически показатели на ЕС

Западен регион	БВП	население	отклонение в % спрямо средното равнище за ЕС	безработица	отклонение спрямо средното равнище за ЕС
Белгия	30700	10,7	22,76	7,6	-2,9
Франция	27700	64,3	10,77	10,2	-0,3
Люксембург	67100	0,5	168,32	5,1	-5,4
Холандия	32600	16,4	30,36	5,3	-5,2
Централен регион	БВП	население	отклонение в % спрямо средното равнище за ЕС	безработица	отклонение спрямо средното равнище за ЕС
Австрия	33100	8,3	32,36	4,3	-6,2
Германия	31500	82	25,96	5,5	-5
Словения	21400	2	-14,42	8,9	-1,6
Чехия	20700	10,5	-17,22	7	-3,5
Унгария	17000	10	-32,02	10,9	0,4
Полша	17100	38,1	-31,62	10,1	-0,4
Словакия	19400	5,4	-22,42	14	3,5
Северен регион	БВП	население	отклонение в % спрямо средното равнище за ЕС	безработица	отклонение спрямо средното равнище за ЕС
Дания	32100	5,5	28,36	7,5	-3
Финландия	29400	5,3	17,57	7,7	-2,8
Ирландия	32900	4,5	31,56	14,7	4,2
Швеция	32200	9,2	28,76	8	-2,5
Великобр.	26800	61,7	7,17	7,9	-2,6

Южен регион	БВП	население	отклонение в % спрямо средното равнище за ЕС	безработица	отклонение спрямо средното равнище за ЕС
Хърватия	15700	4,4	-37,22	15,9	5,4
Гърция	19500	11,2	-22,02	24,3	13,8
Италия	25600	60	2,37	10,7	0,2
Малта	22000	0,4	-12,03	6,4	-4,1
Португалия	19400	10,6	-22,42	15,9	5,4
Испания	24400	45,8	-2,43	25	14,5
Източен регион	БВП	население	отклонение в % спрямо средното равнище за ЕС	безработица	отклонение спрямо средното равнище за ЕС
Естония	18200	1,3	-27,22	10,2	-0,3
Латвия	16400	2,3	-34,42	14,9	4,4
Литва	18300	3,3	-26,82	13,3	2,8
България	12100	7,6	-51,61	12,3	1,8
Румъния	13500	21,5	-46,02	7	-3,5
Кипър	23400	0,8	-6,43	11,9	1,4

Както става ясно от данните в таблиците, съществуват значителни различия между равнищата на БВП на глава от населението в отделните страни спрямо средното равнище за ЕС (25007.14). Най-голямо е отклонението при Люксембург (168.32% над средното за ЕС) и при България (51.61% под средното за ЕС). Като цяло се наблюдава изоставане спрямо средното равнище на БВП за ЕС при всички бивши социалистически страни, които са се присъединили към ЕС след 2000 г. Изоставането е най-малко при Словения (14.42%) и най-голямо отново при България. Изоставането при Хърватия, която се присъедини към ЕС шест години след Румъния и България е по-малко (37.22%) отколкото изоставането при Румъния (46.02%) и България (51.61%).

Прави впечатление разликата между западния и северния регион от една страна и южния и източния от друга. При първите два региона всички страни притежават стойности на показателя БВП на глава от населението при паритет на покупателна способност по-високи от средните за ЕС, докато почти всички страни, с изключение на Италия (2.37% над), в рамките на южния и източния регион притежават стойности по отношение на горепосочения показател по-ниски от средните за ЕС. При някои страни като Испания и Гърция например, това по-ниско от средното равнище за 2012 г. се дължи в голяма степен на

структурни проблеми в икономиките на тези държави, както и на бремето на задлъжнялостта.

Вътрешнорегионалното отклонение (отклонението за всяка група страни спрямо средното равнище за групата) е измерено чрез стандартното отклонение, като стойностите за отделните региони са: западен – 27.67%, централен – 32.59%, северен – 11.06%, южен – 17.96%, източен – 21.34%. От данните се вижда, че вътрешнорегионалното отклонение е най-голямо при централния регион, където са включени традиционните капиталистически страни като Германия и Австрия от една страна и бившите социалистически страни като Полша, Чехия, Унгария, Словакия и Словения от друга. Най-висока степен на хомогенност по отношение на показателя се наблюдава при северния регион, където вътрешногруповото отклонение е 11.06%.

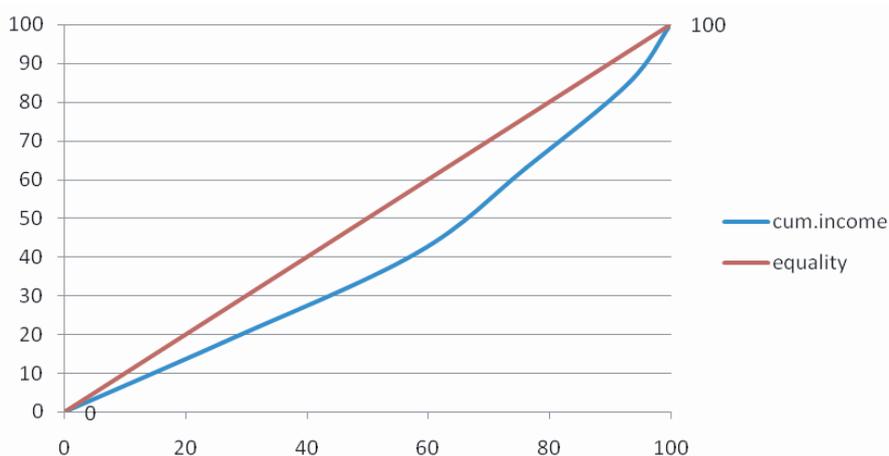
Междурегионалната девиация, изчислена чрез стандартното отклонение на база регионалните средни величини спрямо общата средна за всички страни членки е 29.41%.

По отношение показателя безработица, стойностите на отделните държави са сравнявани спрямо средното за ЕС равнище на безработица – 10.5%. Най-високи стойности на показателя се наблюдават при Испания (25%) и Гърция (24.3%), което означава, че около една четвърт от трудоспособното население на тези държави попада в категорията на безработните граждани. За 2012 г. най-ниска е безработицата в Австрия (4.3%). Като цяло, на основата на представените данни, може да се каже, че страните членки, които притежават стойности на БВП по-високи от средните за ЕС, притежават и равнища на безработица по-ниски от средните за ЕС. Изключение правят Ирландия и Италия, които по отношение на БВП притежават стойности по-високи от средното за ЕС, но и спрямо показателя безработица имат стойности по-високи от средното равнище в ЕС. За Ирландия (4.2 над), а за Италия (0.2 над 10.5).

Освен това в редица страни членки се наблюдават по – ниски стойности спрямо средното за ЕС по отношение на показателя БВП, но също така стойности на показателя безработица близки до средното или дори значително по-ниски от средното.

Следващата графика представя разпределението на БВП в рамките на ЕС и отклонението спрямо абсолютно равното разпределение на БВП в ЕС. Редно е да се отбележи, че графиката е съставена единствено на база данните за БВП на глава от населението при спазване на принципа на паритет на покупателна способност за 2012 г. При съставянето на графиката не са включени други видове доход, които са измерители на богатството.

Фиг. 1. Крива на Лоренц



Ъглополовящата (45-градусовата линия) показва абсолютно равно разпределение на БВП между страните членки на ЕС, а кривата в дясно от нея – разпределението на кумулативния доход или в случая БВП за 2012 г. Площта между линията на абсолютното равенство и линията на кумулативния доход спрямо общата площ на триъгълника 0;100;100 в дясно от ъглополовящата показва разпределението на дохода. Коефициентът на Джини, който е измерител на това съотношение е 0.2079 по отношение на представените данни и графиката. Коефициентът на абсолютното равенство е 0, а на абсолютното неравенство 1, т.е., колкото е по-близо стойността на коефициента до 1, толкова е по-голямо неравенството, а колкото е по-близо до 0 – толкова е по-малко неравенството. Авторите отново подчертават, че изчисления коефициент се отнася единствено за данните на БВП на глава от населението за 2012 г., без да се вземат предвид други източници на богатство като финансови сделки (акции, облигации и др.), различни капиталови източници, социални плащания и др.

Взимайки предвид и други източници на доход за 2012 г., по официални данни на Евростат, коефициентът на Джини за ЕС е 0.306 или 30.6%.

Един подход, чрез който би било възможно увеличение на богатството на населението в отделните държави е заложен в принципите на класическата теория за международната търговия или по друг начин казано, търговията основана на относителните преимущества на държавите.

За онагледяване на принципите на търговията, основана на относителните преимущества, даваме следния пример: две държави, две стоки. В случая това са Кипър и Румъния, произвеждащи и търгуващи с две стоки – лимони и ябълки. В следващата таблица са дадени условни данни за производителността на труда в двете държави по отношение на двете стоки.

	Кипър	Румъния
лимони – кг	18	2
ябълки – кг	12	10

От таблицата става ясно, че всяка единица труд в Кипър произвежда 18 кг лимони или 12 кг ябълки, а в Румъния всяка единица труд произвежда 2 кг лимони или 10 кг ябълки. Кипър притежава абсолютни предимства при производството и на двете стоки и сравнителни предимства в производството на лимони, а Румъния има сравнителни предимства при производството на ябълки.

В примера допускаме, че трудът е единственият производствен фактор и единица труд – това е трудът на всеки работник за 1 час. При почасова надница в Кипър 15.75 евро, 1 кг лимони биха стрували 0.875 евро, а килограм ябълки 1.32 евро. При почасова надница в Румъния 3.94 евро, един кг лимони биха стрували 1.97 евро, а кг ябълки 0.394 евро.

Преди да започне търговия, Кипър разменя 1 кг лимони срещу 2/3 кг ябълки и 1 кг ябълки срещу 3/2 или 1.5 кг лимони.

Румъния преди да започне търговия разменя на вътрешния пазар 1 кг лимони срещу 5 кг. ябълки и 1 кг ябълки срещу 1/5 или 0.2 кг лимони.

След започване на търговия между двете държави Кипър разменя 1 кг лимони срещу 2.22 кг ябълки, поради разлика в цените на двете стоки в двете държави или печели 1.56 кг ябълки за всеки кг лимони, т.е.  $20/9 - 2/3 = 14/9$ .

Румъния след започване на търговия с Кипър разменя 1 кг ябълки срещу 0.45 кг лимони и печели 0.25 кг лимони, т.е.  $9/20 - 1/5 = 5/20 = 1/4$ .

При вътрешнообщностната търговия няма вносни мита, което води до по-ниски цени за потребителите в ЕС и увеличени обеми на вътрешнообщностния стокообмен. Тези промени – резултат от премахването на митата при вътрешнообщностната търговия рефлектират в промяна на потребителския излишък.

Дадена е функция на търсенето на определен продукт:

$$p = 1200 - 0.2x - 0.0003x^2$$

При обем на износа (продажбите) 400 ед. цената е :

$$p = 1200 - 0.2(400) - 0.0003(400)^2 = 1072$$

По формулата за потребителския излишок:

$$\int_0^x f(x)dx - px \quad (1)$$

заместваме:

$$\int_0^{400} (1200 - 0.2x - 0.0003x^2 - 1072)dx = 28800$$

Стойността на потребителския излишок е 28800.

При износ (продажби) в размер на 550, цената е :

$$p = 1200 - 0.2(550) - 0.003([550])^2 = 999.25$$

заместваме във формулата за потребителския излишок:

$$\int_0^{550} [(1200 - 0.2]x - 0.003x^2 - 999.25)dx = 63525$$

Както става ясно от изчисленията, при нормални стоки намалението на цената на стоката води до увеличаване на търсените количества, респективно до увеличаване на излишъка на потребителя. В конкретния случай, намаление на цената от 6.78638% и увеличение на търсеното количество от 37.5% предизвиква увеличение на потребителския излишок от 120.58%, т.е. увеличението при категорията потребителски излишок е над 17 пъти по-голямо от намалението в цената при увеличение на търсеното количество от 37.5%.

Друга категория, в която рефлектират промените в цените и търсените количества на стоките е излишъкът на производителя (износителя):

$$PS = px - \int_0^x f(x)dx \quad (2)$$

При дадена функция на предлагането:  $p = 500 + 0.02x^2$

Ще изчислим излишъка на износителя при ниво на продажбите 300 ед.

При ниво на продажбите 300, цената

$$p = 500 + 0.02([300])^2 = 2300$$

е:

$$PS = 2300 - \int_0^{300} (500 + 0.02x^2)dx = 330000$$

При ниво на продажбите 400 ед., цената е

$$p = 500 + 0.02([400])^2 = 3700$$

$$PS = \int_0^{400} 3700 - (500 + 0.02x^2)dx = 853333.34$$

При изменението на цената, предлаганите от производителя (износителя) количества и излишъка се наблюдава еднородност, т.е. с увеличение на цената се увеличават предлаганите количества, расте и излишъка на производителя според икономическите зависимости по отношение на нормалните стоки. И тук се наблюдава неколккратно по-голямо увеличение на излишъка при увеличение на цената от 60.87% и нарастване на количеството от 33.33%. В конкретния пример увеличението на излишъка на износителя е 158.58%, т.е. 2.61 пъти по-голямо увеличение в сравнение с увеличението в цената и 4.76 пъти повече спрямо увеличението в количеството.

Положителните ефекти за потребителите от премахването на митата при вътрешнообщностната търговия се наблюдават най-вече в страните вносители. При тези страни вносът по същество намалява БВП по линия на намаление на нетния износ, но от друга увеличава БВП по линия на потреблението. Въпросът опира до интензитета на вътрешно потребление на вносни стоки с оглед стесняването на времеви лаг между намалението на БВП по линия на нетния износ и увеличението по линия на потреблението.

При страните износители премахването на митата при равни други условия води до увеличени обеми на износа, увеличени валутни приходи и увеличение на БВП по линия на нетния износ.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Стойков, Д., 1995, Теория на международната търговия.
2. Conway, T., 2004, Trade liberalization and poverty reduction.
3. Spiezia, V., 2008, Measuring regional economies.
4. [epp.eurostat.ec.europa.eu/](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/)

# СТРУКТУРНИТЕ ПРОМЕНИ ВЪВ ВЪНШНАТА ТЪРГОВИЯ НА НОВИТЕ СТРАНИ-ЧЛЕНКИ НА ЕС, 1996 – 2012

преподавател Петър Стоянов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София

## STRUCTURAL CHANGES IN THE FOREIGN TRADE OF EU NEW MEMBER STATES, 1996 – 2012

Peter Stoyanov

*РЕЗЮМЕ:* Бившите социалистически страни, които се присъединиха към ЕС през 2004 и 2007 година, претърпяха значителни структурни промени след колапса на социализма. Настоящата статия изследва проблема от гледна точка на структурата на външната търговия. Анализът включва две стъпки. В първата част е представена количествена оценка на големината на структурните промени във вноса и износа, като динамиката за дванадесетте нови страни-членки е съпоставена с тази на по-стабилните икономики в съюза. За целта е използван модифициран вариант на индекса на подобие на износа, представен от Finger & Kreinin. Втората част представя динамиката на потенциалните търговски връзки и частта от тях, която е реализирана на практика. Резултатите са представени като стилизирани факти, като впоследствие са дискутирани от гл.т. възможност за приложение при формирането на икономически политики.

*КЛЮЧОВИ ДУМИ:* международна търговия; мярка за подобие на търговията; потенциални търговски връзки

### 1. INTRODUCTION

The twelve countries<sup>1</sup> which joined the EU in 2004 and 2007 have seen substantive changes in the structure of their foreign trade in the last decade and a half. This paper provides a description of some of the aspects of this change.

---

<sup>1</sup> These are labeled as the NMS10 (Cyprus, Czech Rep, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia, which joined in 2004) and the NMS2 (Bulgaria and Romania, joined 2007). Croatia, which joined in 2013, is not included in the analysis since the dataset only covers the 1996 – 2012 period.

As a first step, I provide a quantitative look at the magnitude and the trajectory of the structural changes. This confirms the common knowledge that the new EU member states have undergone much larger changes compared to the old member states. Possibly less expected or intuitive is the finding that imports are much more stable than exports in the NMS. I also find little visual evidence of qualitative shifts in the foreign trade structural changes around the date of formal accession.

The second step of the analysis is to quantify the change in the NMS's set of potential trade relationships and how much of this potential was actually realized. I show that the number of potential trade relationships for the NMS have increased substantially over 1996 – 2012, and so has the potential utilization rate. At the end of the period, the number of potential trade relationships of the best-performing NMS has approached that of the core EU economies (Germany, France, Italy) but the potential utilization rates still remain at less than half of that in the larger EU economies. Further research is needed to establish whether smaller economies have lower maximum practically attainable potential utilization rates, i.e. that they should not be expected to reach the same potential utilization rates as large economies.

The structure of the paper is as follows. Section 2 provides a brief discussion of the methodology of measuring structural change and estimating potential trade relationships, as well as the dataset used in the analysis. Section 3 presents the findings in the form of a number of stylized facts or observations. Section 4 discusses the findings and concludes.

## **2. METHODOLOGY&DATA**

The methodology employed involves two separate steps. I first examine the broad structural change in the composition of trade over time, using a variation of the Export Similarity Index (ESI). Second, I look at the evolution of the set of potential and actual trading relationships.

This section briefly discusses the methodology behind the steps in the analysis, as well as the dataset.

### **2.1. MEASURING STRUCTURAL CHANGES IN INTERNATIONAL TRADE**

One of the frequently used methods to identify structural changes in a country's international trade is the Export Similarity Index (ESI) offered by Finger & Kreinin (1979). The ESI is intended to measure *"the similarity of the exports of any two countries (or groups of countries) to a third market."* The index is calculated on the basis of actual trade data, and essentially measures the degree of overlap between the exports of *a* and *b* to market *c*, where *a*, *b*

and  $c$  can be individual countries or country groups. The index is traditionally defined as

$$ESI(ab, c) = 100 \times \sum_i \min(X_i^{ac}, X_i^{bc})$$

, where  $X_i^{ac}$  is the share of product  $i$  in country  $a$ 's exports to market  $c$ .

For the purpose of this paper, I have modified the index to allow tracking of a single country's performance over time. I formally define the index measuring the similarity between reporting country  $r$ 's exports to the group of countries<sup>2</sup> representing market  $M$  at two arbitrary years ( $t1$  and  $t2$ ) as

$$ESI(r, M) = 100 \times \sum_{p \text{ in } M} \sum_{c \text{ in } C} \min(X_{t1}^{c,p}, X_{t2}^{c,p}) \quad (1)$$

where  $X_{t1}^{c,p}$  is the share of commodity  $c$  that  $r$  exports to partner  $p$  in  $r$ 's total exports to all partners in the market  $M$ , during year  $t1$ . Similarly to the traditional form, if all export shares remain unchanged, the value of the index will be 100, and for total dissimilarity the value of the index will be 0. By defining  $t1$  and  $t2$  to be adjacent years, we can measure year-on-year changes, and by setting  $t2$  to a fixed base year, and letting  $t1$  vary, we can measure changes relative to the base year.

The formulation of the index in equation (1) offers a better resolution in terms of data points compared to the original specification – it measures overlaps at the country-product level, i.e. will reflect changes in both the product and country composition of  $r$ 's trade. The downside is that, because the change in both commodities and partners is boiled down to a single number, one needs additional measures to differentiate between changes in the product composition and changes in the trading partners. In the original form of the index, only the commodity composition (shares in total exports) matter, as there is only one partner (the market seen as a single entity). My rationale for using the modified index is that for the purposes of this paper switching to different partners matters at least as much as switching to different products. This logic continues in the second part of the paper and is aimed to provide the approach and tools to differentiate between changes in partners and products.

And lastly, while the traditional name of the index only says 'exports', I use the same index to measure the structural change in imports.

---

<sup>2</sup> Note that this formulation of the index regards countries in  $M$  as separate entities rather than a single entity. Hence the slight difference in wording compared to the original.

## 2.2. NEW PRODUCT DISCOVERIES AND STRUCTURAL CHANGE

The literature on the discovery of new products in international trade is careful to note that most often the discoveries happen ‘within the production frontier’ and are new from the point of view of a particular trading relationship rather than representing genuinely new innovations or discoveries that did not exist anywhere before the discovery (and push the production frontier outward). The argument goes that somewhere in the process of creating a new trading relationship there is an element of discovery, i.e. even if the product itself is just a copy based on a readily available blueprint, the fact that it has appeared as a new product in the trade between two economies indicates that at least some innovation has been made – be it the localization of the production process or discovering/creating demand at the destination.

Klinger & Lederman (2004) outline three popular hypotheses that describe the emergence of discoveries:

### *Discoveries as a component of productive diversification*

This relationship is based on simple mechanics – economic growth can happen either by increasing the output of already existing products, or by introducing new products. This link is examined by Imbs & Wacziarg (2003), who look at the sectoral concentration. Using various measures of employment and value-added of production, and several measures of concentration/diversification, they find that “countries first diversify, in the sense that economic activity is spread more equally across sectors, but there exists, relatively late in the development process, a point at which they start specializing again.” Subsequently many authors have explored this hypothesis in the context of international trade, which generally offers more detailed datasets compared to domestic production and employment. Klinger & Lederman (2011) and Cadot et al. (2011), among others, confirm the U-shaped relationship between a country’s development level (measured as PPP GDP per capita) and the diversification of exports. In a forthcoming paper I argue that the findings in the latter two sources break down when analyzed at the bilateral trade level, i.e. the U-shaped relationship is mostly a result of too much aggregation and using PPP GDP as a sole proxy for development level. The premise that there is structural change associated with economic development stands, however.

### *Introduction of new products as part of structural change based on factor endowments*

This is a reiteration of an old argument that as countries grow richer, they tend to grow their capital base and eventually switch from labor-intensive products to more capital-intensive ones.

### *Discovery and market failures*

This is a line of research which argues that individual investors would be more likely to invest in a project if they have a larger probability to recoup their investment and earn a profit. In a setting where a successful discovery quickly becomes public knowledge, market failures may delay the entry of imitators thereby increasing the profit the initial investor is able to extract. Different strands in the literature provide different explanations. In a widely quoted paper, Hausmann & Rodrik (2003) argue that while factor endowments determine the broad specialization patterns of an economy, at the disaggregated level production functions are not known or easily predictable in advance by entrepreneurs. Therefore an initial sunk investment needs to be made to discover these costs (that is, to adapt the production process to the local environment). Investors choose between investing in a project which may lead to the discovery of a new product, or investing in imitation of a discovery made by someone else. Vettas (2000) looks at the uncertainty issue from the point of view of foreign demand – entrepreneurs do not know *ex ante* the characteristics, or even the existence, of demand for the particular product at the destination. Hence an initial (sunk) investment is needed to estimate or create foreign demand for the product. Besedeš & Prusa (2011) formally distinguish between ‘potential’ and ‘actual’ trading relationships between two economies, an approach which I will use further down in the paper. In nontechnical terms, a successful (export) relationship means that (a) the exporting country has the capability to produce the product and (b) there is demand for the same product at the importing economy. This line of thinking discussed in the next subsection.

### **2.3. POTENTIAL ACTUAL TRADING RELATIONSHIPS**

In defining potential and actual trading relationships I broadly follow the approach in Besedeš & Prusa (2011). I first discuss their general argument and then present my modifications and the rationale behind them.

The first consideration when discussing trading relationships is about the level at which the analysis is done. Different influential papers have followed different, and often incompatible, approaches. In most cases the incompatibility and issues arise when the authors aggregate along some dimension – for example, by looking at the product composition of a country’s aggregate export basket, i.e. exports to the world rather than to a specific partner. In this case, exporting an ‘old’ product to a ‘new’ partner will not show up as a discovery, even though there are arguments that it does entail at least some element of discovery.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> In the context of Vettas (2000), that would be the discovery of the specifics, or the creation, of foreign demand for the product. For example, if we observe China exporting widgets to the USA, we cannot safely conclude that demand for the same type of widgets exists in, say, Saudi Arabia. Demand for those widgets in Saudi Arabia needs to be discovered or created.

Besedeš & Prusa (2011) argue that the analysis should be done at the lowest possible level, i.e. at the most disaggregated level of information available. In our case, this means trade between two concrete partners, for each individual product in the database, i.e. a relationship in a given year is represented by a triplet **{reporter|partner|commodity}**. We can formally define a set of ‘active’ relationships, where the reporter  $r$  exports commodity  $c$  to partner  $p$  in above-threshold value during the current year  $t$ . The threshold is motivated and defined farther below.

The second consideration is how to define a relationship as ‘potential’. The simplest approach would be to simply state that any country may potentially export any product (in the nomenclature used) to any country in the world. With 5,111 unique products and 233 potential partners in the current dataset, this would mean 1,190,863 potential trade relationships per country per year. This is clearly of little practical use, since this set of potential relationships would change only if the product classification were changed (to add or remove products), or if new countries were covered by the dataset. Both are administrative and technical issues which have no relation to an economy’s (or its partner’s) characteristics.

Besedeš & Prusa (2011) offer a better definition of a ‘potential’ trade relationship. A potential export relationship<sup>4</sup> between reporter  $r$  and partner  $p$  for a given commodity  $c$  is one which simultaneously meets the following two conditions:

- (i) Reporter  $r$  exports commodity  $c$  to any partner, and
- (ii) Partner  $p$  imports commodity  $c$  from any reporter.<sup>5</sup>

The first condition relates to the capability of the reporter to produce and export the product. The second condition guarantees that there is indeed demand for the particular product in the partner country. Naturally, if the reporter does not have the capability to produce the product, or there is no demand for this product in the partner, we should not see this as a ‘potential’ trading relationship.

Let’s use  $V_{rpt}^c$  to denote the value of exports of commodity  $c$  from reporter  $r$  to partner  $p$  during year  $t$ . Then, we can formally define commodity  $c$  to be potentially tradable between reporter  $r$  and partner  $p$  in year  $t$  as  $P_1^c \times P_2^c$ , where  $P_1^c$  and  $P_2^c$  correspond to the two conditions above and are defined as follows:

---

<sup>4</sup> Besedeš & Prusa (2011) use a slightly different terminology (exporter and importer). I use the terminology as in the COMTRADE database, because I also analyze imports in addition to exports.

<sup>5</sup> Mixing exports and imports data is usually dangerous due to different quality in the data and the different reporting timing and basis (fob vs. cif). An alternative (and equivalent, if the lists of exporters and importers are the same) wording for this condition is: ‘Any reporter exports commodity  $c$  to partner  $p$ ’, in which case both conditions are checked using only exports data.

$$P_1^c = \begin{cases} 1 & \text{if } V_{rpt}^c > \text{threshold for any } p \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (2)$$

and, using the alternative wording of condition (ii):

$$P_2^c = \begin{cases} 1 & \text{if } V_{rpt}^c > \text{threshold for any } r \\ 0 & \text{otherwise} \end{cases} \quad (3)$$

This form of the definition departs from the one presented in Besedeš & Prusa (2011) in two important aspects. First, my version makes explicit the requirement that both conditions be fulfilled in the same year. In Besedeš & Prusa's version, the condition is defined as "for some  $t \in T$ ", and it is not immediately clear whether the condition is checked for any year in the period being analyzed or for every year. Explicitly defining the set of potential and actual relationships on a year-by-year basis allows us to explore the dynamics around the year of the formal EU accession, among other things.

The second major difference is that I require the value of trade to be above a certain threshold value, while Besedeš & Prusa (2011) do not (i.e. they implicitly use a threshold of zero dollars). Imposing a sufficiently high minimum threshold is imperative for two reasons. First, from the point of view of an investor (a potential exporter), it is difficult to argue that a partner country that imports from another exporter say 5,000 dollars' worth of your product during a year is a potential market. In fact, similar small amounts most likely would not be sufficient to offset even the transaction costs of moving into a new country. The same argument is valid for small values of exports – do they really indicate that the country has the capability to produce and market the product at scale? Second, the countries in the COMTRADE dataset have different national minimum reporting thresholds, and these reporting thresholds also vary across time. Without a filter, any change in the reporter's or the partner's national minimum reporting threshold will lead to artificial change in the sets of potential and actual relationships. These small flows, which have previously fallen below the reporting threshold, tend to be small in total value but many in number, thus exacerbating the problem by substantially inflating the set of potential and actual relationships due to the administrative (reporting) change rather than some economic factor.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> A good illustration is the case of Poland. Until 2004, the dataset does not contain flows of less than 50,000 dollars. In 2003 the share of export flows of less than 50,000 dollars is obviously zero in both value and number. In 2004, such flows account for 0.78% of the value of exports but 68% of the total number of export flows (at the partner-commodity level). In 2003, there are 27,175 reported export flows. In 2004, there are 68,767 flows of less than 50,000 dollars, and 32,676 flows above that threshold. The impact on the set of potential relationships would be huge in quantitative terms but at the same time totally unrealistic.

Determining the proper value of the threshold is a good topic for research on its own, since there is an apparent lack of theoretical guidance on the issue. Values used in the literature vary from zero in e.g. Besedeš & Prusa (2011) and Cadot et al. (2011), to 10,000 current US dollars in Klinger & Lederman (2011) to 1,000,000 dollars in constant terms in Agosin & Bravo-Ortega (2009). I have used a value 100,000 US dollars per year but do not offer a formal justification (other than that it 'feels right').

Finally, we can calculate a utilization rate as the ratio of the number of active relationships to the number of potential relationships of a reporter, for every year.

## **2.4. THE DATA**

The dataset used in this paper is from the United Nation's COMTRADE. The data covers the period from 1996 to 2012, at the 6-digit product level in the 1996 version of the HS classification. After removing special codes and aggregates, the dataset includes bilateral exports and imports flows of 234 countries and 5111 products.

It should be noted that the dataset covers a period of 17 years, during which the reporting countries have used different rules regarding the reporting of small flows, with generally earlier years having higher minimum reported values. For example, in the case of Poland, the data before 2004 does not include any flows of less than 50,000 dollars.

These reporting specifics do not affect materially the calculation of the Export Similarity Indices due to the nature of the formula, and I have used all available observations. For the calculation of potential and actual trading relationships, I have removed flows smaller than 100,000 (current) US dollars in value. See the outline of the methodology above for explanation of the rationale.

### 3. STYLIZED FACTS

This section presents some of the main observations which emerge from the analysis. Their importance and the linkages between them are discussed in the next section.

#### 3.1. STRUCTURAL CHANGES IN THE INTERNATIONAL TRADE OF NEW MEMBER STATES

*#1: The magnitude of change has been larger in the 'new' than in the 'old' EU member states*

The basic results presented in Figure 1 confirm what we already intuitively know – structural change in the international trade of accession countries has been substantially larger than that of the old EU member states. For most of the old EU countries, the degree of overlap between exports in 1996 and 2012 is in the 40 to 50 percent. That is, despite the intervening 17 years, about half of all **{partner|commodity}** relationships have remained the same.

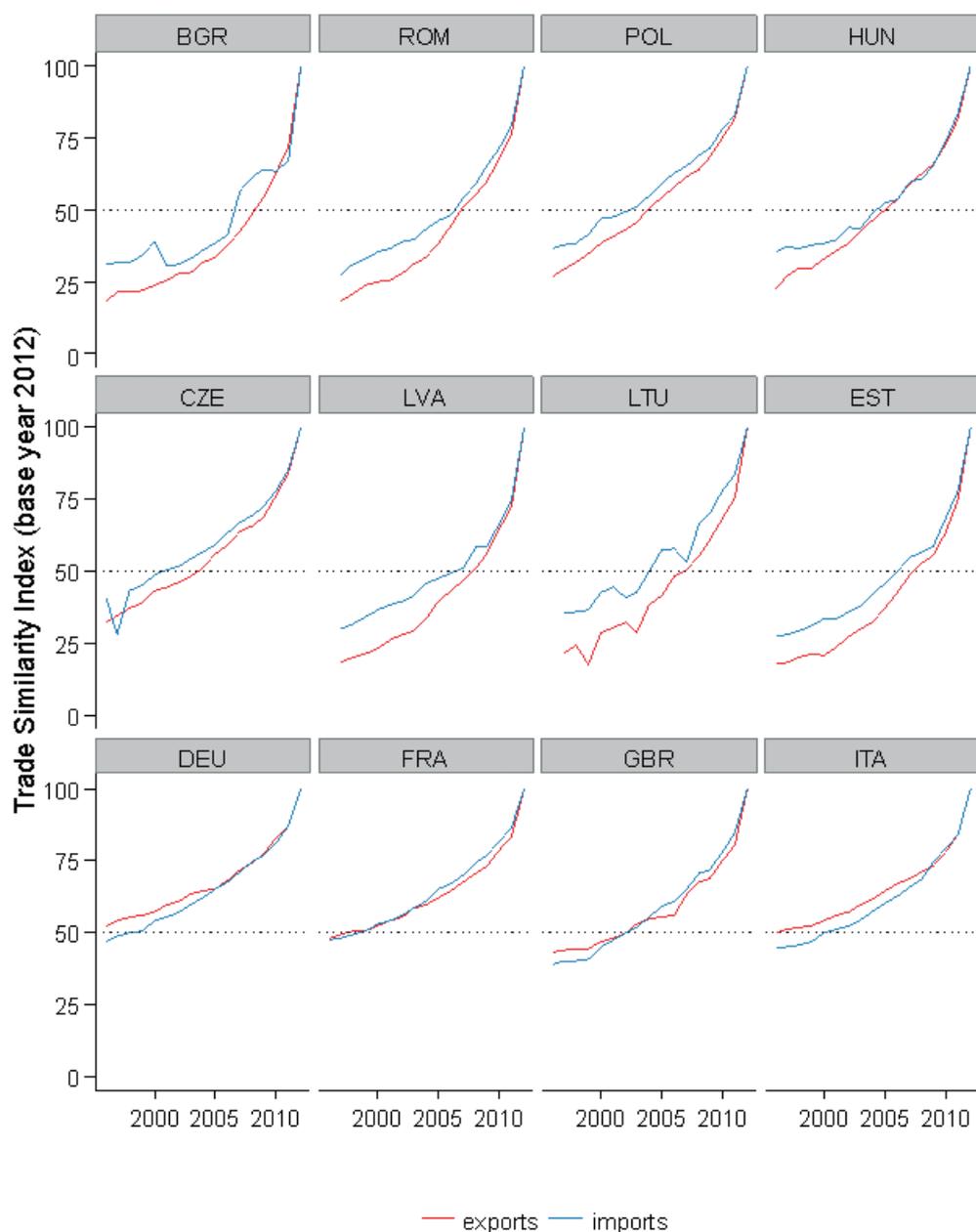
In contrast, of the new member states, only the Czech Rep. and Slovenia breach 30 percent similarity, while Bulgaria, Hungary and the Baltics hover around 20 percent. The extreme cases are Malta and Cyprus, with the former having just 7.5 percent overlap and the latter being only marginally higher at 11 percent.

Essentially the same pattern is seen in imports but the difference between old and new member states is smaller. (See also #2.)

*#2: In accession countries, exports have changed more than imports have*

In the old countries, structural changes happen in exports and imports simultaneously, and with similar magnitudes. In the new member states, imports are noticeably more stable than exports. Comparing 1996 and 2012, there is about 10 percentage points more overlap in imports than in exports. What's more, with just a few exceptions, for every year in the period imports are more similar to their 2012 structure than exports. Figure 2 shows a scatterplot comparing similarity between exports and imports in 1996 to those in 2012, for trade with the whole world and with EU15 countries. The pattern is essentially the same for both markets, with NMS having higher import similarity indices than export similarity indices. Germany, Italy and the UK show the opposite pattern – between 1996 and 2012, their exports have changed less than their imports.

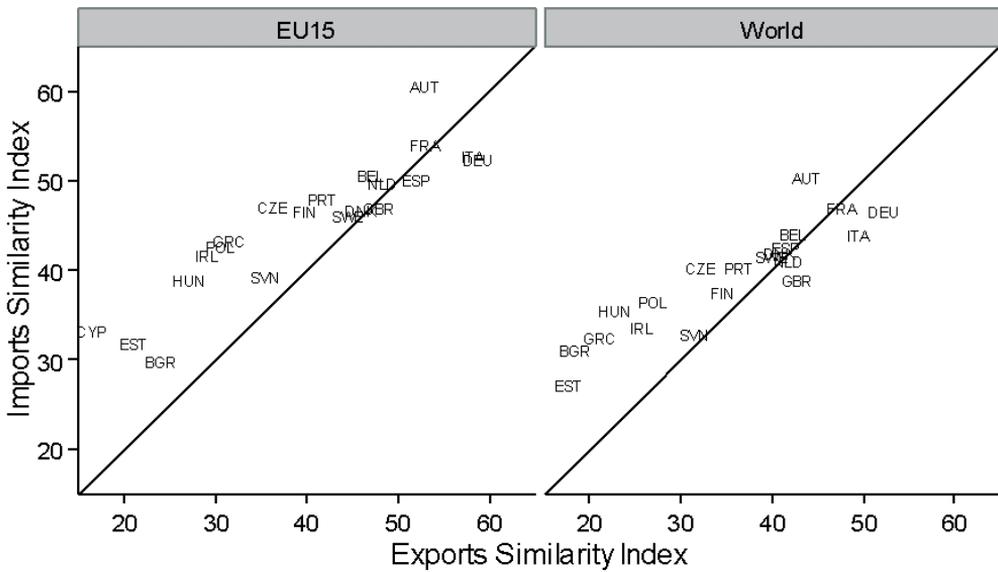
Figure 1. Trade Similarity Indices for selected countries



**Note:** The base year was selected as 2012 due to missing data in 1996 and 1997. Covers trade with the whole world.

**Source:** Author's calculations based on COMTRADE data.

Figure 2. Imports more stable than exports in the NMS (between 1996 and 2012)



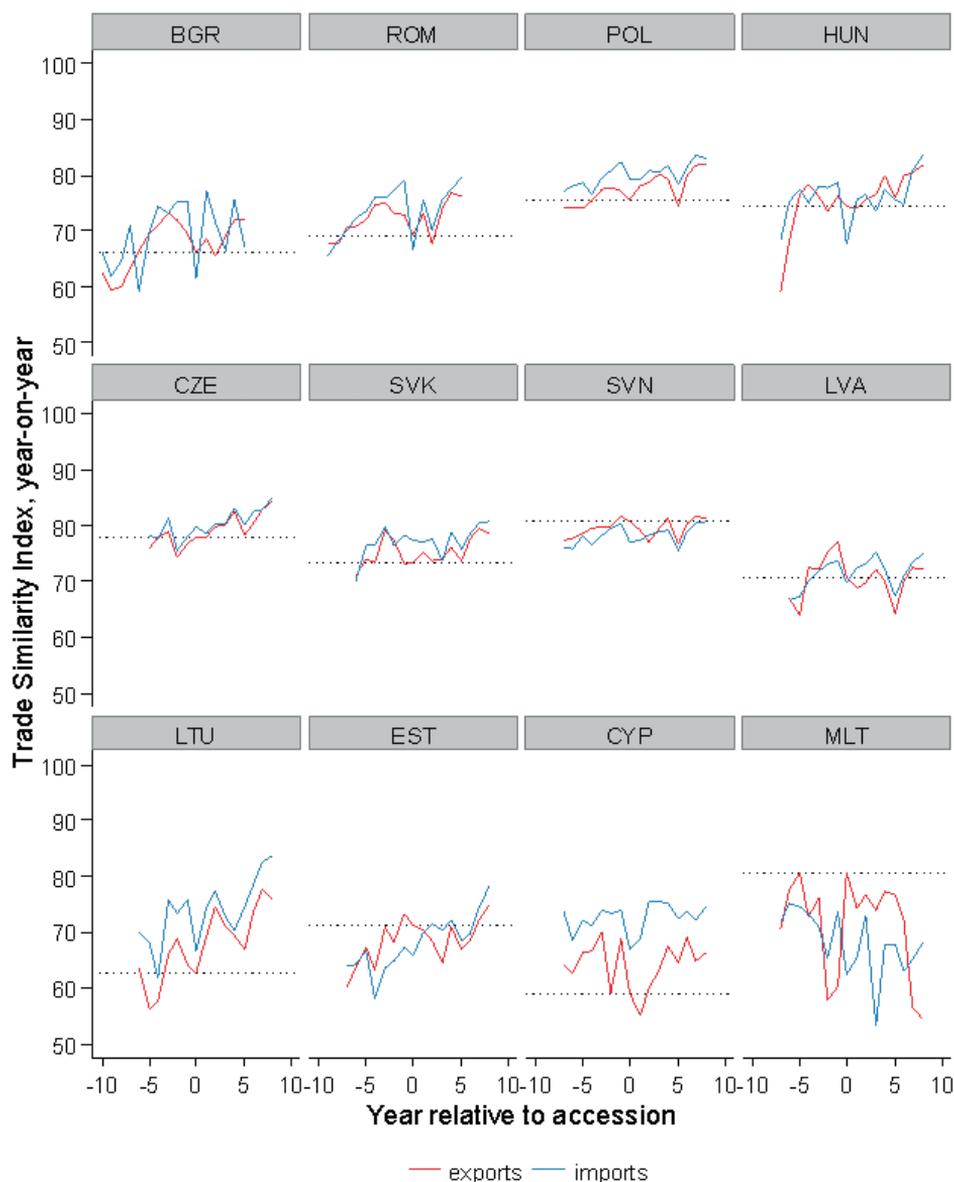
**Note:** EU15 refers to trade with EU15 countries. World refers to trade with all countries.

**Source:** Author's calculations based on COMTRADE data.

*#3: There is no obvious change in the structure of trade around accession year*

Given the substantial changes, it is natural to ask how this relates to the official accession dates to the EU of the new member states. Figure 3 presents the dynamics of the year-on-year change indices (the Trade Similarity Index comparing a country's exports or imports to a specific market to the previous year's exports/imports to the same market), adjusted for the year of accession. There does not appear to be any meaningful change in the dynamics before or after formal accession. In fact, in most cases change appears to be happening in a fairly stable way, with a slight upward trend (i.e. the structure of trade is getting more stable over time).

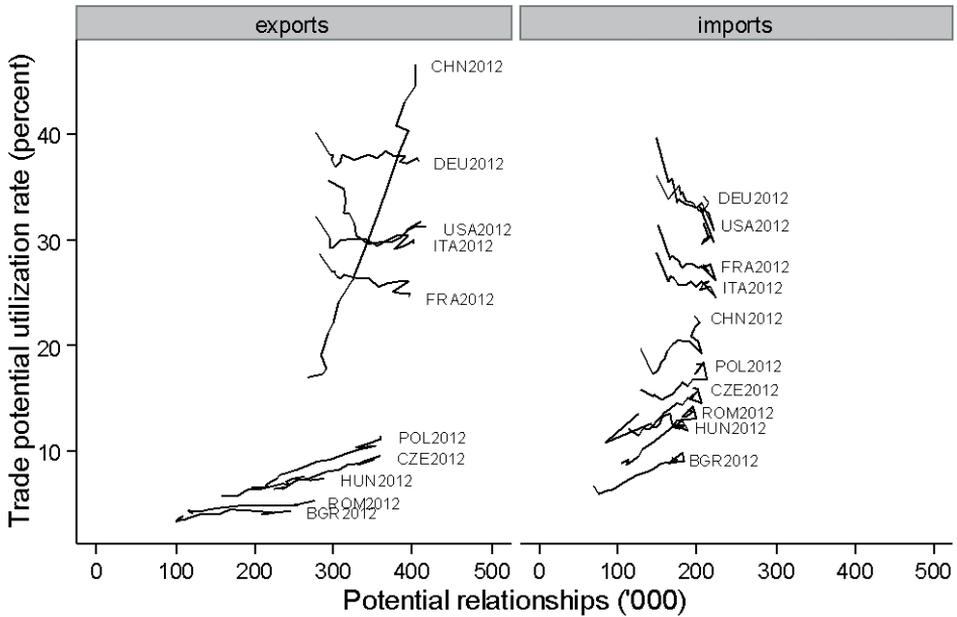
Figure 3. Trade Similarity Indices (yoy) around the year of accession



**Note:** Trade Similarity Indices comparing a country's exports (resp. imports) to the world to those in the previous year. Time 0 refers to the year of accession to the EU (2007 for Bulgaria and Romania, 2004 for the rest). The horizontal line shows the exports similarity index for the year of accession (that is, overlap between exports in the year of accession to the previous year).

**Source:** Author's calculations based on COMTRADE data.

Figure 4. Trade potential utilization rates dynamics for selected countries, 1996 – 2012



**Note:** See section 2.3 in the main text for definitions.

**Source:** Author's calculations based on COMTRADE data.

### 3.2. CHANGES IN THE POTENTIAL MARKETS

#4: Both the number of potential trading relationships and the trade potential utilization rates of the new member states have grown substantially and steadily between 1996 and 2012. New member states have increased both the number of products they trade in and the countries they trade with.

The new member states have substantially increased the number of potential trade relationships over the period (see Figure 4), as well as the trade potential utilization rates. Once again, 'progress' has been faster in imports, where utilization rates are substantially higher and have grown faster than in exports.

The largest economies in the EU have also seen an increase in the number of potential relationships but the trade potential utilization rates have stagnated or decreased. Note that this should not be taken as a definitely negative sign. First, both the number of potential relationships and the utilization rate focus on the raw number of relationships and carry no information on the *value* of trade. Second,

it should be noted that in 1996 large economies were already exporting over 80 percent of the 5,111 products in the HS nomenclature used here, i.e. they had met the first condition in the definition of potential relationship for most existing products (they had the capacity to produce the product and were exporting more than 100,000 dollars per year). Consequently, further progress would be driven by the second condition (other countries importing from anywhere a product which you have the capacity to produce), and these are generally not subject to domestic policies in the reporting economy. Exploiting the potential, and hence increasing the utilization rate, is rooted in establishing bilateral relations for all the products your economy has the capacity to produce. In 1996, Germany for example was already exporting on average 1,330 products per partner, and this grew to 1,620 in 2012. Similarly, USA exported 1,085 products in 1996, and 1,213 in 2012. China's rocket-like trajectory in the figure is easier to interpret considering they started with exporting 600 products per partner in 1996, and almost tripled the number by 2012 (1,668 product). They also more than tripled the average number of countries to which they export a single product (from 24 to 78).

*#5: The trade potential utilization rates of the NMS are still less than half of those in the core countries, in both exports and imports. It is unclear (from theory) how much further progress is to be expected.*

Looking again at Figure 4, despite the progress over time, the trade utilization rates of the NMS remain at less than half those of the larger economies. An important question that would require further research is whether the utilization rates of small economies can go higher (closer to those of larger economies). This is related to a deficiency in the definition of 'potential relationship', which currently focuses only on qualitative characteristics. It implicitly assumes that if a country is exporting commodity  $c$  to any country, it has the capacity to scale production up as necessary and export to all potential partners. This is clearly unrealistic for small economies, which will run out of resources quite quickly. Another level of filtering should also take into account the existence and magnitude of a country's comparative advantage on a per-relationship basis. All of these, and quite possibly other factors, will put an upper limit to the potential a country can expect to realize.

#### **4. DISCUSSION AND CONCLUSION**

It is common knowledge that the NMS have undergone substantial changes in their foreign trade over the last decade and a half, and the quantitative measures employed in this paper confirm and quantify this. The finding that imports show less structural change, however, is not intuitive and is somewhat unexpected. One

possible explanation is that imports are more driven by domestic consumption patterns than being used in the production process and as such are not subject to the fluctuations in exports. Alternatively, imports adjustment may have happened faster after the start of transition in 1989-90, while exports adjustment is still largely underway in 1996 when the dataset starts. Unfortunately detailed trade data on the NMS is not available prior to 1996.

The lack of an obvious change in the pattern around the date of EU membership is probably easier to explain – the bulk of the immediate benefits related to international trade (like various barriers to trade) have been enjoyed before the date of formal membership, and the long-term effects of EU membership are yet to materialize. The effect of any economic agents that may have been discovered and exploited EU membership only when it became official is likely to have been swamped by international factors such as the 2007 financial crisis, which in many NMS did not end in 2009.

The discussion how to measure potential in international trade is still very much going on, and there are no widely accepted models from theory. In this sense it is positive to note the progress of the NMS with respect to both potential and realized potential over the years. Two crucial aspects need a lot of further research though. First, there is little guidance how to move from the current mechanical definition of ‘potential’ to more relevant definitions which include characteristics of the two trading economies. Second, many of the countries in the EU are already exporting many of the products in the HS classification, i.e. they have met the first condition in the definition of ‘potential trade relationship’. Further increases in the number of potential relationships will be related to the second condition (the existence of demand for a particular product in the partner country, see section 2.3). The implication is that the second condition refers to factors that are largely outside the scope of domestic policy.

In conclusion, this paper has provided some limited quantitative and qualitative insight into the structure of international trade over the past decade and a half of the twelve countries which joined the EU in 2004 and 2007. I find formal support for some ‘common knowledge’ but it is clear that we’re still in need of further advances in both theory and applied techniques before we can claim to properly understand what has happened. And we’re still farther away before that understanding can be translated into predictions and policy advice.

**Acknowledgement:** The analysis and figures in this paper were carried out using the R language and environment for statistical computing (R Core Team (2013)) and the excellent packages `data.table` (Dowle & Short (2013)) and `reshape2` (Wickham (2007)); `foreach` and `doParallel` (Revolution Analytics); `ggplot2` (Wickham (2009)) and `ggthemes` (Arnold (2013)).

## REFERENCES

1. Agosin, M. R. & Bravo-Ortega, C., 2009. *The Emergence of New Successful Export Activities in Latin America: The Case of Chile*.
2. Arnold, J. B., 2013. ggthemes: Extra themes, scales and geoms for ggplot.
3. Besedeš, T. & Prusa, T. J., 2011. The role of extensive and intensive margins and export growth. *Journal of Development Economics*, 96(2), pp. 371-379.
4. Cadot, O., Carrère, C. & Strauss-Kahn, V., 2011. Export Diversification: What's behind the Hump? *Review of Economics and Statistics*, 93(2), pp. 590-605.
5. Dowle, M. & Short, T., 2013. data.table: Extension of data.frame for fast indexing, fast ordered joins, fast assignment, fast grouping and list columns.
6. Finger, J.M. & Kreinin, M.E., 1979. A Measure of Export Similarity and Its Possible Uses. *The Economic Journal*, 89 (December), pp. 905-912.
7. Hausmann, R. & Rodrik, D., 2003. Economic development as self-discovery. *Journal of Development Economics*, 72(2), pp. 603-633.
8. Imbs, J. & Wacziarg, R., 2003. Stages of diversification. *American Economic Review*, 93(1), pp. 63-86.
9. Klinger, B. & Lederman, D., 2004. *Discovery and Development: An Empirical Exploration of New Products*, Washington D.C.
10. Klinger, B. & Lederman, D., 2011. Export discoveries, diversification and barriers to entry. *Economic Systems*, 35(1), pp. 64-83.
11. R Core Team, 2013. R: A Language and Environment for Statistical Computing.
12. Vettas, N., 2000. Investment Dynamics in Markets with Endogenous Demand. *Journal of Industrial Economics*, 48(2), pp. 189-203.
13. Wickham, H., 2009. *ggplot2: elegant graphics for data analysis*, Springer New York.
14. Wickham, H., 2007. Reshaping Data with the {reshape} Package. *Journal of Statistical Software*, 21(12), pp. 1-20.

# ИЗНАСЯНЕ НА ИТ ДЕЙНОСТИ И БИЗНЕС-ПРОЦЕСИ КЪМ БЪЛГАРИЯ – СТРАТЕГИИ И МОДЕЛИ НА УПРАВЛЕНИЕ

докторант Христина Стоянова

Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София

## OFFSHORING OF IT ACTIVITIES AND BUSINESS PROCESSES TO BULGARIA – STRATEGIES AND GOVERNANCE MODES

Hristina Stoyanova

*ABSTRACT: In the last few years the offshoring and outsourcing of services and business processes is one of the strategies that companies most frequently use in order to reduce costs and acquire talented employees. Bulgaria is one of the most popular offshoring destinations in Europe. This paper reviews the strategies that companies pursue in the relocation of IT services and business processes to Bulgaria and the governance modes they apply. The data shows that IT companies offshore low-skilled jobs as well as product development and innovations to Bulgaria. They are attracted by the country's cost competitiveness but also look for value creation.*

*KEYWORDS: captive offshoring, offshore outsourcing, IT, strategies, government mode, innovations, R&D, costs*

Растящата конкуренция на глобалния пазар през последните години и необходимостта от намаляване на разходите, принуждават фирмите да изнасят изпълнението на дейности и бизнес-процеси извън граница, за да запазят своята ефективност и конкурентноспособност. Правилният избор на дейности, които да бъдат изнесени, модел на управление и дестинация се оказва решаващ за бъдещето на фирмата.

България е една от най-предпочитаните дестинации в Източна Европа за изнасяне на ИТ дейности, но до този момент липсват задълбочени научни изследвания на тази тенденция. В настоящия доклад ще разгледаме моделите на преместване на ИТ дейности към България и ще анализираме стратегиите, преследвани от компаниите.

## 1. ТЕОРИЯ

В научната литература изнасянето на дейности и производство се означава с понятията „глобална доставка“ (от англ. “global sourcing”), „аутсорсинг“ (от англ. “outsourcing”) и „офшоринг“ (от англ. “offshoring”), като те често се употребяват с различно значение и предизвикват объркване.

В настоящия доклад с понятието „глобална доставка“ ще назоваваме доставката на стоки и услуги от локации зад граница, като включваме както вътрешните, така и външните за фирмата модели на управление (Jensen, Pedersen, 2013). Значението на този термин е по-широко и включва в себе си явленията аутсорсинг и офшоринг.

Тенденцията за глобална доставка често се мотивира с по-ниските заплати в държавата-приемник. В последните години обаче организациите са водени и от стратегически мотиви като нуждата да бъдеш успешен в конкурентната борба за квалифицирани служители.

Както вече споменахме, в научната литература се използват различни термини, с които се назовава изнасянето на дейности към чужда компания и/или зад граница. Таблица 1. съдържа част от използваните термини (на английски език), както и тяхното значение, като то се разглежда в две направления – собственост и местоположение.

Таблица 1. Терминология

Източник	Използван термин	Вътре в компанията	Извън компанията	Вътре в страната	Зад граница
Kirkegaard	Outsourcing		X	X	
	Offshore outsourcing		X		X
Организацията за икономическо сътрудничество и развитие	Domestic supply	X		X	
	Domestic outsourcing		X	X	
	International insourcing	X			X
	International outsourcing		X		X

Източник	Използван термин	Вътре в компанията	Извън компанията	Вътре в страната	Зад граница
Световната търговска организация	Captive onshore outsourcing	X		X	
	Noncaptive onshore outsourcing		X	X	
	Captive offshoring	X			X
	Noncaptive offshoring		X		X
Организация на ООН за търговия и развитие (UNCTAD, 2004)	Intrafirm (captive) offshoring	X			X
	Offshore Outsourcing		X		X
	Domestic in-house	X		X	
	Domestic Outsourcing		X	X	

**Източник:** Адаптация на автора по Amant et al, 2010.

В научната литература най-често се използват термините и тяхното значение определено от Организацията на ООН за търговия и развитие. Настоящият доклад също се базира на тях.

С офшоринг ще отбелязваме изнасянето на дейности към дъщерни фирми в чужбина (вътрешен офшоринг – от англ. “captive offshoring”) или към външни партньори зад граница (задграничен аутсорсинг – от англ. “offshore outsourcing”) и доставянето на бизнес-услуги от чужда държава в подкрепа на дейности на местния и глобалния пазар. От гледна точка на общата верига на стойностите на фирмата, офшоринг е процес на преместване на дейности от веригата на стойностите към чужбина, независимо дали се избира външен доставчик или вътрешни модели на доставка. С този термин се означава разделянето, преместването и реинтегрирането на дейности и бизнес-процеси трансгранично (Jensen, Pedersen, 2011).

При първата вълна на офшоринг, през 60-те и 70-те години на 20-ти век, производството мигрира към страните от третия свят заради по-ниски нива на заплатите и разходите за транспорт, подпомогнато от подобрени комуникационни връзки. Основни причини за този вид изнасяне са ниската цена на

производството и труда, достъпът до знания и умения и близостта до пазара (Ferdows, 1997).

През 90-те години на 20-ти век фирмите често преместват зад граница услуги като контактни центрове и бек-офис дейности, което се определя като втора вълна на офшоринг. Постепенно започват да се изнасят и по-сложни дейности, като иновации и развитие на нови продукти, с което започва третата вълна на офшоринг.

Основните причини за този вид изнасяне са: ниските разходи за производство (евтин труд, данъчни облекчения, икономически привилегии); достъпът до знания и умения; възможността за обслужване на клиентите без прекъсване (24 часа в денонощието); разработването на проекти по модела „следване на слънцето“, което съкращава времето за доставка на пазара (Stringfellowa, Teagarden, Winter, 2008). Много компании предприемат тази стъпка с цел увеличаване на организационната гъвкавост и реинженеринг на бизнес-процеси. Офшорингът често се разглежда като най-бързият и лесен начин за значително намаляване на разходите и повишаване на качеството на услугите (Amant et al, 2010).

Преместването от своя страна може да се определи като форма на репликация, която включва трансфера или пренасочването на компетенции от една икономическа среда към друга (Teese, Pisano, & Shuen, 1997, p. 525).

Практиката показва, че бизнес-дейности се изнасят както към дестинации с ниски разходи, така и към такива с високи. Изборът на дестинация зависи от съответствието между вида на дейността (стандартизирана или напреднала) и предимствата, които предлага местният контекст. Стратегията е резултат от сложен набор от взаимодействия между различни фактори – характеристиките на фирмата, естеството на специфичната бизнес-дейност и факторите на местния контекст (Jensen, Pedersen, 2011).

Другият основен модел на изнасяне – аутсорсинг – започва официално през 1989 г., когато Ийстман Кодак взима решение да изнесе управлението на информационните системи към IBM, DEC и Business land. Изнасянето на дейности при този вид е винаги към външни доставчици, които са базирани в същата страна (вътрешен аутсорсинг – от англ. “domestic/onshore outsourcing”) или в чужбина (задграничен аутсорсинг – от англ. “offshore outsourcing”). Аутсорсингът е акт на трансфериране на вътрешни дейности на компанията и правата за взимане на решение към външни доставчици по силата на договор (Greaver, 1999), като страните на договора са клиент (получаващ услугите) и доставчик (доставящ услугите на клиента по договора).

В настоящия доклад ще разгледаме моделите на изнасяне на дейности извън граница, а именно – задграничен аутсорсинг (към външен партньор зад граница) и вътрешен офшоринг (към дъщерна фирма в чужбина). Често компаниите възприемат хибриден модел за офшоринг, като комбинират

създаването на директно контролирани центрове в чужбина с наемането на външни доставчици на услуги в локациите зад граница.

В практиката се наблюдава и процес на преминаване от задграничен аутсорсинг към изнасяне на дейности към дъщерна фирма в чужбина (вътрешен офшоринг). Този процес се означава като интернализация (от англ. "internalization"). Интернализацията е основен инструмент за намаляване на риска при глобално трансформационно изнасяне, но дори тя никога не го премахва напълно (Jensen, Pedersen, 2013).

Моделът на управление на изнесените дейности, който прилага организацията, е от изключително голямо значение, защото влияе върху:

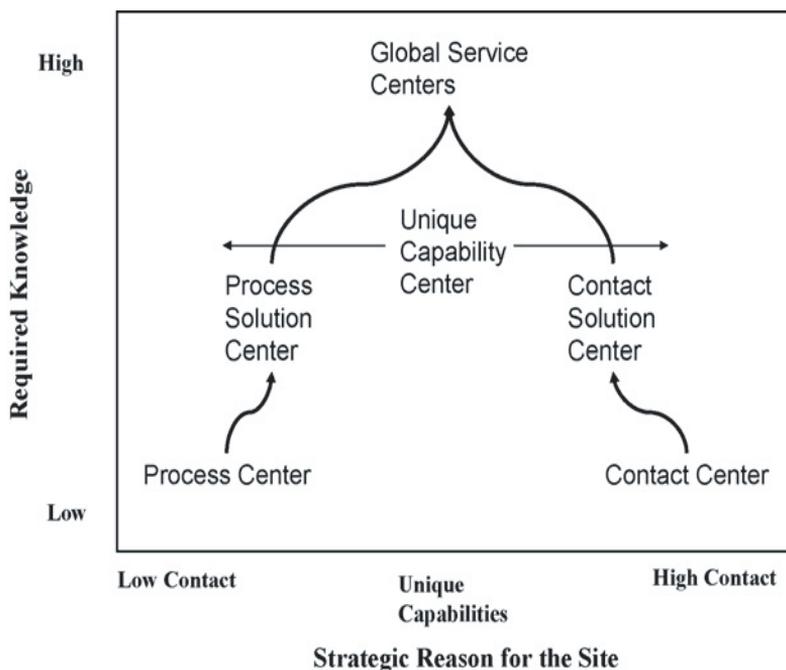
- Нивото на риск отнасящ се към имплементирането на изнасянето
- Количеството усилия необходими за имплементиране и опериране на дейностите
- Степента на контрол на организацията върху нейните операции
- Количество ноу-хау, до който клиентът и доставчикът могат да имат достъп (Hutzschenreuter, Lewin, Dresel, 2011).

Моделът на управление в обекта извън граница е централна съставна част, която влияе върху представянето и постигнатите спестявания по отношение на разходите (Lu, 2002). Той е от голямо стратегическо значение, тъй като всеки вид модел предлага предимства, но и създава определени рискове. Моделът е важен фактор за цялостния успех на дейностите зад граница (Haiyang & Hu, 2002; Simmonds, 1990; Woodcock, Beamish, & Makino, 1994).

В практиката организациите често започнат с изнасянето на един тип дейности и по-късно преминат към друг. Фигура 1. показва еволюционния модел на изнасяне на услуги и бизнес-процеси (построен върху модел на Ferdows, 1997), който включва следните етапи:

- Транзакционни услуги – първо се изнасят основни фронт офис и бек офис функции; създават се контактни центрове (от англ. "contact centers") и центрове за изпълнението на административни процеси (от англ. "process centers")
- Услуги генериращи решения – преместването на тяхното изпълнение започва, след като централите зад граница натрупат познания; трансформационен офшоринг ("transformational offshoring") и трансформационен аутсорсинг ("transformational outsourcing"); ако услугите са уникални за организацията, за предпочитане е те да се изпълняват в дъщерна фирма; когато бизнес-процесите са обичайни за индустриите, за предпочитане е изнасянето към външни партньори.
- Създаване на центрове за глобална доставка на услуги ("global service centers") – предлагат пълна гама от услуги за цял свят. Акцентът е върху развитието и доставката на услуги навсякъде по света.

Фиг. 1. Еволюционен модел на изнасяне на дейности



**Източник:** Youngdahl, Ramaswamy, 2008.

Преди да реши една компания кои дейности да изнесе и какъв модел на управление да предпочете, трябва да си изясни какво цели да постигне с преместването. По-горе споменахме няколко стратегии, които организациите преследват с изнасянето на дейности в чужбина. Те са основно три (Roza et al., 2011):

- Стратегия за разходите – търсене на по-ниски разходи за труд и производство
- Стратегия за ресурсите – търсене на ключови компетенции и умения
- Стратегии за създаване на стойност – фокусиране върху иновациите и растежа.

В следващата част от доклада ще разгледаме видовете ИТ дейности, които се изнасят към България, моделите на управление и стратегиите на чуждите компании.

## 2. МОДЕЛИ НА ИЗНАСЯНЕ НА ИТ ДЕЙНОСТИ И БИЗНЕС-ПРОЦЕСИ КЪМ БЪЛГАРИЯ

Водещи международни технологични гиганти проявяват голям интерес към България през последното десетилетие. Немалка част от тях вече присъстват в страната със свои развойни центрове или центрове за поддръжка и предоставяне на различни услуги. Установяването на чужди ИКТ компании в България често следва модела на придобиване на български фирми, с които чуждите компании са си партнирали до този момент, или на преминаване от задграничен аутсорсинг към вътрешен офшоринг (интернализация).

- Вътрешен офшоринг

След 2000 г. компании като HP, IBM, SAP Labs, Siemens, Johnson Controls, VMware, Computer Sciences Corporation, Codix и Software AG създават свои изнесени центрове в България за обслужване на клиенти и производство на софтуер и хардуерни елементи. Всички те са примери за вътрешен офшоринг на ИТ дейности и бизнес-процеси към България. По-долу ще разгледаме някои от тях.

Центърът на IBM за глобална доставка на техническа поддръжка, създаден през 2007 г., разполага с персонал от около 500 души. Неговите дейности включват пълната гама от услуги за връзка с клиенти, както финанси и администрация.

Най-големият развоен център на VMware в Европа, Близкия Изток и Африка се намира в България. В София компанията, която стъпва у нас чрез придобиването на местното дружество за аутсорсинг Sciant през 2007 г., разполага с екип от над 350 софтуерни специалисти.

Друга американска технологична компания – Johnson Controls – у нас прави софтуер за скоростомери на автомобили, изработва хардуерни решения, предоставя инженерни услуги и ИТ поддръжка в цял свят. Компанията присъства на българския пазар от 2001 г. През 2006 г. Johnson Controls открива свой развоен център за електроника в София – един от деветте технологични центъра на компанията по света. Над 600 служители в София работят в сътрудничество с технологичните центрове във Франция, Германия и САЩ. В България фирмата разработва продукти за автомобилни гиганти като BMW, Daimler Chrysler, Renault, Nissan, PSA Peugeot Citroen и GM.

Други международни софтуерни компании също се занимават с развойна дейност в своите представителства в България. Една от тях е германската SAP, производител на бизнес софтуер. България се нарежда на второ място след Германия по брой технологии, патентовани от SAP на американска земя, тъй като у нас се намира един от най-големите развойни центрове на SAP в света. Според информация от доклада „Иновации.бг“ от 2011 г., изготвен от Фондация „Приложни изследвания и комуникации“, 9% от патентите на SAP през 2010 г. имат български съизобретател. През 2009 г. те са били 12%

и общо 7% от създаването на SAP Labs Bulgaria през 2002 г. В българското подразделение на софтуерната компания, което е основано през 2000 г., работят около 500 специалисти. Те създават решения в облака и предоставят техническа поддръжка и консултиране.

Software AG Development Center Bulgaria е подразделение на глобалната фирма Software AG. Основната ѝ дейност е насочена към проучване и разработване на продукти, базирани на най-съвременни технологии. Центърът в България е специализиран в разработката на продукти. Той е открит в края на 2006 г., като в него работят специалисти в областта на програмирането, разработката на SOA и уеб базирани системи, информационните услуги, интеграционните и сървърни технологии.

Присъствието на големи немски компании в България не е изненадващо. Повечето от тях предпочитат Източна Европа заради сравнително големия брой ИКТ специалисти, които са учили в Германия или избират немски като свой втори език, а също и заради културната близост, която обаче все още не е анализирана в подробности (Amant, 2010).

В София през 2006 г. HP официално стартира дейността на глобалния си център за обслужване на клиенти и партньори от Европа, Близкия Изток и Африка. Хюлет-Пакард Глоубъл Деливъри България Център извършва три основни типа ИТ услуги, които най-общо могат да се определят като отдалечена поддръжка на ИТ инфраструктура на малък и среден бизнес и на мултинационални корпоративни клиенти; организиране и контрол на логистиката по отстраняване на повреди, когато е необходимо това да се направи на място при клиенти в съответната държава; и управление на ИТ инфраструктура. Освен тях центърът за услуги извършва редица дейности и бизнес процеси (управление на проекти, изготвяне на бизнес отчети, управление на човешките ресурси на компанията в Европа, Близкия Изток и Африка и т.н.).

Британската група Experian оперира седем развойни центъра в цял свят, като всеки от тях е специализиран в развитието на различни продукти. Развойният център в София е създаден през 2008 г. и в началото на 2013 г. разполага с около 220 служители, които имат добри познания по Java, Net и математика. Заради благоприятното географско положение българският център обслужва клиентите на групата в Европа. Единият от нейните два екипа за контрол на качеството се намира в София, а другият е в Куала Лампур, Малайзия.

- Задграничен аутсорсинг

През последните години България се утвърждава като една от предпочитаните дестинации за аутсорсинг в глобален план, включително в ИКТ сектора. Според класацията на SourcingLine, през 2013 г. България се нарежда на пето място в света сред общо 38 държави и на първо място в Европа като привлекателна аутсорсинг дестинация с индекс 6.4, също колкото е и индексът на Китай (Top Outsourcing Countries, <http://www.sourcingline.com/>

outsourcing-countries). Поддрждането е изготвено по няколко показателя – конкурентност по отношение на разходите, ресурси и умения, икономическа и бизнес среда.

Според изследване на eXentix, проведено през 2010 г. сред представители на аутсорсинг компании базирани в България, но предоставящи услуги на клиенти в чужбина, местният пазар се изчислява на стойност между 100 и 150 милиона евро, а броят на служителите заети в сектора е между 10 000 и 15 000. Сред чуждите компании за аутсорсинг с местно присъствие се нареждат Sitel, C3i, Call Point, Sutherland Global Services, TeleTech и др. По данни на Българската агенция за инвестиции стотици малки български софтуерни фирми извършват услуги за големи чужди компании като Boeing, BMW, Nokia, Toyota, Nortel, Mazerati и др.

### **3. СТРАТЕГИИ НА ИЗНАСЯНЕ НА ИТ ДЕЙНОСТИ И БИЗНЕС-ПРОЦЕСИ КЪМ БЪЛГАРИЯ**

- Стратегия за намаляване на разходите

Според изследването на SourcingLine, цитирано по-горе, индексът на България за конкурентност по отношение на разходите (8.8) я нарежда на трето място сред всички 38 държави, следвайки Филипините и Египет. Една от основните стратегии, преследвани от компаниите, които избират България за офшоринг, е търсенето на по-ниски разходи. Минималната работна заплата в България (340 лв. в началото на 2014 г.) е най-ниската в Европейския съюз, а корпоративният данък и данъкът върху личните доходи (от 10%) е също най-ниският в съюза. Според изследване на UBS CIO WM Research от 2012 г. наемите в София, са най-ниските сред 72 града в цял свят. Към момента липсват данни за размера на спестените разходи от компаниите в резултат на преместването на ИТ дейности към България.

- Стратегия за достъп до ресурси

Стъпването на българска земя не е обосновано единствено със стремежа за намаляване на разходите на компаниите, но също и от тяхната нужда от квалифицирана работна ръка. Доказателство за това са разнообразните инициативи на чужди компании за насърчаване и подпомагане на науката и образованието у нас – от отделни представяния и публични лекции, през организиране на конкурси и състезания, провеждане на стажове до цели академии за обучение. В много случаи тези инициативи са институционализирани в сътрудничество с научни и образователни организации и водят до устойчиви партньорства в триъгълника образование – наука – бизнес. Сред институционализираните инициативи са Академиите на мултинационални ИТ компании като CISCO, VMware и Microsoft, учебните центрове и обучителни платформи към фирми като SAP Labs Bulgaria и др. (Инвестиции.бг, 2013). Компании като

HR и SAP Labs Bulgaria също така подпомагат обучението на студентите в университетите, като предоставят безвъзмездно своите продукти.

През 2013 г. проведохме изследване сред студенти на Стопански факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за техните предпочитания за работодател. В изследването участваха 120 студенти. Според данните 62% от тях предпочитат да работят за чужда компания, от които 88% биха искали да работят за аутсорсинг компания или в изнесени центрове на чужди компании в България. Сред основните причини за този избор студентите посочват повече възможности за професионално развитие (83%), по-високо заплащане (77%) и по-добри условия за труд (72%). Всички от заяvilите, че желаят да работят за такива компании, владеят чужди езици, като почти всички от тях (98%) владеят английски език. Повече от половината (68%) вече са кандидатствали за работа в чужди компании и 52% са служители на чужди работодатели.

- Стратегия за създаване на стойност

Присъствието у нас на развойни звена на големи ИКТ компании (SAP Labs, Siemens, Johnson Controls, VMWare, Nemetschek, Codix и др.), както и наличието на български фирми, създаващи иновативни продукти и услуги за големи мултинационални компании или в партньорство с тях (Сирма Солюшънс, Фадата, Интерконсулт България, Технологиика, Датекс, Телерик, МусалаСофт, Бианор, Хемимонт, Телелинк, Хаос Груп, Рила Солюшънс, АМК Задвижваща и управляваща техника, Оптикс, Самел-90, Дейзи Технолъджи и др.), създават предпоставки за постоянно нарастваща видимост на страната в международен план и за утвърждаването ѝ като дестинация както за аутсорсинг на услуги, така и на високотехнологични иновативни разработки (Иновации.бг, 2013).

Според доклада “Иновации.бг”, публикуван през 2011 г., вече е изкристализирал един нов модел на иновирание в българския ИКТ сектор, който съчетава характеристиките на аутсорсинга и корпоративното предприемачество. В България се наблюдава аутсорсинг на развойна дейност и иновации – изнася се развойна дейност в страната, но собствеността/марката остава за чуждата фирма срещу права за ползване в България или близки географски пазари. През 2011 г. има най-малко 30-40 български фирми, които създават иновации за чуждестранни компании, но проследяването на дейността им е трудно, защото в повечето случаи поръчителите регистрират новите патенти на свое име. Сред тези компании са Сирма Мобайл и Advance Technology. Подизпълнители като Датекс работят за Apple, а на Daisy Technology са поверени поръчки за Nokia.

Според доклада в изнесените центрове за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) на световни компании, иновиранието е ежедневие, но в контактните центрове и в центровете за поддържане и предоставяне на ИТ услуги иновативната дейност почти липсва.

## 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

България става популярна дестинация за офшоринг по време на третата глобална вълна на изнасяне на дейности извън граница. Чужди компании преместват пълната гама от ИТ дейности към България – от елементарни ИТ услуги (контактни центрове и бек-офис услуги) до разработването на нови продукти и иновации. Някои от тях (напр. HP и IBM) вече са заключили цикъла от изнасяне на транзакционни услуги до създаване на центрове за глобална доставка на услуги.

Всички видове услуги подлежат както на аутсорсинг към външни партньори, така и на изнасяне към дъщерни фирми в България. Не се забелязва тенденция за изнасяне на иновативна дейност само към директно контролирани центрове. Освен намаляване на разходите, с влизането на българския пазар чуждите компании търсят също така човешки ресурси със специфични умения и създаването на добавена стойност.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Иновации.бг. 2011, Фондация “Приложни изследвания и комуникации”.
2. Иновации.бг. 2013, Фондация “Приложни изследвания и комуникации”.
3. Amant et al. 2010 IT Outsourcing: Concepts, Methodologies, Tools, and Applications. IGI Global.
4. eXentix (2010). Sentiment on the Bulgarian Outsourced Offshoring Services Market, [http://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fecon.bg%2F%3Fload%3DShared%255CServices%255CDownload%26id%3D78166&ei=vSRRU5iNG4eGyWOzqoLwCQ&usg=AFQjCNE0qw1cxsrFv-Mkdxk\\_d-dy5UsTFQ](http://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CDEQFjAA&url=http%3A%2F%2Fecon.bg%2F%3Fload%3DShared%255CServices%255CDownload%26id%3D78166&ei=vSRRU5iNG4eGyWOzqoLwCQ&usg=AFQjCNE0qw1cxsrFv-Mkdxk_d-dy5UsTFQ)
5. Ferdows, K. 1997 Making the most of foreign factories. *Harvard Business Review* 75 (2): 73-88.
6. Greaver, M. F. 1999 Strategic outsourcing: A structured approach to outsourcing decisions and initiatives. New York: Amacom.
7. Haiyang, C., & Hu, M. Y. 2002 An analysis of determinants of entry mode and its impact on performance. *International Business Review*, 11 (2): 193-210.
8. Hutzschenreuter, T., Lewin A.Y., Dresel, S. 2011 Governance modes for offshoring activities: A comparison of US and German firms. *International Business Review*, 20: 291-313.
9. Jensen, P. D. Ø., Pedersen, T. 2011 The Economic Geography of Offshoring: The Fit between Activities and Local Context. *Journal of Management Studies*, 48:2.
10. Jensen, P.D.Ø., Pedersen, B. 2013 Global sourcing of services: risk, process, and collaborative architecture, *Global Strategy Journal*, 3: 67-87.
11. Lu, J. W. 2002 Intra- and inter-organizational imitative behavior: Institutional influences

- on Japanese firms' entry mode choice. *Journal of International Business Studies*, 33 (1): 19-37.
12. Roza, M., Van den Bosch, F.A.J., & Volberda, H. W. 2011 Offshoring strategy: Motives, functions, locations, and governance modes of small, medium-sized and large firms. *International Business Review*, 20: 314-323.
  13. Simmonds, P. G. 1990 The combined diversification breadth and mode dimensions and the performance of large diversified firms. *Strategic Management Journal*, 11 (5): 399-410.
  14. Stringfellow, A., Teagarden, M.B., Winter, N. 2008 Invisible costs in offshoring services work. *Journal of Operations Management*, 26: 164-179.
  15. Teece DJ, Pisano G, Shuen A. 1997 Dynamic capabilities and strategic management. *Strategic Management Journal* 18 (7): 509-533.
  16. United Nations Commission on Trade and Development (UNCTAD) 2004 *World Investment Report. The Shift Towards Services*.
  17. Woodcock, C. P., Beamish, P. W., & Makino, S. 1994 Ownership-based entry mode strategies and international performance. *Journal of International Business Studies*, 25 (2): 253-273.
  18. Youngdahl, W., Ramaswamy, K. 2008 Offshoring knowledge and service work: A conceptual model and research agenda. *Journal of Operations Management*, 26: 212-221.

# РОЛЯТА НА ИНТЕЛИГЕНТНАТА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ В РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ НА БЪЛГАРИЯ

доц. д-р Вихра Димитрова

*Висше училище по агробизнес и развитие на регионите, Пловдив*

## THE ROLE OF THE SMART SPECIALIZATION IN THE BULGARIAN REGIONAL DEVELOPMENT

**Vihra Dimitrova**

*ABSTRACT: The current article deals with the European and national policy in the field of regional development, as well as with the regional innovation strategies as an instrument for socio-economic development. In the current situation is necessary to combine sustainable and intelligent growth, more specifically, by strategies for research and innovation for smart specialization. According to the European Commission, the most important issues of regional significance are the science diplomacy, the smart specialization and the research infrastructures. The regional and local perspectives become more and more important while encouraging sustainable growth. More than ever the innovations should be localized in order to serve the market needs. The article deals also with the innovation strategies for smart specialization and the development steps of such strategy. The issue of the smart specialization and the innovation process in education is reviewed as well.*

*KEYWORDS: Innovation, smart specialisation, regional innovation strategies, regional development*

Настоящата икономическа криза подчерта отчетливата необходимост от възстановяване на баланса във финансите на публичния сектор на национално, регионално и местно равнище. Разумното изразходване на средствата не трябва да води до намаляване на инвестициите в човешки капитал, иновации и научни изследвания, тъй като те са основните елементи, които могат да стимулират връщането към икономически растеж<sup>1</sup>. Основен елемент за успешното развитие, функциониране и конкурентоспособност на всяка икономическа система в дългосрочна перспектива е ефективно развитата иновационна дейност. Организацията и прилагането на научно-образователни програми е главната съставна част на иновационното развитие на едно съвременно общество. Системата на висшето образование трябва да изгради гъвкава и

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_bg.pdf)

адекватна иновационна система за управление, осигуряваща ефективно и дългосрочно развитие на всяка конкретна образователна институция в съответствие с изискванията на икономиката и обществото като цяло. Всяка иновационна система трябва да отчита тенденциите и реалностите в развитието на световната образователна система, чиято отличителна черта е постоянното усъвършенстване на сферата на висшето образование.

## **1. ЕВРОПЕЙСКА И НАЦИОНАЛНА ПОЛИТИКА ЗА РАЗВИТИЕ НА РЕГИОНИТЕ**

Формулирането и провеждането на политики за регионално развитие създава условия за балансирано и устойчиво интегрирано развитие на районите. Това важи в пълна сила за Европейския съюз, който като наднационална структура обединява 28 държави и над 500 милиона души.

Инструментите за регионално развитие предоставят финансова и друга помощ за регионите, които са по-слабо развити в икономическо отношение. Развитието на регионите може да е национално или международно по същността си. Целите и задачите на регионалното развитие може да са различни според определението за регион и възприемането на понятието за регион и границите му в национален и международен контекст.

Терминът „развитие на регионите“ има широк обхват, но най-общо може да се разбира като предприемане на мерки за намаляване на регионалните различия чрез подкрепа на икономическите дейности в регионите. В миналото, политиката за развитие на регионите се стреми към опити за постигане на тези цели чрез широкомащабни инфраструктурни проекти и чрез привличане на чуждестранни инвестиции. Необходимостта от нов подход е породена от наблюденията, че миналите политики не са успели да намалят регионалните различия в значителна степен и да подпомогнат отделните региони да „настигнат“ останалите, въпреки значителното държавно финансиране. Резултатът е неизползван икономически потенциал и слабо социално сближаване.

Регионалната политика на Европейския съюз е програма, която се стреми да подобри икономическия статут на определени региони в съюза. Договорната основа на тази политика е Глава XVII от Договора за Европейска общност. Около една трета от целия бюджет на Европейския съюз се отделя за финансирането на тази програма, чиято главна цел е да намали икономическите различия между отделните региони в страните членки. Тя прехвърля ресурси от по-богатите към по-бедните региони на ЕС като едновременно подпомага икономическата интеграция и е инструмент на финансова солидарност.

Договорът от Лисабон консолидира икономическото, социално и териториално сближаване в Съюза; за пръв път принципът на териториално сбли-

жаване се появява сред целите на ЕС. Договорът от Лисабон засилва ролята на регионите и според новото определение на принципа на субсидиарност, ЕС действа само тогава, когато поставените цели могат да бъдат постигнати по-добре на равнище Съюз, отколкото на местно и регионално равнище, а не на национално равнище, както досега.

Регионалната политика също така е израз на солидарността на ЕС с по-слабо развити страни и региони. Чрез нея се съсредоточават средства в области и сектори, в които те са най-полезни. Целта на регионалната политика е да се намалят значителните икономически, социални и териториални различия, които все още съществуват между европейските региони.

Един от сегашните приоритети е сближаването на жизнените стандарти на новите и старите държави-членки колкото е възможно по-бързо. В това се изразява смисълът на кохезионната политика на Европейския съюз. В чл. 158 от Договора се заявява, че за да засили своето икономическо и социално сближаване, Общността ще се стреми към намаляване на различията между равнищата на развитие на различните региони и на изостаналостта на най-необлагодетелстваните региони или области, включително селските области<sup>2</sup>. В чл. 159 от Договора се посочва, че тези действия ще бъдат подпомагани чрез съществуващите финансови инструменти, Европейската инвестиционна банка (ЕИБ) и Структурните фондове на Европейския съюз.

„Европа 2020“<sup>3</sup> е стратегията на ЕС за насърчване на интелигентния, устойчив и приобщаващ растеж. Европейският съюз си постави амбициозни цели в пет основни области, които трябва да бъдат постигнати до 2020 г. Политиката на сближаване осигурява необходимата инвестиционна рамка и системата за предоставяне на средства за постигането на целите от „Европа 2020“.

Политиката за сближаване е специфична дейност на ЕС, включваща трансфер на ресурси между страните членки чрез бюджета на Съюза за подкрепа на икономическия растеж и устойчивото развитие, посредством инвестиции в хора, инфраструктура, заетост и иновации. За Политиката на сближаване 2007 – 2013 бяха заделени 347,41 млрд. евро – 35,7% от бюджета на ЕС.

Регионалното управление у нас в контекста на директивите на ЕС се подчинява на основните принципи на партньорство, субсидираност и допълняемост. Регионална политика у нас се прилага като същинска такава от кандидатстването ни за член в ЕС. Преди това, в условията на планова политика, пак е обръщано внимание на развитието на отделните административно-териториални единици и райони, но не са взимани под внимание различни индикатори като екологично състояние, образователно равнище и

---

<sup>2</sup> <http://www.eufunds.bg/bg/page/17>

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm)

други. Днес стремежът е да се стимулира дотолкова развитието на дадена територия, че тя да придобие конкурентноспособност без да е зависима от подпомагане в бъдеще.

Националната стратегия за регионално развитие за периода 2012 – 2022 г.<sup>4</sup> се разработва в съответствие с нормативните изисквания на Закона за регионално развитие. НСРР е основният документ, който определя стратегическата рамка на държавната политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на районите на страната и за преодоляване на вътрешнорегионалните и междурегионалните различия/неравенства в контекста на общоевропейската политика за сближаване и постигане на интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

За постигането на социално-икономическо развитие и създаване на работни места е необходимо съчетаването на устойчив и интелигентен растеж, по-конкретно, чрез стратегии за изследвания и иновации за интелигентна специализация (СИИЗ)<sup>5</sup>.

## 2. РЕГИОНАЛНИ ИНОВАЦИОННИ СТРАТЕГИИ

Най-важните въпроси от регионално значение са научната дипломация, интелигентното специализиране и научноизследователските инфраструктури<sup>6</sup>.

Регионалните и местни перспективи стават по-важни от всякога при насърчаването на устойчив растеж. Регионите познават местните системи за иновации и имат капацитет да мобилизират икономически играчи в името на споделена цел.

Разработването на Иновационна стратегия за интелигентната специализация е от съществено значение за реализирането на ефективни мерки за стимулиране конкурентоспособността на индустрията на базата на ново знание и идеи. Съветът на ЕС подчертава понятието „интелигентна специализация“, при която всеки регион надгражда над собствените си достижения, като определи приоритетите в национални и/или регионални иновационни стратегии.

В предложението на Европейската комисия за политика на сближаване в периода 2014 – 2020 г.<sup>7</sup> разработването на Иновационна стратегия за интелигентна специализация е задължително предварително условие за следващия

---

<sup>4</sup> <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=772>

<sup>5</sup> <http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/manualnovember2012.pdf>

<sup>6</sup> Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Подобряване и фокусиране на международното сътрудничество на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите – стратегически подход“ COM(2012) 497.

<sup>7</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_bg.cfm#9](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_bg.cfm#9)

програмен период (2014 – 2020 г.) по оперативните програми. Това е залегнало като изискване в проекта на Регламент на Европейския парламент и на Съвета за определяне на общоприложими разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, ЕСФ, КФ, ЕЗФРСР, ЕФМДР, обхванати от общата стратегическа рамка, и за определяне на общи разпоредби за ЕФРР, ЕСФ и КФ и за отмяна на Регламент (ЕО) №1083/2006.

Европейската комисия предостави конкретни насоки за регионите и държавите членки за начините на разработване и прилагане на стратегиите за научни изследвания и иновации за интелигентна специализация под формата на методическо и практическо ръководство, публикувано през м. май 2012 г.<sup>8</sup> Ръководството е разработено с подкрепата на Платформата за интелигентно специализиране, която се управлява от екип на Съвместния изследователски център (JRC-IPTS) в Севиля, Испания. През ноември 2012 г. Европейската комисия публикува следващо ръководство от серията ръководства, изготвени в рамките на Платформата за интелигентна специализация: „Съчетаване на интелигентен и устойчив растеж чрез интелигентна специализация”<sup>9</sup>.

При популяризиране на целите на устойчивото развитие по СИИЗ, регионите и страните членки трябва:

- да търсят активно синергии със съществуващи национални и европейски инициативи; и
- да използват активно възможностите за трансрегионално и международно сътрудничество.

Повече от всякога иновациите трябва да бъдат локализираны, за да служат на нуждите на пазара. Малките и средните предприятия и физическите лица могат да бъдат иновативни също като големите компании. Начинът, по който бизнесът иновира през XXI век е напълно различен от този в миналото. Иновацията се задвижва повече от креативността на хората, отколкото от научните изследвания.

Иновационните стратегии за интелигентна специализация (ИСИС) представляват интегрирана програма за трансформация на местната икономика чрез укрепване на научната дейност и технологичното развитие, иновиране и увеличаване на достъпа и употребата на информационни и комуникационни технологии.

Стъпките за разработването на подобна стратегия могат да се обобщят така:

- Анализ на регионалния потенциал за иновация и задвижване;
- Изработване и управление на ИСИС – гарантиране на участие и съпричастност;

---

<sup>8</sup> [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/ris3\\_bg.pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/ris3_bg.pdf)

<sup>9</sup> <http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/manualnovember2012.pdf>

- Изготвяне на обща визия за бъдещето на региона;
- Избор на приоритети за ИСИС и определяне на цели;
- Определяне на съвкупността от последователни политики и план за действие;
- Интегриране на механизма за мониторинг и оценка.

Регионите са най-подходящото ниво за стимулиране на иновациите. Много регионални власти имат важни компетенции и средства в сферата на иновациите. Тяхната географска близост улеснява придобиването, натрупването и използването на знанията. Представянето на региона зависи не само от възможностите на предприятията и изследователските институти, но и от взаимодействието между различните заинтересовани лица, предприятията и организациите, чиито знания и ноу-хау се натрупват с времето.

Регионалните икономики са ключът към иновации и растеж. Има изобилие от доказателства и практически примери, които потвърждават, че регионите и градовете играят важна роля в развиването на иновациите чрез приютяването на индустриални кълстери, центрове по компетентност, инкубатори, технологични паркове и много други видове формални и неформални иновативни пространства. Успешните региони и градове стават европейски или глобални центрове на иновации, технологични мрежи и вериги на стойност<sup>10</sup>.

Регионите и населените места играят също значителна роля в преследването на устойчиво развитие главно поради близостта си до много екологични проблеми, както и до местното ноу-хау за предотвратяване на и адаптиране към екологичните предизвикателства.

Политиката за иновации на ЕС поставя ударение върху мрежите, които свързват бизнеса със заобикалящата го среда (други фирми, университети, научни институти и т.н.) и са активни основно на регионално ниво, напр. в сферата на кълстерните инициативи.

Кълстерът представлява географски свързана мрежа от сходни, взаимнообвързани или допълващи се конкурентни фирми, с активни канали за делови взаимоотношения, комуникация и диалог, които ползват обща специализирана инфраструктура, пазари на труда и услуги, и са изправени пред общи възможности за развитие и/или заплахи.

В приетата през август 2004 г. Иновационна стратегия на Република България<sup>11</sup> кълстерният подход се разпознава като ключов за насърчаване на растежа и повишаване конкурентоспособността на българските малки и средни предприятия.

Стандартните и еднакви политики за иновации не могат да стимулират развитието в изоставашите региони.

<sup>10</sup> <http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/manualnovember2012.pdf>

<sup>11</sup> <http://www.mi.government.bg/bg/themes/inovacionna-strategiya-na-republika-balgariya-14-287.html>

При нарастване значението на регионите, нивата на сближаване в управлението са все по-важни, поради ограничените бюджетни средства. В Белгия, Германия и Китай делът на регионите в разходите за иновации и развитие е поне 50% и тази цифра нараства през последните пет години в повечето държави. Повечето от регионите и националните правителства посочват, че използват повечето от споменатите тук инструменти на политиката за иновации.

На базата на горепосоченото, могат да се дадат следните препоръки:

- Иновациите да заемат централно място в регионалните политики за развитие – напр. Регионални иновационни клъстери;
- Да се изразходват разумно средствата чрез координирани иновационни политики на всички нива на управление;
- Регионалните иновационни стратегии трябва да определят, придружават и оценяват успеха; да са насочени към икономически зони, а не само административни райони; да се признае ролята на регионите в комплексните глобални мрежи, които подкрепят иновациите; по-добра възвращаемост на инвестициите от частния сектор.

### **3. ИНТЕЛИГЕНТНА СПЕЦИАЛИЗАЦИЯ**

Ключова част от усилията на Европа да помогне на държавите членки и регионите да излязат от рецесията е „интелигентната специализация” – иновативна стратегия за локално ориентирана икономическа трансформация.

Интелигентната специализация предполага, че дадена държава членка или регион избира ограничен брой приоритети въз основа своите силни страни и сравнителни предимства, които имат най-голям потенциал да постигнат трайно въздействие. Този подход ще помогне на регионите да осъществят своя потенциал за иновации и да пренасочат структурите си от сферите на промишлеността и знанието към развиващи се сектори и услуги, а също и към международните пазари. Целта на интелигентната специализация е икономиките да се трансформират с оглед на постигането на по-висока добавена стойност и изпълнението на по-конкурентни дейности<sup>12</sup>.

Интелигентната специализация е стратегически подход към икономическото развитие чрез целенасочена подкрепа на научните изследвания и иновациите (НИИ). Това ще бъде основата за инвестиции на Структурните фондове в НИИ, като част от приноса на Политиката за сближаване към постигане на дългосрочните цели за растеж и работни места на Стратегия „Европа 2020”. По-общо казано, интелигентната специализация включва процес на разработване на визия, идентифициране на конкурентни предимства,

---

<sup>12</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_bg.pdf)

определяне на стратегически приоритети и използване на интелигентни политики за увеличаване в максимална степен на потенциала за развитие въз основа на знанието на всеки регион, независимо дали е слаб или силен, високо- или нискотехнологичен<sup>13</sup>.

Настоящата икономическа криза подчерта отчетливата необходимост от възстановяване на баланса във финансите на публичния сектор на национално, регионално и местно равнище. Разумното изразходване на средствата не трябва да води до намаляване на инвестициите в човешки капитал, иновации и научни изследвания, тъй като те са основните елементи, които могат да стимулират връщането към икономически растеж. Иновациите са един от ключовите приоритети на проекта за реформирана регионална политика за периода 2014 – 2020 г., тъй като те са от съществено значение за осигуряване на така необходимия тласък за генериране на икономически растеж, а следователно и за създаване на повече и по-добри работни места.

Интелигентната специализация е пътят напред. Тя представлява съчетание между икономически растеж и разумно разходване на публичните средства, известно на някои като “growthsterity” (от английските думи growth – растеж и austerity – мерки за икономии). Ето защо интелигентната специализация представлява ключова дейност от водещата инициатива „Съюз за иновации”<sup>14</sup> от програмата за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж „Европа 2020”. Интелигентната специализация предполага, че дадена държава членка или регион избира ограничен брой приоритети въз основа своите силни страни и сравнителни предимства, които имат най-голям потенциал да постигнат трайно въздействие. Този подход ще помогне на регионите да осъществят своя потенциал за иновации и да пренасочат структурите си от сферите на промишлеността и знанието към развиващи се сектори и услуги, а също и към международните пазари. Целта на интелигентната специализация е икономиките да се трансформират с оглед на постигането на по-висока добавена стойност и изпълнението на по-конкурентни дейности.

Интелигентната специализация е подход, който Европейската комисия сега вгражда в своите програми от политиката на сближаване. От 2014 г. разработването на стратегии за научни изследвания и иновации, които се основават на концепцията за интелигентна специализация, е едно от предважителните условия за достъп до структурните фондове.

Накратко, интелигентната специализация е политика от ново поколение в областта на научните изследвания и иновациите, която излиза извън класическите инвестиции в научни изследвания и технологии и изграждането на общ капацитет за иновации.

---

<sup>13</sup> Платформа за интелигентна специализация на ЕК. <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>

<sup>14</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/research\\_innovation/general\\_framework/em0041\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/research_innovation/general_framework/em0041_en.htm)

В базата от факти на тази стратегия се вземат предвид не само типичните въпроси в областта на научните изследвания и уменията, а също така и всички преимущества, например географско разположение, структура на населението, климат, природни ресурси, както и въпросите, свързани с търсенето, например потребности на обществото, потенциални клиенти, иновации в публичния сектор. Тя ще насърчава държавата или региона да слее своите уникални местни познания и производствен капацитет в нови комбинации и иновации.

Интелигентната специализация изисква ясна представа за силните и слабите страни на дадена държава или регион, които трябва да бъдат съчетани със силна лидерска позиция и обща визия на заинтересованите страни в областта на иновациите. Ключът към определяне на областите от държава или регион, които имат потенциала да бъдат различни и по-конкурентоспособни от другите, е „процесът на предприемаческо откриване“.

Процесът на предприемаческо откриване се състои в разработването на творчески решения на проблеми чрез съчетаване на силни страни и нови партньори, поемане на рискове, експериментиране, търсене на нови идеи по веригата на създаване на стойност или участие в нови вериги за създаване на стойност. Освен това никога не трябва да се изпуска от поглед крайната цел на иновациите: представяне на иновативни решения на пазара и по този начин генериране на растеж и работни места.

Научноизследователските организации, университетите, творческите сектори, държавните органи и гражданското общество играят важна роля в този процеса на интелигентна специализация. Заедно те се намират в най-добрата позиция да открият областите, в които е вероятно регионът да се отличи благодарение на съществуващите в него възможности и производствени активи. Количествените проучвания на удовлетвореността може да не са достатъчни, тъй като те предлагат само ретроспективен поглед, а не творчески напредничащи идеи, каквито може да се родят в процеса на съвместно създаване.

Направената от Института за перспективни технологични изследвания (IPTs)<sup>15</sup> оценка на регионалната ситуация разкрива, че регионите като цяло срещат трудности при изграждането на глобална перспектива и ориентирано навън измерение.

Налице е ясна необходимост регионите да се концентрират върху своите потенциални силни страни в бъдеще и те трябва да бъдат разглеждани в международен, а не само в национален или регионален план. Регионите трябва да вземат добре обмислени и основаващи се на доказателства решения, а не да разпределят в много области малко по размер финансиране без реално въздействие. В момента приоритетите в регионите са твърде широки и следователно имат по-слабо въздействие, като сякаш се поставя по-голям

---

<sup>15</sup> <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/>

акцент върху производствените отрасли отколкото върху развиващите се сектори и услуги. Все още е ограничено използването на мерки за стимулиране на търсенето и достъпа до пазари, както и подкрепата за изграждане на капацитет за научни изследвания и иновации, и продължава да се наблюдава липса на координация между националните и регионалните правителства.

Целта на стратегиите за интелигентна специализация е да се поощрят експериментите в съществуващи и нови сфери на дейност и да се адаптират политиките в съответствие с поуките от тези експерименти. Интелигентната специализация изисква ефективна и активна координация на политическите интервенции, която да позволи стратегическа координация. Тя също така изисква политиките, но също и различните заинтересовани страни, включително предприятията, да имат по-дългосрочна визия, като същевременно отразяват належащата нужда от вземане на трудни решения в период на тежък преход в условията на строги бюджетни ограничения.

Разработването на стратегии за научни изследвания и иновации за интелигентна специализация е трудна задача, особено в държавите, които нямат особено големи традиции в разработването на политика в областта на иновациите с участието на заинтересованите страни или опит в нейното прилагане и оценка.

Тези стратегии може да бъдат предизвикателство дори за страни с добре функционираща среда за иновации, тъй като е необходимо да се определят и да се вземат трудни решения. Ето защо Комисията създаде инструменти, за да помогне на държавите членки и регионите да разработят свои индивидуални стратегии за интелигентна специализация. Платформата за интелигентно специализиране, чийто домакин е Институтът за перспективни технологични изследвания (IPTS – един от седемте института на Съвместния изследователски център на ЕС), е тясно ангажирана в разработването на концепцията за интелигентна специализация и последиците от нея за политиката.

Днес повече от всякога научните изследвания и иновациите следва да работят заедно за решаване на ключовите предизвикателства пред обществото в области като здравеопазване, демографски промени, устойчиво селско стопанство и биоикономика, чиста и ефективна енергия, интелигентен зелен интегриран транспорт, екология и климат, ефективност на ресурсите и суровините. За нас е важно да планираме на равнопоставена основа, съвместно с останалите страни – членки на Европейския съюз, бъдещите мерки за постигане на максимална ефективност на програмите и инициативите за подкрепа на научните изследвания и иновациите в Европа. България трябва да отстоява интересите на българската академична общност и бизнеса в страната, да впише своите приоритети и да даде собствен принос за изграждането на Европейското научноизследователско пространство и общия европейски дом.

Безспорно е, че ключът към успешен бизнес модел и стабилен икономически растеж лежи в подобряването на качеството на образованието, в замя-

ната на сухата теория с един по-прагматичен подход. Необходимо е знанието да се превърне в можење, в инструмент за вземане на решения.

#### **4. ИНОВАЦИОННИЯТ ПРОЦЕС В ОБРАЗОВАНИЕТО**

Разработването на иновационни проекти е от съществено значение за развитието на висши училища от нов тип и следва да е част от стратегическите приоритети на университетските ръководства. Иновациите са важна част от процеса на глобализация и необходима предпоставка за създаване на конкурентно предимство.

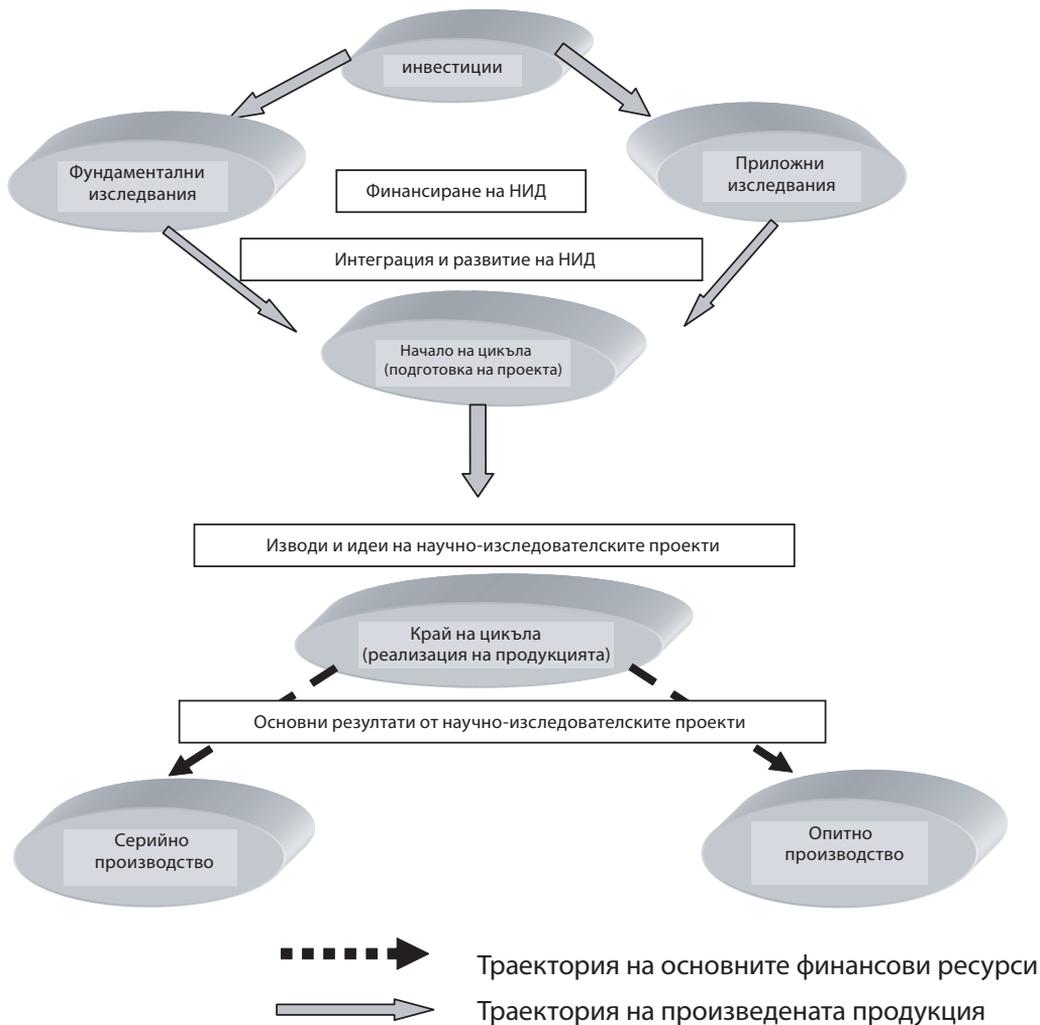
Иновациите стават все повече международни по характер, извършват се в рамките на световни вериги за създаване и е важно да се мисли в световен мащаб, а действия да се предприемат на местно равнище<sup>16</sup>.

Същността на иновационната дейност е максимизацията на социално-икономическия ефект за сметка на по-доброто използване на интелектуалните ресурси на обществото. В обобщен вид иновационният процес представлява структурно-последователен процес. В хода на иновационния процес на основата на резултатите от фундаменталните и приложни изследвания и съответното ресурсно осигуряване се осъществява създаването на високите технологии, организация на производството и реализацията на наукоемката продукция. На Фиг. 1 е представена схема на процеса на стандартизация на иновационния процес.

---

<sup>16</sup> Работен документ на Комисията по образование, младеж, култура и научни изследвания „Подобряване и фокусиране на международното сътрудничество на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите“, Брюксел, 2012.

Фиг. 1. Схема на процеса на стандартизация на иновациите



За разлика от иновационния процес в развитите страни иновациите у нас се извършват в условия на нестабилна икономика, недостатъчен частен капитал, който би могъл да се насочи към разработване и усвояване на най-нова техника и технологии. Според нас, за постигане на тази задача е необходимо да се разработи единна иновационна политика, която да дава приоритетно развитие на научно-техническия комплекс на страната и повишаване на конкурентоспособността на производството както на вътрешния, така и на международния пазар. Особена роля в това отношение има поддържането на системата на висшето образование на световно равнище.

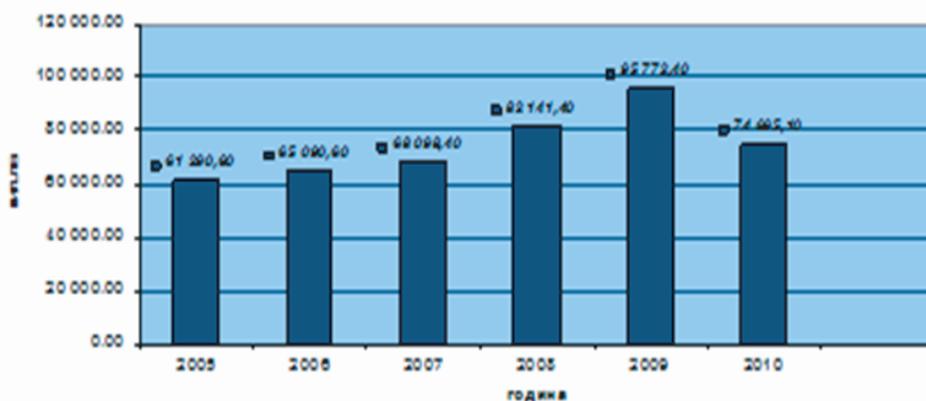
Подходите за формиране на единна иновационна политика са:

- Системният подход за формиране на иновационната политика;
- Приоритетното развитие на наукоемката продукция на висшето образование и науката;
- Ясно определяне на източниците за финансиране на приоритетните направления;
- Формиране на иновационна система на базата на научно-техническите, интелектуални и финансови възможности на страната.

В този план държавните структури, отговарящи за развитието на иновационната дейност в страната не използват в пълна степен потенциала на научните изследвания за провеждане на необходимите научни разработки.

Основателни са претенциите на обществото към Българската академия на науките поради отсъствието на осезаеми резултати от научните разработки и изследвания, за които държавата отделя чувствителни средства (Фиг. 2).

Фиг. 2. Бюджет на БАН по години



В същото време чуждестранни колективи и експерти получават възнаграждения за оценките, заключенията и препоръките, които правят по важни за държавата проекти.

За осигуряване на ефективна иновационна дейност е необходима държавна подкрепа, формиране на държавен научно-технологичен сектор и определяне на ясна схема за финансиране на иновационните програми и проекти със средства от държавния бюджет.

В този смисъл като много положителна стъпка трябва да се посочи проекта на Стратегия за развитие на висшето образование в Република България за периода 2014 – 2020 г.<sup>17</sup>, където се отбелязва, че за задвижване на три-

<sup>17</sup> [http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left\\_menu/documents/documentsproject/2013/BG\\_Higher\\_Edu\\_Strategy\\_2014\\_2020\\_GRAFIKI.pdf](http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/documentsproject/2013/BG_Higher_Edu_Strategy_2014_2020_GRAFIKI.pdf)

ъгълника „висше образование-научни изследвания-иновации“ е необходимо провеждането на реформи. Някои от направленията за реформи са:

- Укрепване на потенциала за научни изследвания и приложни иновации във висшите училища;

- Взаимоизгодна интеграция на изследователската работа в научните институти с: а/ висшите училища и б/ регионите (ще се укрепи и стимулира изградената през 2012 – 2013 г. Регионалната академична мрежа за приложна наука – в партньорство с местния бизнес и съобразно спецификата на самия регион);

- Засилена интеграция на научната и иновативна дейност на висшите училища с националния и европейски бизнес;

Във връзка с тези реформи се предвижда:

- Изграждане на „научна борса“ на национално ниво;

- Финансиране с предимство на научни проекти, към които има доказан интерес от водещи български и европейски фирми;

- Интегриране и ефективно реструктуриране на фонд „Научни изследвания“ и фонда за иновации, съпроводено с улесняване на процедурите за кандидатстване;

- Насърчаване на съвместни изследователски проекти с водещи университети от Европа;

- Създаване на Публичен регистър за контрол на развитието на всеки спечелен проект, постигнатите резултати и крайния икономически ефект;

- Изграждане на механизъм за подкрепа и съфинансиране на екипи, спечелили европейски и международни проекти;

- Разкриване на възможности за висши училища и институти на БАН да участват като юридически лица във външни търгове, вкл. разрешителен режим за определени търговски операции;

- Стимулиране участието на БАН и висшите училища в създаващите се технологични паркове, индустриални и агробизнес зони;

- Разширяване практиката за разкриване на центрове по предприемачество и бизнес инкубатори, за реализация на идеи и иновации от научните кадри и студенти;

- Насърчаване създаването на спин-оф съвместни фирми с бизнеса на територията на висшите училища.

Нарастващата роля на знанието и образованието е общопризната. На висшето образование се възлага особената задача като важен елемент за развитието на социално-икономическите ресурси за всяка отделна страна и за света като цяло. По изследване на Световната банка висшето образование осигурява формиране на личността и развитието на потенциала от аналитични способности, което се отразява върху ефективността на националните икономики. С други думи, знанието е един от главните фактори на производството, а натрупването и прилагането на знания има значение на основно конкурентно предимство за всяка страна.

След като основната ценност в момента е знанието, институциите, които не успеят да го предоставят, могат бързо да изгубят миналия си авторитет и популярност и съответно да загубят ролята си в обществото. Това е и най-голямото предизвикателство пред образователните институции и организации, които трябва да бъдат и създатели на иновациите в обществото.

В този смисъл показателни са резултатите от направения от Европейската комисия сравнителен анализ на иновациите в Съюза за 2013 г.<sup>18</sup>, който сочи, че постиженията в тази област в ЕС се подобряват от година на година, въпреки икономическата криза. Видима е разликата в нивото на отделните страни. Това е резултатът от класация на държавите-членки на ЕС на базата на постиженията на всяка от тях в областта на иновациите за 2011 г.

Докато в най-развитите в иновативно отношение държави резултатите са се подобрили, в други не е бил постигнат напредък. Общата класация в рамките на Съюза остава относително стабилна – Швеция е начело, следвана от Германия, Дания и Финландия. Двигатели на развитието на иновациите в ЕС са малките и средни предприятия и въвеждането на иновациите на пазара, заедно с отличните научноизследователски системи.

Европейската комисия публикува и доклад в допълнение към сравнителния анализ. Докладът за състоянието на Съюза за иновации показва, че Комисията вече е изпълнила до голяма степен поетите ангажименти по водещата инициатива на „Съюз за иновации“. В сравнителния анализ на иновациите в Съюза за 2013 г. страните членки са разделени в следните четири групи:

- Лидери в областта на иновациите – Швеция, Германия, Дания и Финландия – всички те показват резултати значително над средните за ЕС;
- Последователи в областта на иновациите – Холандия, Люксембург, Белгия, Великобритания, Австрия, Ирландия, Франция, Словения, Кипър и Естония – всички с резултати над средните за ЕС;
- Умерени новатори – Италия, Испания, Португалия, Чехия, Гърция, Словакия, Унгария, Малта и Литва – резултати под средното равнище за ЕС;
- Скромни новатори – към тази група се отнасят Полша, Латвия, Румъния и България, чиито резултати са значително под средните за ЕС.

Успехът на лидерите в иновациите се дължи на развитието на националните системи за научноизследователска дейност и иновации в най-иновативните страни, включително на ключовата роля на усилията в областта на бизнес иновациите и иновациите в сектора на висшето образование. Бизнес секторите на всички лидери в иновациите показват много добри резултати по отношение на разходите и заявките за патенти в сферата на научните изследвания и развойната дейност. Освен това всички те разполагат с добре развит сектор на висшето образование и силни връзки между индустрията и науката.

---

<sup>18</sup> <http://www.economynews.bg-news43362.html>

През 2011 г. разходите за научноизследователска и развойна дейност (НИРД) са 429.6 млн. лв. (Таблица 1), или с 1.9% повече в сравнение с предходната година, като растежът им спрямо предходните години в абсолютна стойност не се отразява върху интензивността на НИРД, който е един от ключовите показатели за измерване на напредъка в ЕС в достигане целите на стратегията „Европа 2020“ – стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

През 2011 г. общите разходи за НИРД у нас възлизат на 0.57% от БВП, което е с 0.03 пункта под нивото от 2010г. и все още изостава от средната стойност на този показател за ЕС-27 (2.0 % през 2010 г.).

Таблица 1. Разходи за научноизследователска и развойна дейност

	2007	2008	2009	2010	2011
Разходи за НИРД в България – млн. лв.	273.0	325.9	361.1	421.6	429.6
Разходи за НИРД като % от БВП					
България	0.45	0.47	0.53	0.60	0.57
ЕС-27	1.85	1.92	2.01	2.0	

Успешното прилагане на политиката в областта на иновациите в България зависи от множество структури, които имат отговорности за нейното прилагане и усъвършенстване. В сферата на висшето образование почти всички висши училища се занимават с научноизследователска дейност.

Посоченото по-горе е обусловено от редица обективни условия, които влияят на сферата на образование като цяло и на ситуацията във висшите училища в частност. Между тях са:

- нарастването на наукоемките производства (за ефективната работа, на които повече от 50 на сто от персонала трябва да се състои от лица с висше образование);
- интензивното нарастване на обема на научната и техническа информация;
- бързата смяна на технологиите;
- развитието на сферата на изследванията, които се провеждат на границата между различни науки и пр.

Решаването на тези проблеми изисква нови подходи за формиране и развитие на моделите за обучение на кадри с висше образование. Най-актуални днес са моделите, свързани с развитие на критично мислене, на творческите способности на личността, а така също на разработване на механизми за управление на интелектуално-креативни ресурси.

Всичко казано дотук позволява да се направи извода, че главна насока в дейността на висшите училища днес е не просто присъждането на специалност, а залагане на професионални основи, подчинени на задачата за непрекъснато обучение и самостоятелно развитие в професионален и личен план. За ефективното развитие на висшето образование са необходими различни съвременни модели на обучение във висшето училище.

Трябва да отбележим, че самият термин „модел на обучение“ не се използва еднозначно. Обобщаващ модел на иновативно обучение за първи път се споменава в труда на Kozma R. B. and J. Johnson 1991<sup>19</sup>. В него се предвижда:

- активно участие на студента в процеса на обучение;
- възможност за използване на получените знания в реални условия;
- представяне на информацията под най-различна форма (текстова или цифрова);
- индивидуален подход към обучението на колективната дейност.

Един от фундаменталните въпроси, отнасящи се до динамиката на иновационния процес в системата на висшето образование е съкращаването на времевия лаг между появата на новото знание и неговото използване, внедряването му. Тези въпроси в наши дни са много важни, защото от бързината, с която новите знания се претворяват в практиката, зависи успехът на целия иновационен процес. Като правило управлението на иновационния процес предполага отстраняване на препятствията, затрудняващи практическата реализация на прогресивните идеи, получаването и съхраняването на конкурентните предимство в резултат на внедряване в сектора на иновационните продукти и услуги.

Сферата на образованието е една от най-иновационните сфери, от която в най-голяма степен зависи създаването на иновационен климат и конкурентоспособност на икономиката като цяло. Характерът и ефективността на иновационните процеси в различните отрасли на икономиката и в различните сфери на дейност съществено зависят от характера и ефективността на иновационната дейност в сферата на образованието. При осъществяването на разпространението на иновациите в сферата на образованието се създава и развива съвременната образователна система – система на отворено, гъвкаво, индустриализирано ниво на знание, на непрекъснато образование на личността в течение на целия живот. Такава система представлява единство от:

- производствени иновации в сферата на образованието, изразяващи се в новите технологии (технологичните иновации), нови методи и начини на преподаване и обучение (иновации в системата на образованието);

---

<sup>19</sup> Kozma, R. B., and J. Johnson, *The technological revolution comes to the classroom*, 1991, P. 45.

- управленски иновации, които включват икономическите механизми в сферата на образованието (икономически иновации) и институционалните форми в областта на образованието (организационни иновации).

Всичко това води до съществено разпространение на управленските иновации в областта на образователния процес. Като правило точно тук се наблюдава значителен организационен лаг, т.е. внедряването на производствените иновации в течение на определен период се извършва в условията на остарели управленски структури и методи, което изисква разработването и реализацията на организационни иновации, чието усвояване е най-важният фактор за развитието на цялата образователна система.

\*\*\*

В заключение можем да посочим, че иновациите са основният и увеличаващ се източник на растеж във всички страни. В определението за новите модели за растеж, насочени към социална и екологична устойчивост, регионите са ключови фактори в оформянето на виртуозни иновационни траектории и в мобилизирането на неизползвания потенциал за национален растеж. Необходим е и международен диалог за обмяна на добри практики между правителствата. Интелигентната специализация изисква политиците, но също и различните заинтересовани страни, включително предприятията, да имат по-дългосрочна визия, като същевременно отразяват належащата нужда от вземане на трудни решения в период на тежък преход в условията на строги бюджетни ограничения<sup>20</sup>.

Конкурентоспособната икономика диктува своите актуални изисквания и към всяка една от страните в триъгълника на знанието „образование – научни изследвания – иновации“. За да отговори на тези изисквания образованието трябва да осигурява възможности за иновации и успешна комерсиализация на инвестициите, вложени в учебния процес<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> Обобщен доклад относно задвижвания от иновациите растеж в регионите: ролята на интелигентната специализация, 2012 г.

<sup>21</sup> Радонова, Ив., Сътрудничеството между висшите училища и бизнеса/индустрията – необходимост и предизвикателство, Болонски процес, Издание на ЦРЧР, 2011.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Обобщен доклад относно задвижвания от иновациите растеж в регионите: ролята на интелигентната специализация, 2012 г.
2. Платформа за интелигентна специализация на ЕК. <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu>
3. РАБОТЕН ДОКУМЕНТ на Комисията по образование, младеж, култура и научни изследвания „ПОДОБРЯВАНЕ И ФОКУСИРАНЕ НА МЕЖДУНАРОДНОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО НА ЕС В ОБЛАСТТА НА НАУЧНИТЕ ИЗСЛЕДВАНИЯ И ИНОВАЦИИТЕ“, Брюксел, 2012
4. Радонова, Ив., Сътрудничеството между висшите училища и бизнеса/индустрията – необходимост и предизвикателство, Болонски процес, Издание на ЦРЧР, 2011
5. Съобщение на Комисията до Европейския парламент, Съвета, Европейския икономически и социален комитет и Комитета на регионите „Подобряване и фокусиране на международното сътрудничество на ЕС в областта на научните изследвания и иновациите – стратегически подход“ COM(2012) 497.
6. Kozma, R. B., and J. Johnson, The technological revolution comes to the classroom, 1991, P.45
7. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_bg.pdf)
8. <http://www.eufunds.bg/bg/page/17>
9. [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_bg.htm)
10. <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=772>
11. <http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/manualnovember2012.pdf>
12. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_bg.cfm#9](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_bg.cfm#9)
13. [http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/ris3\\_bg.pdf](http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/ris3_bg.pdf)
14. <http://www.mi.government.bg/files/useruploads/files/innovations/manualnovember2012.pdf>
15. <http://www.mi.government.bg/bg/themes/inovacionna-strategiya-na-republika-balgariya-14-287.html>
16. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag44/mag44_bg.pdf)
17. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/research\\_innovation/general\\_framework/em0041\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/research_innovation/general_framework/em0041_en.htm)
18. <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/>
19. [http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left\\_menu/documents/documentsproject/2013/BG\\_Higher\\_Edu\\_Strategy\\_2014\\_2020\\_GRAFIKI.pdf](http://www.minedu.government.bg/opencms/export/sites/mon/left_menu/documents/documentsproject/2013/BG_Higher_Edu_Strategy_2014_2020_GRAFIKI.pdf)
20. <http://www.economynews.bg-news43362.html>

# СЪВМЕСТНО СЪЗДАВАНЕ НА СТОЙНОСТ ЧРЕЗ ОБМЕН НА КАДРИ В РАМКИТЕ НА КЛЪСТЕРНО ФИРМЕНО ОБЕДИНЕНИЕ ОТ ИТ СЕКТОРА

докторант Ани Атанасова

докторант Радослав Владов

Югозападен университет „Неофит Рилски“ Благоевград

## CO-OPERATION CREATING VALUE THROUGH HUMAN RESOURCES EXCHANGE WITHIN THE IT CLUSTER

Ani Atanasova

Radoslav Vladov

*ABSTRACT: Today we are seeing the emergence and rapid development of new industries, the internationalization of the economy, the expansion of the worldview and value chains of companies. The global economic environment, nowadays characterized by increasing complexity, forces companies and countries to rely much more on the development of new models of partnership.*

*The competitive organizations associate in order to create high added value overcoming the contradictions between them. In order to achieve synergy in pursuit of their goals, they must be able to cooperate and compete simultaneously, to conduct their business together in the “distant” organizations. Firms with the highest technological progress, working in the field of information technology, have the advantage first to perceive the concept of co-operation and effective use of most valuable resource – the human resources.*

*KEYWORDS: co-operation creating value, human resources, cluster, IT branch, co-operative advantage, partnership*

### ВЪВЕДЕНИЕ

В съвременните условия някои от основните характеристики на външната среда на предприятията са нейната силна неустойчивост и висока динамичност, непрекъснатото засилване на конкуренцията на отрасловите и/или регионални пазари, изключително бързото развитие на информационните технологии, водещо до големи промени в условията на конкурентната борба<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Димитрова, Р. Мониторинг на конкурентоспособността на предприятието. VII „Н. Рилски“, Благоевград, 2014, с. 5.

При това анализът на компонентите на външната среда на предприятието е от съществено значение, тъй като те влияят в съчетание с вътрешните фактори върху неговото равнище на развитие<sup>2</sup>. Конкурентоспособността на едно предприятие, работещо в глобална среда, все повече зависи от обкръжаващата го среда и по-конкретно от ползотворното сътрудничество с производители, доставчици, клиенти, държавни и обществени организации и дори и парадоксално да звучи от сътрудничество със своите конкуренти. Всички те могат да бъдат наречени с общо наименование „партньори“. В този контекст е и становището на Р. Димитрова, че един от елементите на вътрешноотрасловата конкурентна среда е степента на интеграция в съответния отрасъл<sup>3</sup>. В тази връзка В. Кюрова счита, че конкурентоспособност в дългосрочен аспект може да се постигне посредством различни форми на междуфирмено сътрудничество, прилагани от предприятията<sup>4</sup>. Вече мениджърите все по-смело прибягват към кълстерния подход в търсене на решения за икономическо развитие.

Според А. Маршал и М. Портър<sup>5</sup>, междусекторните и междуфирмените връзки и отношения са начин за повишаване конкурентоспособността на компаниите, влизащи в кълстера, което от своя страна влияе положително върху развитието на региона. Кълстерните обединения предлагат съвместно ползване на ресурси, намаляват разходите за производство и увеличават приходите от продадената продукция. Допълнителни икономически ползи за фирмите, иницирали коопериране между конкуренти, водят до възможности за развитие на вътрешните стопански показатели на всяка фирма или за по-авно навлизане на целевия пазар.

Целта на нашето изследване е да се проследят съвременните тенденции в кооперирането на конкуренти от ИТ сектора в рамките на кълстерните обединения и ролята на човешките ресурси за подпомагане на тези процеси.

## АНАЛИЗ И ОБСЪЖДАНЕ

Често координацията на управленските операции във веригите на стойността между фирмите в кълстера е предизвикателство при наличие на множество конкуренти. Предизвикателната форма на взаимоотношение между участниците, работещи заедно, докато се конкурират на чужди пазари, е

---

<sup>2</sup> Кюрова, В., Маркетинг в предприемаческата дейност, VII „Н. Рилски“, Благоевград, 2014, с. 89.

<sup>3</sup> Димитрова, Р. Мониторинг на конкурентоспособността на предприятието. VII „Н. Рилски“, Благоевград, 2014, с. 63.

<sup>4</sup> Кюрова, В., Организация и управление на международната маркетингова дейност, В: Проблеми на малкия бизнес, Лангов, Благоевград, 2012, с. 78.

<sup>5</sup> Porter, M., The Competitive Advantage of Nations, Macmillan, London, 1990.

позната като „коопериране между конкуренти“ (co-opetition). Успехът в сегашната структура за коопериране на конкуренти може да бъде увеличен чрез опит с дългогодишни партньори и добиване на ползи чрез координиране на дейностите. Вътрешнофирменото координиране на дейности между конкуренти е хоризонтална форма на ангажимент, различна от вертикалната координация, която често е изучавана от науката за управление на веригите на стойността<sup>6</sup>.

Идентифицирането на клъстерите като обединения разкрива две направления – хоризонтална и вертикална верига от процеси и връзки.

Най-често срещания вид клъстерно обединение е хоризонталния клъстер, който свързва сходни по дейност фирми, разположени в определена географска област. Освен че фирмите използват общи производствени ресурси със своята обвързаност по веригата на стойността, те са и конкуренти, които създават еднакви или подобни продукти. Ефектът на общото местонахождение на обединените фирми се състои в привличане на обширна целева база от клиенти, които са значително по-силно удовлетворени, и подпомагат задълбочаването на вътрешната мрежа от взаимоотношения, което създава необходимите знания и информация за иновации и технологично развитие.

При вертикалната мрежа от клъстерни участници, отново разположени в близост по своето географско положение, транспортните и дистрибуционните разходи са оптимизирани и тясната връзка между производствения процес и потребителите засилва специализацията<sup>7</sup>.

Извличането на максимална полза от обединението е общата цел на участниците, а това се осъществява единствено благодарение на заинтересованите лица чрез тяхната ангажираност към общността, комуникация между кооперираните конкуренти, лидерство и добър опит, ясно очертаване на задачите и всеобхватност на действието.

За участниците в клъстера сътрудничеството не е цел, а инструмент за постигане на целите. Те са склонни да сътрудничат на конкурентите си, за да достигнат цели, които се оказват недостижими без помощта на техните преки съперници в бизнеса. Улесняването на взаимоотношенията чрез обмен на информация, интегриране и оптимизиране на процесите се дължи на интернет и мобилните технологии, които все повече създават необходимостта компаниите да си сътрудничат и същевременно да продължат да бъдат конкуренти. В днешната мрежова икономика съвместното създаване на допълнителна стойност чрез сътрудничество и същевременно конкуриране е мощно

---

<sup>6</sup> Wood L., Effective horizontal coordination in cooperative clusters: developing the required attributes for supply chain management, 2010, Australia, pp. 1-7.

<sup>7</sup> Щонова, И., Повишаване на конкурентоспособността на туристически фирми чрез участието им в клъстери, 2012, стр. 10-20.

средство за идентифициране на нови пазарни възможности и развиване на бизнес стратегии<sup>8</sup>.

Brandenburger и Nalebuff<sup>9</sup> обръщат сериозно внимание на концепцията за съвместно създаване на допълнителна стойност чрез сътрудничество и конкуриране (co-opetition). Неологизмът се използва за представяне на кооперирането между конкуренти, които могат да си сътрудничат с цел създаване на по-голяма стойност за бизнеса, която да бъде поделена между тях, като в основата на тази постановка стои „Теорията на игрите“.

Основните участници на пазара (клиенти, снабдители, конкуренти и доставчици на допълващи се продукти и услуги) представляват организирана, систематизирана мрежа за създаване на допълнителна стойност. Brandenburger и Nalebuff представят комплементорът (complementor) като конкурент, чиято стока се цени повече, когато потребителите притежават две конкурентни стоки, отколкото ако са собственици на продукт само на един от конкурентите<sup>10</sup>. (Виж фиг. 1) Ползите за предприемачите се основават на добавената стойност, която самите те носят на останалите. Добавената стойност е равна на разликата между общата стойност с предприемача и общата стойност без него. Изхождайки от твърдението, че ключова предпоставка за успешното реализиране на съвременния бизнес е разбирането и изучаването на потребителското поведение<sup>11</sup>, трябва да добавим, че преценката за създадената добавена стойност се осъществява само в случай, че компанията може да се постави на мястото на потребителя. Теоретиците съветват да се излезе извън „кутията“ или съзнанието, където се създават блага и предприемачите сами се оценяват.

---

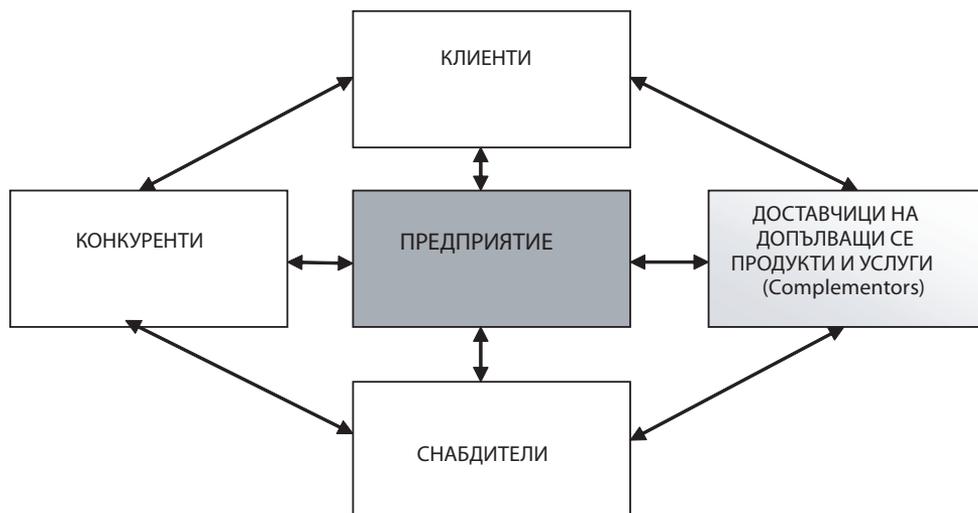
<sup>8</sup> Bowser, J., Strategic co-opetition: The value of relationships in the networked economy, IBM, pp. 1.

<sup>9</sup> Brandenburger, A.M. & Nalebuff, B.J. “Co-opetition”, Harper Collins Business, Hammersmith, London, UK.

<sup>10</sup> Пак там.

<sup>11</sup> Yaneva, D. Assessment of the factors forming the consumer behavior in cultural tourism. International Scientific Conference “Cultural corridor Via Diagonalis – cultural tourism without boundaries”, Sofia – Bulgaria, Belgrade – Serbia, 2013.

Фиг. 1. Мрежа за създаване на допълнителна стойност



**Източник:** Barry J. Nalebuff, Adam N. Brandenburger.

В едно от своите изследвания, посветено на споделянето на знания в рамките на клъстерните обединения, авторите Pak Yoonk и Maria Molina<sup>12</sup> разглеждат три ключови фактора за поддържане на този процес, а именно:

- наличие на силни харизматични личности, лидери;
- наличие на уважение и доверие между членовете на клъстера;
- вярващи в сътрудничеството участници.

Основната заплаха за неуспеха на клъстера произтича от това някой от ръководителите да напусне обединението, което води до привличане на свои колеги след себе си или да демотивира останалите. Пред уважението стои една преграда на минал опит със своите конкуренти, която пречи на някои от участниците да предоставят знанията си, считайки, че по този начин биха спомогнали за засилване на позициите на преките им конкуренти. За избягване на тези подозрения, членовете трябва да бъдат убедени, че техните усилия ще се насочат към излизане извън тяхната вътрешноконкурентна среда.

Друг обезкуражаващ въпрос е свързан с възприемането на понятието „споделяне“. За много членове това споделяне е равносилно на предоставяне на възможност за кражба на идея. Това може да бъде избегнато, когато лидерът направи първата крачка.

<sup>12</sup> Yoonk P., M. Molina, Knowledge Sharing and Business Clusters, 7<sup>th</sup> Pacific Asia Conference on Information Systems, 10-13 July 2003, Adelaide, South Australia, p. 1224.

В тази връзка Waits<sup>13</sup> описва шест дейности, които спомагат за подобряване на сътрудничеството между членовете на клъстера:

- co-inform (съвместна форма на информиране) – идентифицира членовете на клъстера, техните компетенции; популяризира клъстера и подобрява комуникацията между членовете на обединението;
- co-learn (съвместно учене) – разходите по образователните и обучителните програми са споделени между членовете на клъстера;
- co-market (общ пазар) – колективно организиране на дейностите по представяне на продуктите и услугите на клъстера на пазара;
- co-purchase (коопериране при доставките) – обединение при доставки на ресурси и оборудване;
- co-produce (кооперативно производство) – съвместно производство на някои продукти или услуги;
- co-build economic foundations (изграждане на съвместни икономически основи) – съвместно изграждане на икономически фундаменти, където клъстерните обединения повлияват върху законодателната система за създаване на подходяща среда за икономически растеж.

Някои автори като Zakrzewska-Bielawska<sup>14</sup> определят междуконкурентното коопериране, като ресурсно-базирана детерминанта. Специфичният и допълващ характер на ресурсите, ангажирани в този тип отношения, са източник на конкурентно предимство, което е резултат от съвместното използване на тези ресурси. Едновременното сътрудничество и конкуренция дава възможност на предприятията да извлекат обща полза от споделяне на ресурсите и създаване на нови. Те имат възможност чрез обединението си да постигнат икономия от мащаба и да получат достъп до ресурси, които не могат да получат индивидуално. Характерно за сектора на високите технологии е това, че за него такива ресурси се явяват хората със своите специфични знания, умения и висока квалификация необходими за създаване на иновативни, базирани на знанието продукти и услуги.

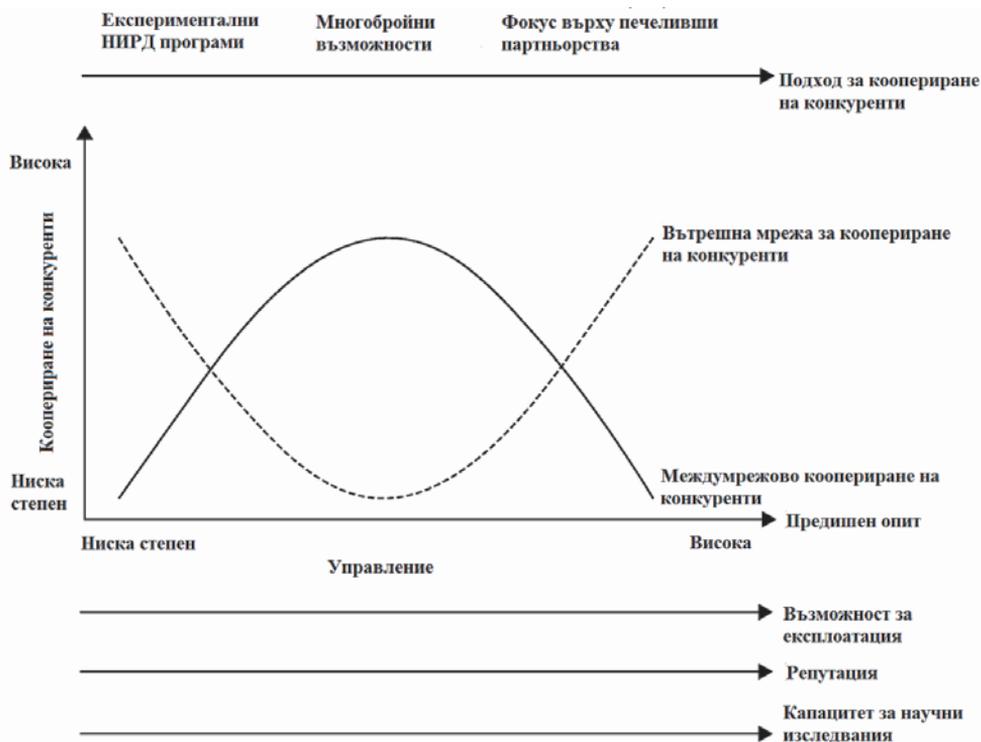
Дружествата, създаващи добавена стойност, трябва да са способни едновременно да споделят и защитават своите знания, като актив, както и да създават нови. Интегративната рамка за съвместното създаване на стойност чрез сътрудничество и конкуриране, основано на знания, представя междуфирмен трансфер на знания (виж фиг. 2).

---

<sup>13</sup> Waits, M. (2000), 'The added value of the industry cluster approach to economic analysis, strategy development, and service delivery', *Economic Development Quarterly*, vol. 14, no. 1, pp. 35-50.

<sup>14</sup> Zakrzewska-Bielawska, Agn., *What Inhibits Cooperation With Competitors? Barriers of Coopetition in the High-Tech Sector*, *Proceedings of World Business and Economics Research Conference*, p. 7.

Фиг. 2. Подход за коопериране на конкуренти чрез връзка между техен предишен опит за обединение и сегашното им поведение



**Източник:** адаптирано по Schiavone, Fr., M. Simoni, (2011), An experience-based view of co-opetition in R&D networks, European Journal of Innovation Management, Vol. 14 Iss: 2, pp. 136-154.

Според Schiavone и Simoni<sup>15</sup>, създаването на връзка между проучвания за социалната внедреност и научните трудове, основани на ресурсното осигуряване, предлага ясно разграничаване по отношение на поведението на организации, инициращи кооперирането на конкуренти, а именно – вътрешна мрежа за коопериране на конкуренти и междумрежово коопериране на конкуренти. Двата вида сътрудничество между конкуренти възникват вследствие на предишния опит на фирмите за формиране на успешни съвместни мрежи с техни конкуренти. Предположението на двамата учени е, че обратната U-образна форма е някакъв вид компромис между двата вида сътрудничество, а именно:

<sup>15</sup> Schiavone, Fr., M. Simoni, (2011), An experience-based view of co-opetition in R&D networks, European Journal of Innovation Management, Vol. 14 Iss: 2, pp. 136-154.

- максималното ниво на кооперирането между конкуренти във вътрешна мрежа и най-ниското ниво в междумрежово коопериране се разглежда като ниско и най-високо ниво на опит с предишни партньори;
- минималното ниво на вътрешномрежовото коопериране и максималното на междумрежовото коопериране са очаквани като умерени нива на опит с предишни партньори.

Таблица 1. Степен на ангажираност при коопериране между конкуренти

	Съвместни усилия за излизане на целеви пазари	Съвместно развиване на технологии
Обмен на съществуващите знания	Ниска	Ниска
Съвместни научни изследвания и развойна дейност	Ниска	Висока
Съюзи за създаване на нови стандарти на пазара	Висока	Ниска
Споразумения за съвместна работа, за да се интегрират съществуващите предприятия	Висока	Висока

**Източник:** адаптирано по G. Francesco, TYPES OF COOPETITION TO MANAGE EMERGING TECHNOLOGIES, University of Catania, Italy, [http://ecsocman.hse.ru/data/716/657/1219/types\\_co-opetition.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/716/657/1219/types_co-opetition.pdf)

В сектора на високите технологии ползите за участниците в кълстерното обединение се отнасят до улеснен достъп до ресурси, намаляване на някои разходи, засилване на пазарни позиции по отношение на други конкуренти, както и придобиване на уникални знания<sup>16</sup>. От друга страна основната опасност е свързана с възможността за изтичане на знания, което поражда нежелание за споделяне на този ресурс. В някои случаи частичната загуба на автономия на компанията, страхът от сътрудничество с конкурентите, несъответствието на стратегиите или възможността съперника да добие по-добра пазарна позиция, създават напрежение между участниците.

<sup>16</sup> Zakrzewska-Bielawska, Agn., What Inhibits Cooperation With Competitors? Barriers of Coopetition in the High-Tech Sector, Proceedings of World Business and Economics Research Conference, p. 7.

За поддържане на колегиалното отношение е необходимо реализиране на очакванията за ефективно поведение за постигане на общи взаимноизгодни цели. Много често обаче в практиката се наблюдава опортюнистично поведение в някои от сътрудническите си съперници. Това поражда опасения за загуба на конкурентни предимства<sup>17</sup>.

Глобализацията, хипер-конкуренцията, необходимостта високотехнологичните компании постоянно да въвеждат иновации, което от своя страна е свързано с големи инвестиции, са предпоставки за споделяне на ползите и рисковете с партньори, които същевременно са и съперници. Въпреки че една от причините за сътрудничество е редуциране на разходите, самият процес на поддържане и управление на кооперирането между конкуренти предполага определен разход за партньорите. Размерът на предприятието, участник в ИТ обединението, също така оказва влияние върху желанията и възможностите за коопериране. От една страна, малките и средни предприятия притежават гъвкавост, предприемачески дух и активен подход в намеренията си за коопериране, но от друга, за разлика от големите компании те са по-нестабилни и податливи по отношение на загуба на самостоятелност. В някои държави формите на законови регулации на този тип взаимоотношения могат да попаднат под ударите на антитръстовото законодателство.

Не на последно място важна роля за изграждане на отношение на сътрудничество между конкурентите се явява фактора „предишен опит“. Ако той е отрицателен, това може да породи нежелание и избягване на между-конкурентното съглашателство.

Според изследване на професор Agnieszka Zakrzewska<sup>18</sup>, направено на база опита на високотехнологични компании, бариерите за сътрудничество между конкуренти са следните:

- несъответствие в стратегиите;
- отклонение от целите на страните;
- липса на допълващ характер на ресурсите;
- общ и равен достъп до материални и нематериални ресурси, както и до пазари;
- опортюнизъм на партньора;
- загуба на източник на конкурентно предимство;
- увеличение на разходите;

---

<sup>17</sup> Ritala, P. 2012, "Coopetition Strategy – When Is It successful? Empirical Evidence on Innovation and Market Performance", *British Journal of Management*, Vol. 23, No. 3, pp. 307-324.

<sup>18</sup> Zakrzewska-Bielawska, Agn., What Inhibits Cooperation With Competitors? Barriers of Coopetition in the High-Tech Sector, *Proceedings of World Business and Economics Research Conference*, p. 7.

- регулации, забраняващи кооперирането;
- негативен опит, свързан със сътрудничеството с конкурентите.

В надпреварата, стимулирана чрез въвеждане на технологии, всяка фирма има необходимост да споделя ресурси и/или да разпространява рисковете, свързани с развитието и/или пускането на пазара на технологии. Apple Computer Inc създава алианс със Sony Corporation за производството на Apple's Powerbook computers, което е пример за споделени ресурси между конкуренти. Съюзът между Apple и Sony свързва способността на Apple за проектиране на лесни за използване компютърни продукти със способността за миниатюризация на Sony, включително и за ноу-хау, необходими за производството на компактни продукти<sup>19</sup>.

Проучване на глобалните стратегически съюзи в областта на биотехнологиите установява, че взаимното допълване на фирмите в научно-изследователска и развойна дейност (НИРД), познаването на пазара и специфичните за страната ресурси, наред с местни и чуждестранни фирми, е ключов фактор във формирането на споразумения за сътрудничество между конкуренти<sup>20</sup>. Дори и тези случаи са свързани поради необходимостта от подобряване на конкурентоспособността на компаниите на пазара.

Най-успешните кълстерни обединения се наблюдават във високотехнологичните сектори, като те са ярък пример за предимствата при формиране на този тип структури. Сътрудничеството и съперничеството едновременно като идея се заражда в Силиконовата долина. Един високотехнологичен проект с регионално или глобално значение е сбор от множество по-малки технологични решения. Множество конкуренти физически локализирани на едно място могат да създадат необходимостта от обединен капацитет за създаване и реализиране на иновационни проекти. Това води до непрекъснато взаимодействие с цел обмен на знания, които да бъдат интегрирани за постигане на високи резултати.

Бурното развитие на сектора на информационните технологии в едно с дефицитния от към висококвалифицирани кадри трудов пазар изправи компаниите пред трудна ситуация за намиране на бърз изход от проблема. Повечето малки и средни предприятия не успяват да намерят средства за привличане на таланти, явяващи се основен фактор за успех и източник на конкурентно предимство. До скоро считано за парадоксално коопериране между конкуренти е една възможност за намиране на изход от създалата се ситуация.

Сътрудничество най-често се установява в развойните дейности, доставките и производството. Докато търговията, продажбите и като цяло маркетинга са включени в обхвата на конкурентните дейности.

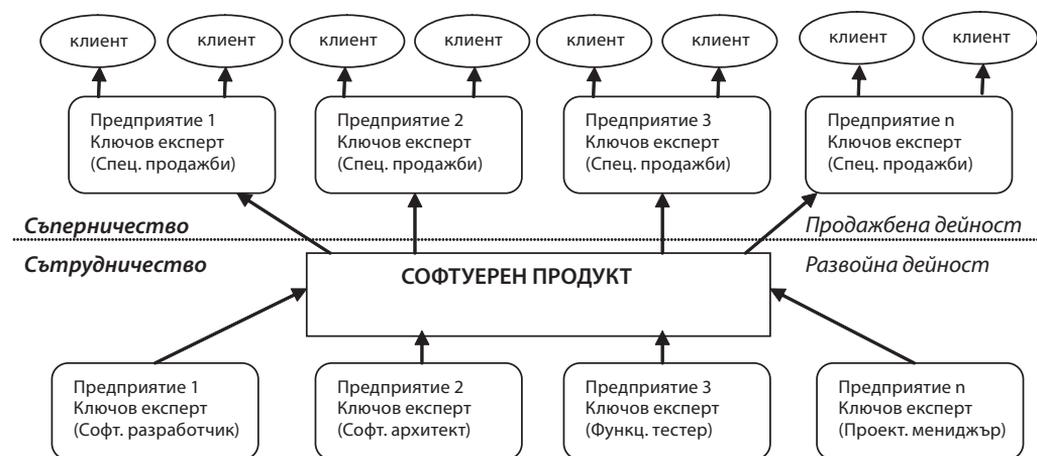
---

<sup>19</sup> G. Francesco, Types Of Coopetition To Manage Emerging Technologies, University of Catania, Italy, [http://ecsocman.hse.ru/data/716/657/1219/types\\_co-opetition.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/716/657/1219/types_co-opetition.pdf), стр. 4.

<sup>20</sup> Пак там.

Пример за това може да бъде създаване на софтуерен продукт в рамките на кълстерното обединение, който да бъде реализиран на пазара поотделно от партньорите, но вече като конкуренти. Схематично това може да бъде представено по следния начин: (Виж фиг. 3)

Фиг. 3. Разпределение на процесите на сътрудничество и съперничество при производството и реализацията на софтуерен продукт



**Източник:** Собствена разработка.

Според проведено изследване през 2012 година от Българската Асоциация по информационни технологии (БАИТ), длъжностите посочени в модела (софтуерен разработчик, софтуерен архитект, функционален тестер, проектен мениджър) се определят, като едни от най-дефицитните за отрасъла<sup>21</sup>.

За успешното разработване на програмен продукт е необходимо пълен набор от висококвалифицирани специалисти в тези области. Трудността при наемането им и високата цена на труда са пречки особено за малките предприятия да поддържат пълна кадрова заетост. Възможен изход може да бъде намерен в кооперирането с други организации макар и конкуренти.

Отношенията между фирмите в кълстера са също така и отношения между служителите на тези фирми. Тяхната готовност за партньорство с колеги от други конкурентни фирми са важна предпоставка за успешно дългосрочно сътрудничество.

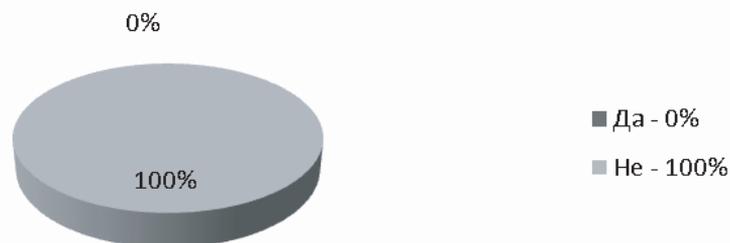
Във връзка с анализиране и решаване на някои проблеми от настоящата статия през месец март 2014 година е направено кратко анкетно проучване сред ИТ специалисти от фирми-членки на кълстери в България. С така под-

<sup>21</sup> <http://www.bait.bg/komisii/initsiativa-obrazovanie>, дата на достъп: 03.04.2014.

браните въпроси се цели да се разкрият добри възможности и съответно заплахи при създаването на обединения между конкурентни фирми.

Фиг. 4. Нагласи за съвместна работа с конкурентни фирми

**Ако бъдете привлечени в проект, осъществяван в няколко конкурентни организации, мислите ли че работата Ви с тях ще създаде проблеми?**

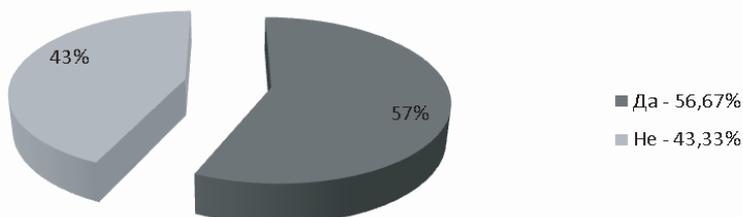


**Източник:** Собствена разработка.

От представената графика ясно и категорично се вижда готовността на служителите на конкурентни фирми да работят заедно. Това дава възможност на мениджърите да започнат преговори за коопериране без да очакват съпротива от страна на служителите си.

Фиг. 5. Нагласи за започване на работа в конкурентно предприятие

**Ако компания, която е партньор на Вашата фирма в проекти, в които сте участвали и Вие, Ви предложи работа при по-добро възнаграждение, бихте ли се съгласили?**



**Източник:** Собствена разработка.

Процентът на анкетираните служители, които имат нагласи да напуснат настоящите си работодатели и да станат част от техните конкуренти, е голям. Това се явява риск от една страна за изтичане на кадрови ресурс и от друга предпоставка за конфликт между членовете на кълстера и заплахата за бъдещи партньорства. За да бъде избегнато това, е необходимо предварително обсъждане преди преминаване към споразумение за сътрудничество.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Съвместното създаване на допълнителна стойност чрез коопериране на конкуренти от ИТ сферата е напълно възможно и са налични множество добри и успешни примери за това. Успешното организиране и управление на кълстерните обединения в този бранш се постига с голям предишен опит в съвместните дейности с доставчици и конкуренти. Въпреки трудностите и ограниченията, ползите и предимствата от тези обединения са значителни и намаляват разходите за научно-изследователска и развойна дейност.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Димитрова, Р., 2014, Мониторинг на конкурентоспособността на предприятието. VII „Н. Рилски“, Благоевград.
2. Кюрова, В., 2014, Маркетинг в предприемаческата дейност, VII „Н. Рилски“, Благоевград.
3. Кюрова, В., 2012, Организация и управление на международната маркетингова дейност, В: Проблеми на малкия бизнес, Лангов, Благоевград.
4. Zakrzewska-Bielawska, Agn., What Inhibits Cooperation With Competitors? Barriers of Coopetition in the High-Tech Sector, Proceedings of World Business and Economics Research Conference, 7-8.
5. Brandenburger, A. M. & Nalebuff, B. J. “Co-opetition”, Harper Collins Business, Hammersmith, London, UK.
6. Yoonk P., M. Molina, 10-13 July 2003, Knowledge Sharing and Business Clusters, 7<sup>th</sup> Pacific Asia Conference on Information Systems, Adelaide, South Australia, 1224-1225.
7. Bowser, J., Strategic co-opetition: The value of relationships in the networked economy, IBM, 1-2.
8. Waits, M., 2000, ‘The added value of the industry cluster approach to economic analysis, strategy development, and service delivery’, Economic Development Quarterly, 14 (1), 35-50.
9. G. Francesco, TYPES OF COOPETITION TO MANAGE EMERGING TECHNOLOGIES, University of Catania, Italy, [http://ecsocman.hse.ru/data/716/657/1219/types\\_co-opetition.pdf](http://ecsocman.hse.ru/data/716/657/1219/types_co-opetition.pdf)

10. D.R. Gnyawali and R. Madhavan, 2001, "Cooperative networks and competitive dynamics: a structural embeddedness perspective", *Academy of Management Review*, 26 (3), 431-445.
11. Schiavone, Fr., M. Simoni, 2011, An experience-based view of co-opetition in R&D networks, *European Journal of Innovation Management*, 14 (2), 136-154.
12. Wood L., 2010, Effective horizontal coordination in coepetitive clusters: developing the required attributes for supply chain management, Australia.
13. Yaneva, D., 2013, Assessment of the factors forming the consumer behavior in cultural tourism. International Scientific Conference "Cultural corridor Via Diagonalis – cultural tourism without boundaries", Sofia – Bulgaria, Belgrade – Serbia.
14. <http://www.computerweekly.com/news/2240061617/IT-gets-more-complex-again>, (достъпен 05.03.2014).
15. <http://searchcio.techtarget.com/definition/co-opetition>, (достъпен 05.03.2014).
16. <http://www.strategy-business.com/article/17483?gko=30cb6>, (достъпен 05.03.2014).

# ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ФАКТОРИ ПРИ ПОТРЕБЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ: ПРОБЛЕМИ И РЕШЕНИЯ

гл. ас. д-р Станка Ринкова

Югозападен университет „Неофит Рилски“, Благоевград

## INSTITUTIONAL FACTORS RELATED TO THE CONSUMPTION OF HUMAN CAPITAL: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Stanka Rinkova

*ABSTRACT: There is a need for implementation of the institutional approach to the analysis of the processes related to the consumption of human capital. The institutions have a decisive influence on the economic behavior of the people. The reasons for the inefficient use of that capital relating to the institutional environment are apointed: work in progress “institution building” and economic reforms, the parameters of public goods. The consumption of human capital is a prerequisite for a long-term and improves the impact of institutional factors.*

*KEYWORDS: human capital, use /consumption/ of human capital, institutional environment, effects /benefits/ of human capital.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Новите социално-икономически реалности и все по-глоболизиращ се свят обуславят нарастване интереса на икономическата наука към човешкия капитал. Знанията все повече се превръщат в основен ресурсопределящ фактор за всяка страна, за икономическото ѝ развитие и конкурентноспособност. Трябва да се съгласим с П. Дръкър: „Независимо от това какви материални ресурси притежават системите, то те сами по себе си не могат да се умножат. И държавата и фирмите се развиват благодарение на енергията и интелекта на хората, които са в тях /в тези системи/“. Формирането на глобалното информационно общество основано на знанието е в основата и на приетата от Европейската комисия през 2010 г. Стратегия „Европа 2020“. Нейните цели са насочени към създаване на условия за реализиране на интелигентен, устойчив и приобщаващ икономически растеж. Приоритетите и целите на тази стратегия послужиха за разработване на Национална програма за реформи на България /2011 – 2015 г./. Националните ключови дългосрочни

цели са в пет основни области – по отношение на заетостта, инвестициите в изследователска и развойна дейност, климата и енергетиката, образованието и решаването на проблемите с бедността. Всички посочени национални цели по определен начин са свързани с въз производството на човешкия капитал, неговото формиране, развитие и използване /потребление/. Националната цел за заетостта е постигане на равнище на заетост от 76% за населението на възраст 20-64 г.; осъществяване на разходи за инвестиции в НИРД в размер на 1.5% от БВП; увеличаване на относителният дял на енергията от възобновяеми източници до 16% от брутно крайно потребление на енергия и повишаване на енергийната ефективност с 25% към 2020 г.; намаляване на преждевременно напусналите образователната система до 11% и увеличаване на младите хора със завършено висше образование до 36% в периода до 2020 г.; намаляване на броя на живеещите в бедност с 260 х. души.

Настоящата разработка има за предмет да изследва влиянието на институционалните фактори върху потреблението /използването/ на човешкия капитал. Целта е да се анализира състоянието и динамиката на институциите, институционалната структура и институционалната среда при потреблението на човешкия капитал. Прилагането на институционалният подход акцентира вниманието не само на резултатите от потреблението на човешкия капитал, а и на самия процес на потребление, на формите, начините и т.н. Прилагането на институционалният подход предполага да изясним влиянието на социално-икономическите институти върху реализацията на производствените способности – знанията, уменията въплътени в човека. Смятаме, че освен икономическа и социална ефективност при използването на човешкия капитал имаме основание, разбира се не само във фазата на използването му, да употребим понятието „**институционална ефективност**“.

## **1. ЗА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ, ИНСТИТУЦИИТЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛНАТА СРЕДА**

Човешкият капитал е формираният в резултат на инвестиции и натрупвания у човека запас от здраве, знания, навици, способности и мотиви, които целесъобразно се използват в една или друга сфера на общественото възпроизводство. Процесът на възпроизводство на човешкия капитал е цикъл, който включва следните фази – формиране, натрупване, развитие и използване /потребление/. Той съдържа широк спектър от взаимоотношения между различни субекти – индивида, фирмите, държавата, граждански сдружения и други. Към човешкия капитал и отделните фази имат отношение различни политики – демографската, за образованието, заетостта, доходи те, работната заплата и т.н. Важна е ролята на семейството, възпитанието, на моралните ценности, на външната среда. В този смисъл основателни са уточненията

на А. Казаков, че е необходим интердисциплинарен подход при изучаване проблемите на човешкия капитал. Необходимо е да се прилага инструментариума и категориалния апарат освен на икономическата наука и на други научни области – демография, социология, медицина, социална психология, философия и т.н. /Казаков, 58/. В същия смисъл е и бележката на проф. П. Лулански за необходимостта от „интердисциплинарност в изследването на съвременните капиталови форми“. /Лулански, 3/

В книгата си Гари Бекер „Човешки капитал“ пише, че в човешкия капитал може да се инвестира чрез образование, обучение, медицинско обслужване и още, че производството зависи от направените инвестиции и от тяхната възвръщаемост /Г. Бекер, 34/. Той подчертава двупосочната връзка между човешкия капитал и икономическия растеж. На тази корелационна зависимост са посветени много, много изследвания. /вж. подробности Зарева. И., 180 и сл./. Знанията и уменията въплътени в човешкия капитал водят до нарастване на производителността на труда, на социалното и икономическо благосъстояние, но само ако бъдат приложени в практиката. Това е един от основните проблеми, които изследваме – именно за институционалните бариери при използването на човешкия капитал, въпреки, че е произведен. В методологическо-изследователски план формирането, състоянието и използването /потреблението/ на човешкия капитал може да се разглежда в единство от три фази на един цикъл. Всяка фаза е предпоставка и в същото време резултат от състоянието и промените в другите две. Третата фаза на възпроизводството на човешкия капитал – неговото **потребление** е обект на нашия анализ и поточно институционалните основи и проблеми /бариери/, които съществува. И те са от различен характер и съдържание, а именно, че има дисбаланс на пазара на труда и противоречия между пазара на труда и образователния пазар, че една от причините за забавеното развитие на високотехнологичните отрасли са и институционалните проблеми при потреблението на човешкия капитал и т.н. При анализи за използването на човешкия капитал се използват различни индикатори и система от показатели. Всички те, пряко и косвени измерват ползите за индивидите, корпорациите и обществото от прилагането на придобитите познания и умения И те са – **икономически растеж, промени в структурата и технологичните насоки на развитие на икономиката; образователни параметри на търсенето и предлагането на работна сила и производителността на труда.** /Зарева, 189/

В неокласическата икономическа теория не се отделя място на институционалната среда в която действат икономическите субекти, вкл. и човека. Там се презюмира, че конкуренцията е перфектна, че информацията е достъпна и няма трансакционни /сделки/ разходи. В концепцията на институционална та икономическа теория се смята, че се създават рамкови условия за постигане на микро и макроикономическите ефекти в икономиката. Тя използва междудисциплинарния подход, за който по-горе сочи и проф. А. Ка-

заков/, който разумно съчетава основните положения на неокласическата теория, а също и политологията, правото, социологията, психологията и други. Съвременният институционализъм и по-точно неокласическият става най-често методологическата основа за теоретически и практически изследвания на промените в страните с трансформираща се икономика. „Институциите са наложени от хората ограничения, които структурират взаимодействието между тях... и свързаните с тях принудителни мерки” – пише Д. Норт /Норт, 2000/. И още те са „правилата на играта в едно общество, които структурират стимулите на размяната между хората и влияят на стопанските резултати. Р. Коуз анализира институциите „пазар и фирма”. А О. Улямсон ги допълва с „договорните отношения” и той се смята за основоположник на т.н.теория на контрактите.” Институциите направляват човешкото поведение чрез предписания и забрани. Те така въвеждат ред във всекидневието и формират представата на хората за света” – пише Т. Седларски /Седларски, 2010/. Така постигнатия по рядък намалява несигурността, риска и трансакционните разходи. Институциите координират, контролират и санкционират взаимодействието между членовете на общността за постигане на общи цели, предимства и изгоди. А това са – увеличаване на националното богатство, вътрешния ред и сигурност, отглеждането на поколенията, здравеопазването и др.

Институциите са тясно свързани с организациите и учрежденията. За това пише и Д. Норт – „институциите са правилата на играта, а организациите са играчите” /Норт, 2000/. Организациите са група от хора обединени от общи цели /напр. учреждение, корпорация/. А проф. М. Кънев подчертава голямото многообразие на институциите. „Те не са само публичните учреждения, а са и пазарите, фирмите, социалните норми, езика, конституциите, частните договорни форми, имуществените права” /Кънев, 2007/.

Според социалният носител на нормата институциите са формални и неформални. Формалните са политически и икономически регламентации /конституции, закони/ и формални договори. Те се създават с определена цел и са в писмена форма. И още те са в строго йерархично отношение помежду си. От всички тях върховен закон е Конституцията на Република България. Неформалните са норми на поведението в семейството, на работа, в обществото. Това са най-често неписани правила. Формалните правила се налагат по-бързо и изискват институция, която да ги налага и контролира спазването им. Те са вид публични блага, ползват се от всички членове на обществото срещу определена цена за издръжка /напр. това са органите които правоприлагат /съдебна система, публична администрация/. Друга основна категория е институционалната среда. „Тя е съвкупност от основополагащи политически, икономически и юридически правила, които образуват основите за производство, размяна и потребление” – пише Д. Норт. Институционалната среда за потреблението на човешки капитал включва всички видове посочени по-горе правила, които са в основата на процесите за извличане на всички полезни

свойства и ефекти при потреблението му. Преди да приложи познанията и уменията човешкият капитал, /разбирай човека/ то той е във формата на човешки потенциал. И тук се срещаме с един от основните дисбаланси между институциите. От една страна при формирането на човешкия капитал са направени разходи, формално са спазени всички правила, но за да започне реализацията, потреблението на този капитал е необходима институция – организация, която да го приеме на работа.

Преди да започнем конкретния анализ на проблемите и конкретни решения за подобряване на институционалната среда при потреблението на човешкия капитал, ще въведем едно понятие, което с определена условност има своето място. Когато се анализира ефективността от инвестициите в човешкия капитал се отделят два основни вида – икономическа и социална ефективност. И двете са съотношения от взаимно свързани икономически и социални резултати. Последните е възможно да се посочат едва след като е завършила фазата на потребление на човешкия капитал. Необходимо е да се изследва и **институционалната ефективност**, която би ни показала доколко ефективно функционират обществените институции /правила и норми/, доколко ефективно функционират организациите и учрежденията, чиято дейност е свързана с възпроизводството на човешкия капитал. Основание за въвеждане на тази категория ни дават предприетите мерки от изпълнителната и законодателната власт. Те имат и законовата основа в Закона за нормативните актове. Там в изрична норма се сочи на необходимостта от това, че преди да бъде внесен за обсъждане проект за закон да се определи какви са очакваните ефекти от промяната или приемането на съвсем нов нормативен акт. И едва тогава може да се правят изследвания и анализи, за това как институционалните промени – закони, нормативни и прилагане на ефективни мениджърски подходи за управление и ефективни бизнес структури ще имат за резултат повишаване ефективността от използването на човешкия капитал. Възможни са и институционални провали, т.е. когато една промяна в нормативен акт например срещне „опониране“ при прилагането ѝ. Или с една правна норма, която е правило за поведени вместо да стимулира и регулират ефективно обществените отношения се постига обратен ефект. Може да припомним случая с една промяна в Кодекса на труда – 2002 г. беше допуснато, писмената форма на трудовия договор да има алтарнатива – трудов договор в устна форма. Това правно положение при използване на човешкия капитал отвори вратите за злоупотреба с доверие, за опортюнистично поведение и т.н. Това е пример за „институционална неефективност“.

## **2. ИНСТИТУЦИОНАЛНИ УСЛОВИЯ ПРИ ПОТРЕБЛЕНИЕТО НА ЧОВЕШКИЯ КАПИТАЛ: НЯКОИ ПРОБЛЕМИ И ВЪЗМОЖНИ РЕШЕНИЯ**

Една от особеностите на институционалната промяна е, че тя има постепен, непрекъснат и еволюционен характер. Тя зависи от институционалната матрица, от предшестващата траектория на развитие и конкретно на институционалните основи на системите на потребление на човешкия капитал. Институционалните промени при потреблението на човешкия капитал трябва да имат икономически основи и то главно с конкурентни, пазарни принципи. Тези принципи и правила осигуряват особен тип координация на дейността на индивидите, правят възможни извършването на сделки на пазарите и постигане на пазарно равновесие, включително и на пазара на труда и образователния пазар. Тези правила /институции/ се създават с цел ефективно използване на ресурсите, координиране и регулиране на отношенията между икономическите и правни субекти в процесите на потребление на човешки капитал.

Въпреки активното „институционално строителство“ относимо към формиране на правила, приемане на закони, и подзаконовни актове, „внос на институции“ отвън имаме основание да посочи в, че натрупаният човешки капитал не винаги се използва ефективно.

Преходът у нас от административно-командна икономика към пазарна, който е съчетание на институционална и икономическа промяна се характеризира освен с високата социално цена, която плаща цялото население и с техническа и технологична изостаналост на основни производства. Реструктурирането на собствеността в страната не създаде достатъчна активни и ефективни институции за новите собственици да инвестират в по-производителни, водещи технологии. Липсата на иновации не стимулира търсене на висококвалифицирани кадри и липсват условия за ефективно потребление на човешки капитал. Това е една от причините страната да напускат висококвалифицирани специалисти и млади хора с висше образование за чиято професионална реализация няма условия. За една част от тях алтернативата е ако останат тук да се примирят с ниско квалифицирана работа. Поради недостатъчното прилагане на по-производителни технологии има за резултат ниската производителност на труда. Да, тя е около 40% от средноевропейската, но едва ли носителя на човешкия капитал има пряко отношение за това, че работодателя не подобрява условията на труд, не внедрява по-производителни технологии. Ниската производителност на труда, а тя е един от показателите за използването на човешкия капитал е удобно обяснение за бизнеса – „ниски са заплатите, защото производителността е ниска“. Необходимо е по-скоро да се излезе от този омагьосан кръг и то чрез налагане на институционални промени, които да оптимизират интересите на всички стра-

ни – работници, работодатели и държава. Държавата също е губеща защото поради ниските доходи, по-малки са данъчно-осигурителните постъпления. А за цялото общество загубите са в пропуснати ползи, непостигнат потенциал на благосъстояние.

Ниската ефективност от потребление на човешкия капитал е предпоставка за ниски доходи, а това дестимулира носителите на човешки капитал да се развиват професионално, да се усъвършенстват. В определени случаи това положение „ражда“ и бедност, задълбочава се икономическото неравенство в страната.

При анализа на институционалните основи на потреблението на човешки капитал се наблюдава състоянието на т.н. „свръхпроизводство на дипломи“, т.е. пазара на труда от страна на предлагането е свръхнаситен за някои специалности и професии. Но за други – липсват носители на такъв човешки капитал т.е. няма желаещи да получат такива знания и умения. И при двете хипотези има нарушен баланс на потребностите на пазара на труда и образователния пазар. Необходими са и институционални промени в поведението на организациите, бизнес-структурите и училищата, които да функционират на икономически принципи, но и да „произвеждат продукт“ в съответствие с обществените потребности. За съжаление не винаги държавата, по скоро нейните институции са достатъчно отговорни и взискателни относно ефективността на изразходваните бюджетни средства. А в определени случаи тяхното „рентоориентирано поведение“ е причина за този резултат. Институционално процедурата за разпределение на бюджета за образование е на основата на единни държавни стандарти. Но какво се случва след като парите са изразходвани, настъпва ли наистина потребление на така натрупания човешки капитал? За съжаление липсва обратна информация за финансиращия орган, училището е раздало дипломите, а какво се случва след това...?

Една част от институционалните фактори влияещи върху потреблението на човешкия капитал са от групата на неформалните правила. Това са институции свързани с ценностната система на индивида, на семейната среда, на вътрешната мотивация и на това доколко тя се вписва с публичния интерес. Например една от причините за нарастващата бедност е нарастващата неграмотност. Но за отделни социални групи в обществото образованието не е ценност. За съжаление за някои вече и труда не е ценност. Тези „феномени“ имат своята институционална, но и икономическа обусловеност. Посочените явления са израз на „ефекта на взаимодействие на институциите“ една с друга и то не само при потреблението на човешкия капитал. Това е пример за това, че един неефективен институт става предпоставка за установяване на друг неефективен институт, макар и неформален. Тази релация „не посещава училище – няма професия за се реализира професионално – бедност и социален аутсайдер“ изисква огромни усилия и ресурси, но не само фи-

нансови за да се превъзмогне, да се обърне посоката на развитие – „имаш образование – имаш професия – доход и социален статус“.

Пазарът на труда и пазарният механизъм са институции които имат пряко отношение към използването на човешкия капитал. Пазарът на труда е сложна система от отношения по повод търсенето и предлагането на работна сила, на работни места и е една от основните икономически институции. Една от особеностите е неотделимостта на правото на собственост върху работната сила и непрехвърлимостта на това право. Потреблението на човешкия капитал т.е на услугата на фактора труд започва след сключване на трудовия договор и то в писмена форма. Тези механизми на институционалното съдържание на трудовото правоотношение многократно са променяни. Върху предлагането на труд влияят редица други фактори – условията на труд, перспективите за кариерно развитие, гаранциите за запазване на работните места, макроикономическата конюнктура. Възможности за намаляване на безработицата е прилагането на гъвкави форми на заетост, на аутсорсинга при използването на човешките ресурси. Тези институти заслужават специален анализ.

Пазарът на труда в по-голяма степен от другите пазари зависи от регулиращото въздействие на различни институционални структури – трудовото законодателство, службите по заетостта, профсъюзите, браншовите организации на работодателите. Институциите на пазара на труда са част от общата институционална система. Тяхното функциониране има за цел да осигури динамично равновесие между търсенето и предлагането на труд като регулира в определена степен изключително сложната система от формални и неформални отношения. Чрез дейността на тези институции се оптимизират транзакционните разходи, защитават се интересите на участниците в тези отношения.

Това са накратко някои основни фактори, които влияят върху ефективното използване на човешкия капитал. Тези проблеми изискват много по-задълбочени и всеобхватен анализ, което може да бъде предмет на друга разработка.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Потреблението на човешкия капитал има своите институционални основи. В изследването установихме, че в сложилата се институционална среда за този процес има противоречия. Самите те трябва също да се преодоляват с институционални и икономически промени. Необходимо е да се прилагат устойчиви и в същото време достатъчно институционално ефективни правила за поведение на субектите участващи във фазата на възпроизводство на човешкия капитал, вкл. и в потреблението на човешкия капитал.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Зарева, И., 2010, Човешкият капитал в България, Изд. М. Дринов, С.
2. Казаков, Ат., 2009, Човешкият капитал, Унив. изд-во, УНСС, С.
3. Кънев, М., 2007, Демографска и институционална обусловеност на икономиката, Диалог, 2/2007.
4. Лулански, П., 2012, Социалният и човешки капитал-изследователски фокуси, Годишник на УНСС, с. 3.
5. Норт, Д. 2000, Институции, институционална промяна и икономически резултати. Изд. Лик, С.
6. Попов, Т. Седларски, Т. Институционална икономика /възможности и неизползван потенциал/, Унив изд-во „Св.Климент Охридски“, С.
7. ЕВРОПА 2020, Стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж, Европейска комисия, 03.03.2010 г.
8. Национална програма за реформи в България /2011 – 2015 г./ в изпълнение на Стратегия ЕВРОПА 2020.
9. Becker, G. 1964, 1975, 1997, Human Capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education, N.Y.

# РЕГИОНАЛНИ ИЗМЕРЕНИЯ НА СОЦИАЛНОТО РАЗВИТИЕ: БЪЛГАРИЯ В РЕГИОНА НА ЕВРОПА

доц. д-р Евгения Пенкова

доц. д-р Деница Горчилова-Атанасова

Университет за национално и световно стопанство, София

## REGIONAL DIMENSIONS OF SOCIAL DEVELOPMENT: BULGARIA IN THE EUROPEAN REGION

**Evgenia Penkova**

**Denitsa Gorchilova-Atanasova**

*ABSTRACT: Social development has been a target of all kinds of policies at European, national and regional levels for many years now but the proportions of inequalities still remain high. Most illustrative are the cases of education and healthcare – two of the main dimensions of social welfare. The gaps in these areas can be found throughout all Europe and Bulgaria is almost always shown as a bad example. Stressing on the lack of proper financing is not a universal answer to our lagging behind. Effective and applicable specialized and synchronized at all levels policies are needed.*

*KEYWORDS: education, healthcare, regional differences, social development*

В рамките на общата научна дискусия дълго време преобладават вижданията, че социалното развитие на регионите е следствие на икономическото и главно на икономическият ръст. В последствие обаче, научните анализи доказват, че икономическият растеж не води непременно до прираст на благосъстоянието за всички групи от населението в рамките на дадена страна. В глобален аспект ускореният икономически растеж и социалната поляризация се движат в една посока, но с различни темпове, в „полза“ на социалните контрасти. Какви са последните тенденции и къде сме ние в тези рамки: кратък сравнителен анализ по избрани социални индикатори предлагаме в следващото изложение.

Без да навлизаме в метрика на корелационните връзки, ще посочим само, че социалните контрасти се движат паралелно с ярко откроените икономически различия при това както в международен, така и във вътрешно регионален план в България.

**Най-общи данни** за страните от региона на Европа например показват значителни **икономическите различия**:

- По данни на Eurostat<sup>1</sup> *БВП на човек от населението* (индикатор за нивото на икономическа активност) средно за страните от ЕС-28 е 25 540 €. За България стойностите на този показател са най-ниски и са съответно 12 100 € по стандарт на покупателната способност, т.е. над два пъти под средните за ЕС стойности. За сравнение най-високата за Европа стойност на показателя е 67 100 € (Люксембург). Принципно БВП на човек от населението в страните от ЕС се движи в диапазона между 70-130% от средните за общността стойности.

- В България най-високо е равнището на *БВП на човек от населението* в Югозападен район – три пъти по-висок от средния за страната, но почти два пъти под средния за ЕС; а най-ниско – в Северозападен район – под 10% от средното за Европа.

- *Неравенството на доходите, измерено чрез коефициента на Джини* също дава тревожна информация. По-високо доходно неравенство от средното за ЕС (30,5) има в няколко страни: България (33,6); Естония, Гърция, Испания, Латвия (най-високо в ЕС – 35,7), Португалия и Румъния<sup>2</sup>;

- Показателят *фактическо индивидуално потребление* (ФИП) реално индикира материалното благосъстояние на населението и затова в сравнителен план данните са изключително показателни. Разликите са значими и диапазона, в който варират е от 49% (България и Румъния) до 138% (Люксембург) от средния ФИП на човек от населението в ЕС по стандарт на покупателната способност<sup>3</sup>.

Позоваването на данни от официалната статистика откроява още по-значими **социални контрасти в регионален аспект**<sup>4</sup>. Ето сравнения на само малка част от тях<sup>5</sup>:

- *Хората в риск от бедност и социално изключване* у нас са 49,3% от населението при средни за ЕС-28 – 24,8% към 2012 година. За сравнение в страни като Исландия, Швейцария, Нидерландия, Швеция, Норвегия и т.н. относителният дял на бедните е редуциран до 12-15%. При това *прагът на бедността* за България е 2,8 пъти по-нисък, отколкото за 10-те новоприсъединени страни, и 13 пъти по-нисък от този за 15-те стари членки на ЕС.

---

<sup>1</sup> Последните публикувани данни на Eurostat са за 2012 год., вж. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/>

<sup>2</sup> Данните са на Евростат за 2012 г.

<sup>3</sup> БВП на глава от населението, в СПС, НСИ, 2013, <http://www.nsi.bg/sites/default/files/>

<sup>4</sup> Коректността на тези сравнения става възможна благодарение на въведената в ЕС през 1998 год. Номенклатура на статистическите териториални единици (NUTS). Въз основа на това международните регионални сравнения се правят за съответното равнище. Преобладаващата част от регионите в Европа са на равнище NUTS-2 (270 региона) и затова регионалната политика в общността е насочена към него и по-ниското NUTS -3.

<sup>5</sup> По данни на Евростат и на НСИ за 2012.

- *Средната очаквана продължителност на живота на българите е най-ниска в Европа – 74,0 г.* Това освен, че отрежда средно от 6 до 8 г. по-малко живот в сравнение с испанци, французи, шведи, швейцарци (82,4) и други европейски жители, това е индикатор и за качеството на живота.

- *Равнището на смъртност в страната е най-високото в ЕС – 15‰, при средна стойност 9,7‰.* В регионален аспект разликите са още по-големи: Северозападен регион – 19,9‰ (като във Видин и Монтана е регистрирана най-високата смъртност в страната, съответно 23,2‰ и 21,4‰); Северен централен район – 16,7‰, при това е налице тенденция на покачване. Най-ниски равнища на смъртност имат Югозападен регион – 13,4‰ (но значително над средните за Европа стойности) и съответно в градовете Кърджали (11,6‰), София (11,9‰), Благоевград и Варна (12,1‰).

- *Равнището на детската смъртност в България е 7,8‰ при средно за ЕС – 3,9‰.* От Европейските страни само Румъния регистрира по-високи равнища – 9,0‰. Вътрешно регионалните различия с основание могат да се приемат като тревожни: 10,5‰ в Югоизточен; 10,3‰ в Северозападен район и 4,5‰ – в Югозападен.

Детайлизирането на социалните контрасти в **отделните сектори**<sup>6</sup> дава основание за допълнителна тревога и са сериозно предизвикателство пред политиките.

По някои от основните индикатори **в образованието** сравнителните анализи очертават нееднородна картина.

Налице е **добра нормативна и ресурсна осигуреност** – законово установени права и задължения за задължителна образователна възраст; относително стабилно финансиране (стойности на държавните разходи за образование около средните за ЕС) добра образователна характеристика на заетите (както във висшето, така и в средното образование – около 90% от заетите са с висше образование); сграден фонд, компютърна осигуреност, висок обхват на учащите се от различните образователни степени и т.н.

Същевременно честата смяна на **политиките** (реформирането на образователната система „на парче“) и **лошият мениджмънт** на микроравнище, както и прилаганите **образователни технологии** обезсилват влиянието на иначе добрата факторна обусловеност. Поради това основните наблюдавани тенденции<sup>7</sup> в системата на средното образование, например са свързани с:

---

<sup>6</sup> Предвид определените ограничения в обема на изложението ще бъдат приведени данни само за образованието и здравеопазването.

<sup>7</sup> Използвани са изводи от проведено национално представително анкетно проучване на учителските нагласи за ефекта от системата на делегираните бюджети в училищното образование в България, вж. Пенкова, Е., Ал. Вълков, Идентифициране на социални и икономически последици от въвеждането на системата на делегираните бюджети за учителите, С., СБУ, 2013.

- отлив от учителската професия – под 1% са новопостъпилите (от 1 до 5 години) учители, а общо в страната около 3% са младите учители (до 30 години);

- ниска мобилност в системата – половината от учителите не са сменяли училището, в което работят, а над 70% имат дългогодишен стаж (повече от 15 г.) в образованието, като около половината са на възраст над 50 години;

- високият процент феминизация на учителската професия, като това е валидно и за управленското ниво (3:1);

- липса на познания за управление на микро и мезо-равнище – половината от директорите не притежават допълнителна подготовка в областта на управлението или организацията на образованието (публичните организации), а опитът на почти 40% от тях като директор е до пет години;

- липса на надеждна система за квалификация на учителите – повече от половината от учителите нямат квалификационна степен (52%) и т.н.;

В резултати на социологически проучвания е установено<sup>8</sup>, че основна причина за това е системата на заплащане и липсата на стимули за професионално развитие. В контекста на първото – в България е налице относително нисък дял (около 60%) на разходите за труд в общата структура на разходите (капиталови и текущи) на публичните училища спрямо другите страни в Европа (70-90%)<sup>9</sup>. Заплащането на учителите у нас е едно от най-ниските в ЕС – около 60% от стойността на показателя БВП на човек от населението, докато в повечето страни е поне 90%, а в страни като Германия, Испания, Турция – то е между 130%-150% за минималните учителски заплати и над 200-250% за максималните)<sup>10</sup>.

По отношение на вторият аспект, международната практика сочи, че в преобладаваща част от **страните на ЕС** са налице позитивни тенденции в професионалното развитие на учителите, като в част от страните (Кипър, Австрия, Великобритания, Норвегия, Финландия) това е резултат на централизирана национална политика по отношение на продължаващото *професионално/кариерно развитие на учителите (CPD – Continuing Professional Development)*, която се финансира със средства от бюджета. В други страни това е резултат предимно на ефективното използване на европейските инструменти и специално на Европейския социален фонд (Гърция, Литва, Латвия, Словакия, Румъния)<sup>11</sup>. Само в четири страни – България, Португалия, Словения и Италия държавните разходи за квалификация на учителите намаляват значително за

---

<sup>8</sup> Пак там.

<sup>9</sup> Funding of Education in Europe 2000 – 2012: The Impact of Economic Crisis, Eurydice, 2013, p. 44.

<sup>10</sup> Key Data on Teachers and School Leaders in Europe, Eurydice Report, 2013, p. 79.

<sup>11</sup> Вж. Funding of Education in Europe 2000 – 2012: The Impact of Economic Crisis, Eurydice, 2013, p. 56.

разглеждания период (последните две страни обаче компенсират намалението с програми, финансирани от ЕСФ).

Формите на заплащане (основно и диференцирано) **не стимулират професионалното развитие и резултатите от труда на учителите, което неминуемо се отразява и на качеството на образователния процес**<sup>12</sup>. Затова и резултатите не са изненадващи, най-стряскащи например са индикациите за грамотността на учениците. Влошават се резултатите от матурите. От периода на въвеждане на задължената матура по БЕЛ (2008-09 г.) до сега се наблюдава понижаване на средния успех в страната от 4,41 на 4,18 през 2012 г. Същевременно почти два пъти нараства процентът на оценките под 3 на изпита. При това разликите са значителни – 12,10 % от учениците в Разград и 2,10% от тези в София показват слаби познания по български език и литература<sup>13</sup>. Резултатите от международните тестове са още по-тревожни.

При такава икономическа и финансова среда на средното образование, резултатите на висшето образование са предопределени. Не е тайна за никой, че в последните години се поддържа (в т.ч. и чрез публично финансиране) изкуствено висок капацитет на университетите. Единствено логичното обяснение е в „санитарната функция“ на образованието. Същевременно обаче броят на младите хора, които нито работят, нито учат расте (NEET коефициентът дава тревожни сигнали не само у нас, но и в международен план). Ако към това добавим по-голямата мобилност на образованите млади хора и алтернативните им възможности за избор на работа извън страната, картината на ефекта на вложените в образованието публични средства ще добие реални стойности.

В сравнителен аспект данните за **здравеопазването** сочат, че през последните десетилетия здравословното състояние на гражданите на Европейския съюз непрекъснато подобрява своите показатели, нараства средната продължителност на живота, здравният статус се повишава. Но в същото време се наблюдават големи (и нарастващи) **различия между отделни страни-членки** на съюза и в рамките на техните региони:

- Увеличението на населението в абсолютни измерители е все по-слабо. В източноевропейските страни се оценява, че до средата на 21 век размера на населението ще се върне до нивата от 50-те години на миналия век. В Западна Европа (ЕС-15) положителният прираст се очаква да обърне посоката си през 30-те и 40-те години на XXI век<sup>14</sup>.

- Ясно се забелязва намаляването на дела на младите хора и обръщането на възрастовата пирамида – след 2000 год. основата ѝ изтънява, разширява се средната ѝ част, а върха става все по-плътен. Очаква се до 2050 год.

---

<sup>12</sup> Пенкова, Е., Ал. Вълков, цит. изт.

<sup>13</sup> Регионални профили: показатели за развитие, ИПИ, 2012, с. 28.

<sup>14</sup> Immerfall, St., G. Theiborn (eds.), *Handbook of European Societies*, стр. 419.

дори хората над 85 год. да надхвърлят 5% от населението (при 1,4% през 1950 год.)<sup>15</sup>.

- Демографската динамика се влошава от ниските нива на раждаемост в Европа. Спадът започва от 60-те години на ХХ век, но се смята, че той е последица от тенденция, започнала още през 1880-те и прекъсната за известно време след края на Втората световна война. Тя се дължи на повишаването на стандарта на живот, отлагането на раждането на първо дете, както и на социално-икономическата криза, последвала периода на преход за страните от Централна и Източна Европа. При средно 1,47 деца на жена за ЕС, страните първенци са Турция и Исландия (съответно с 2,19 и 2,05 деца), в дъното са Беларус, Украйна и Босна и Херцеговина (първите две с по 1,21, а последната – с 1,19 деца). България е в долната половина на класацията по този показател (съставена почти изцяло от бивши социалистически страни) със средно 1,32 деца на жена във фертилна възраст<sup>16</sup>.

- Постиженията на медицината през ХХ век доведоха до превключване на усилията от предотвратяване на детската смъртност и смъртността при раждане към работа по намаляване на смъртността в 60-те и 70-те години от човешкия живот. **Очакваната продължителност на живота** в ЕС-15 е нарастнала от 72 години през 1970 год. до 78 години през 2007 год. Въпреки това по този показател разликата между най-добре и най-слабо представящите се държави в ЕС е 8 години при жените и 14 при мъжете<sup>17</sup>.

- По показателя „**очаквана продължителност на живота в добро здраве**“ (HLY) гражданите от Централна и Източна Европа и особено мъжете живеят средно по-малко години. Средно за ЕС през 2005-07 HLY е била 61,3 години за жените и 60,1 години за мъжете<sup>18</sup>.

- Значителни разлики има и по редица други показатели – смъртност при новородените, преждевременна смъртност, общо здравословно състояние по собствена преценка, продължително заболяване или ограничена дееспособност през последните 6 месеца и др.

Здравните неравенства се задълбочават от по-лошите условия на труд, прекомерната употреба на алкохол, пушенето, начина на хранене в **по-изостаналите страни-членки на ЕС**:

- По-малко от 18% от възрастните в Швеция и Исландия пушат всеки ден, като през 1980 год. този процент е бил 30. Но в Гърция, България, Ирландия и Холандия пушачите са над 40% от населението.

- Над 50% от възрастното население на ЕС е с наднормено тегло, а 15,5% – със затлъстяване. Очаква се повишаване на медицинските разходи,

---

<sup>15</sup> Пак там, стр. 425.

<sup>16</sup> Immerfall, St., G. Theiborn (eds.), *Handbook of European Societies*, стр. 429.

<sup>17</sup> *Health at a Glance: Europe 2010*, OECD, стр. 10.

<sup>18</sup> Пак там, стр. 10.

породени от наднормено тегло (поради повишения риск от хронични заболявания) със 70% между 2007 и 2015 год. и увеличаването им до 2025 год. с 2,4 пъти<sup>19</sup>.

Сред по-ниско образованите хора, хората с по-нисък професионален статус или по-ниски доходи, както и при някои етнически малцинства съществува тенденция към по-ранна смъртност и повече здравословни проблеми. Разликите в очакваната продължителност на живота по тези измерения варират между 4 и 10 години за мъжете и 2 и 7 години за жените.

Друго важно измерение на здравните неравенства е достъпът до **здравни услуги**.

- Броят на **лекарите** на човек от населението варира изключително силно между различните страни от ЕС и е най-нисък в Турция, Полша и Румъния, относително нисък е във Великобритания и Финландия. Като цяло този показател е нарастнал от 3,0 лекари на 1000 души през 2000 год. до 3,3 през 2008 год. Голяма част от този ръст се дължи на наемането на обучени в чужбина лекари<sup>20</sup>.

- През последното десетилетие се е променил балансът между общопрактикуващите лекари и специалистите, като последните бързо са се увеличили. Това поставя под съмнение качеството на първичната медицинска помощ в цяла Европа и прехвърля тежест към медицинските сестри.

- **Сестрите** имат изключително важна роля не само в традиционни места като болниците и институциите за дългосрочни грижи, но и все повече в първичната грижа, грижата за хронично болни и в домовете на пациентите. Недостигът на сестри е характерен за всички европейски страни, като те са по 15 на 1000 души във Финландия, Исландия, Ирландия и Швейцария и по-малко от 5 в Турция, Гърция, България и Кипър.

Значимостта на добрия здравен статус на населението на който и да е регион или държава се разкрива от **сложните връзки между здравето, социалното благополучие и икономическото развитие**. В по-бедните страни по правило има по-малко възможности за развитие и укрепване на системата на здравеопазването. Там е по-високо нивото на смъртност, по-ниско е качеството на живот. Обикновено най-ниски са и показателите за очаквана продължителност на живота. От своя страна ниското ниво на общественото здраве е сериозно препятствие за икономическото развитие на страната. Здравото население се нуждае от по-малко държавни и обществени разходи, тъй като разходите за поддържане на здравословен начин на живот са далеч по-ниски от тези за лечение на болести. Членовете на по-бедни семейства боледуват по-често, правят по-високи разходи за лечение като процент от доходите си и това ги прави още по-бедни. Порочният кръг *бедно семейство – лошо здраве –*

---

<sup>19</sup> Пак там, стр. 11.

<sup>20</sup> Пак там, стр. 11.

*по-бедно семейство* може да бъде разбит само чрез държавна намеса: създаване на система за широк достъп до здравеопазване, пропаганда на здравословен начин на живот. Другата страна на връзката здраве – икономическо и социално развитие се обуславя от факта, че богатите държави могат и отделят повече средства за поддържане и укрепване на общественото здраве.

Възможността да се трудиш и да повишаваш материалното си благополучие не е свързана само с икономическите темпове на развитие на дадена страна. Тя зависи и от общественото и лично здраве на гражданите. Физически дефекти или влошено здраве могат да станат причина за намаляване на избора на сфера на реализация; от друга страна, недостатъчно здравите хора не могат да осигурят качество на изпълнението на трудовете си задължения, боледуват по-често, имат по-ниска производителност и съответно – доходи.

Налице е пряка връзка между нивото на образование и отношението на човека към собственото му здраве. Грамотните хора предприемат профилактични мерки, водят здравословен начин на живот, умеят навреме да разпознават болестта, обръщат се за квалифицирана помощ, оказват първа помощ. Високото ниво на образование на населението създава и по-добри условия за заетост, доходи и съответно – за заплащане на своевременни и висококвалифицирани медицински услуги.

Различни икономически изследвания доказват връзката между **здравето и човешкия капитал**<sup>21</sup>. Инвестициите в човешки капитал трябва да започнат в най-ранна детска възраст, тъй като преобладаващата част от психологическото и когнитивно развитие на човека се осъществява през първите години от живота. Наличието на здраве в детството предполага реализирането на по-късен етап на връзката *възвръщаемост на човешкия капитал – доходи*. Като критични се очертават осигуряването на оптимални условия за вътреутробно развитие, качеството на храната в детството и годините, прекарани в училище<sup>22</sup>. След навършването на пълнолетие връзката здраве – доходи се реализира по два начина: (1) директно, тъй като липсата на болест и отсъствия от работа поддържа способността да се работи и да се реализират доходи и (2) индиректно чрез човешкия капитал. Когато човек прекарва по-малко време изолиран от работното си място или социалната си среда поради заболяване или недъг, той оползотворява по-добре разполагаемия си човешки капитал и има възможност да създава нов.

---

<sup>21</sup> Вж. по-подробно Bleakley, H. (2010) Health, Human Capital, and Development, стр. 12-19.

<sup>22</sup> През първите учебни години пределните ползи надвишават значително пределните разходи – детето придобива знания, необходими за бъдещата му обществена реализация, като същевременно то не може да печели добре на пазара на труда. С повишаването на възрастта тенденцията се обръща и пределните изгоди от обучението намаляват.

Като цяло взаимовръзката между здравния статус и благосъстоянието е изключително сложна. От една страна, неравенството в нивата на доходите в отделните региони на Европа оказва влияние върху здравето на гражданите на отделните страни и вътре в територията на една държава. От друга страна, постигането на икономически растеж не води непременно до подобряване на здравето. Той трябва да бъде придружен с допълнителни политически мерки за намаляване на неравенствата, оптимизиране на разпределението на ресурсите в здравните системи, превенция и здравна профилактика, здравословен начин на живот.

Практиката показва, че политиките за смекчаване на регионалните различия на **национално ниво** целят осигуряването на **равен достъп до публичните блага и услуги; прилагането на принципи на справедливост и ефективност при разпределението на публичните ресурси и гарантиране на качество на локалните публични блага и услуги**. В този смисъл изключително важна е ролята на стандартите за качество, както и на финансовите инструменти и по-специално разходните стандарти за издръжка. Тук основателно може да се постави въпросът доколко ефективно е прилагането на системата на единни разходни стандарти и доколко е справедливо използването на деференцираните стандарти. (както е при част от делегираните от държавата дейности). Въпросите могат да продължат – дали тази диференциация смекчава различията, в т.ч. и доходните. Така например, в системата на училищното образование диференцирането на издръжката по общини (седем групи) показва ярко изразен низходящ тренд в заплащането на учителите в защитените и средищни училища, както и за по-малките общини<sup>23</sup>. В контекста на горното логично е да се постави на общо обсъждане въпросът доколко доминирането на социални критерии за поддръжката на защитените училища е икономически обосновано (ефективно).

Може да продължим – дали в преследването на социални ефекти не създаваме реални дефекти. За да бъдем по-конкретни – доколко е изравнено качеството на предлаганите образователни услуги в защитените училища, например, с тези в големите населени места. Ако това е начинът за осигуряването на равен достъп до образование, то едва ли това е начинът за осигуряването на равни стартови позиции за всички. Очевидно прилагането само на финансови механизми не е достатъчно. Критиките към държавата (респективно всички управляващи в различни периоди) за недостатъчното финансиране може и да са основателни, но не бива да бъде забравяна и ролята на общинските власти, респективно политика на общината. А за регионална социална политика не може и да мечтаем.

**Политиката на сближаване в ЕС** е насочена към предоставяне на всички граждани на ЕС на равни възможности за достъп до образование, обучение,

---

<sup>23</sup> Вж. Пенкова, Вълков, цит. изт., с. 48-50.

подходяща работа, екологична околна среда и благоприятна бизнес-среда. Тя има за основна цел намаляване (и дори премахване) на съществуващите различия в нивата на развитие на над 250-те региона в съюза. Ранната регионална политика на ЕС не успява да коригира икономическите и социално неравенства. Повечето инвестиции, реализирани на регионално ниво, са били национални – за местна електрификация, прокарване на телефонни линии, пътища и т.н.

Съвременната политика на сближаване е основана на т.нар. „**принцип на солидарността**“, тъй като част от бюджета на общността се пренасочва към по-слабо развити региони. Това става чрез структурните фондове, Европейската инвестиционна банка и други финансови инструменти. Лисабонският договор и възприетата стратегия „Европа 2020“ прибавят към икономическото и социалното сближаване още една цел – т.нар. **териториално сближаване**. Задачата му е *„хората да могат да се възползват възможно най-добре от характерните особености на региона, в който живеят“*<sup>24</sup>.

За **програмен период 2014 – 2020 год.** се планират опростяване и рационализиране на системите за реализиране на политиката на сближаване, подобряване на оценката, изпълнението и резултатите чрез по-ефективно поставяне на цели. Приема се подход страните-членки и регионите да концентрират европейски и национални ресурси върху малък брой приоритети (основно отразените в стратегия „Европа 2020“), отговарящи на конкретните им проблеми. Новата философия на политиката на сближаване включва следните моменти:

- Кохезията покрива всички региони на ЕС;
- Ресурсите се концентрират в по-слабо развитите региони;
- Отделя се специално внимание на региони, които все още са в процес на „догонване“;
- Във фокуса на вниманието са и градовете – 70% от гражданите на ЕС живеят в градове, а там се разходват големи количества енергия и ресурси, генерират се 70% от емисиите на CO<sub>2</sub>, има проблеми произтичащи от социално изключване и бедност.

За предстоящия програмен период за България в Общата стратегическа рамка са заложили пет основни приоритета за финансиране: (1) повишаване на участието на пазара на труда чрез подобряване на политиките за трудова заетост, социално приобщаване и образование; (2) благоприятна за иновациите бизнес среда; (3) модерна инфраструктура за растеж и работни места; (4) екологосъобразна икономика с ефективно използване на ресурсите и (5) укрепване на капацитета на публичната администрация, управлението и съдебната система<sup>25</sup>. Както става ясно, всички предвидени теми директно или

---

<sup>24</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/glossary/territorial\\_cohesion\\_bg.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/glossary/territorial_cohesion_bg.cfm)

<sup>25</sup> Позиция на службите на Комисията относно изготвянето на споразумения за партньорство и програми в България за периода 2014 – 2020, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/bg\\_position\\_paper\\_bg.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/bg_position_paper_bg.pdf)

индиректно кореспондират с намаляването на неравенствата между регионите вътре в страната и между България и страните от ЕС.

Обсъжда се и създаването на нова група региони – т.нар. **региони в преход**. Идеята е в тази група да попаднат всички региони с БВП на човек от населението между 75% и 90% от средния за ЕС и така да бъде заменена действащата система на постепенно премахване на финансирането за по-силно развитите райони. ЕК предлага създаването на „защитна мрежа“ за регионите в преход и развитите региони, за да се гарантира, че в следващия период те ще получат средства от структурните фондове в размер на най-малко две трети от тези през 2007 – 2013 г.<sup>26</sup>

На база съществуващите европейски документи, **Националната програма за развитие „България 2020“** предвижда следните приоритети:

1. Подобряване на достъпа и повишаване на качеството на образованието и обучението и качествените характеристики на работната сила.

2. Намаляване на бедността и насърчаване на социалното включване.

3. Постигане на устойчиво интегрирано регионално развитие и използване на местния потенциал.

4. Развитие на аграрния отрасъл за осигуряване на хранителна сигурност и за производство на продукти с висока добавена стойност при устойчиво управление на природните ресурси.

5. Подкрепа на иновационните и инвестиционни дейности за повишаване на конкурентоспособността на икономиката.

6. Укрепване на институционалната среда за по-висока ефективност на публичните услуги за гражданите и бизнеса.

7. Енергийна сигурност и повишаване на ресурсната ефективност.

8. Подобряване на транспортната свързаност и достъпа до пазари.

Приоритет 3 е насочен към балансирано развитие на всички региони на България. Той реализира политиките от всички други приоритети, на база на регионалните потребности. От особена важност е повишаването на конкурентоспособността на регионално ниво и преодоляване на различията между най-развитите и най-изостаналите региони. Особено внимание е обърнато върху развитието на селските райони: формулирани са мерки за привличане и задържане на млади и предприемчиви хора, за повишаване качеството на живот, както и за развиването на икономическите дейности в тези райони. Приоритет 3 е допълнително разгърнат в система от подприоритети, касаещи намаляването на регионалните неравенства:

- Усъвършенстване и интегриране на националната система за планиране и управление на регионалното развитие;
- Стимулиране развитието на градовете;

---

<sup>26</sup> Социално-икономически анализ на нуждите на оперативна програма „Регионално развитие“ за периода 2014 – 2020, стр. 231-234.

- Подкрепа за развитието на изоставащите и селските региони;
- Подкрепа за ефективно и устойчиво усвояване на туристическия потенциал на регионите;
- Създаване на условия за опазване и подобряване на околната среда в регионите;
- Засилване на териториалното сближаване.

За постигане на заложените в Националната програма приоритети, в процес на разработване е новата **Оперативна програма „Региони в растеж 2014 – 2020“**. Като своя главна цел тя поставя подобряването на жилищните условия и прилежащата техническа инфраструктура.

Приведените по-горе примери са извадкови, но общата констатация на изследователите у нас, базирана на множество комплексни и секторни изследвания е категорична – икономическите и социални различия в регионален аспект в последното десетилетие са се увеличили значително. Това извежда на преден план въпроса за *търсенето на подходи за намаляване (сметчане) на различията* в равнището на доходите, бедността, здравния статус на населението, образователните характеристики, социалните и културни услуги и други. Интегрирането на инструментите на секторните политики на национално равнище с тези на ЕС очертават хоризонтите пред бъдещото социално развитие на регионите в Европа.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Вълков, Ал., Е. Пенкова, *Идентифициране на социални и икономически последици от въвеждането на системата на делегираните бюджети за учителите*, С., СБУ, 2013.
2. *Национална програма за развитие „България 2020“*, <http://www.eufunds.bg/>
3. Пенкова, Е., Горчилова, Д., *Социално развитие на регионите*, УИ „Стопанство“, С., 2013.
4. *Регионални профили: показатели за развитие*, ИПИ, 2012.
5. Akhmetov, D., *Regional Disparities in the European Union*, Essay for the Advanced Economics of European Integration – Microeconomic Aspects, Prof. RNDr. Ing. František Turnovec CSc., 2009/2010.
6. *Funding of Education in Europe 2000 – 2012: The Impact of Economic Crisis*, Eurydice, 2013.
7. *Health at a Glance: Europe 2010*, OECD.
8. *Key Data on Teachers and School Leaders in Europe*, Eurydice Report, 2013.
9. *Sustainable Development in the European Union*, Eurostat statistical books, EU, 2011.

# ВЪЗМОЖНОСТИ ЗА ПОВИШАВАНЕ ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ

ас. д-р Юлиан Господинов

ас. Евелина Парашкевова

Стопанска академия „Д. А. Ценов“, Свищов

## OPPORTUNITIES FOR IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE PUBLIC SECTOR IN BULGARIA BY FUNCTIONAL ANALYSIS

Yuliyán Gospodinov

Evelina Parashkevova

*ABSTRACT: The administrative capacity of the public sector in Bulgaria is the subject of numerous analysis and studies that show that the achieved level is not satisfactory. Addition, the effectiveness, efficiency and relevance of the functioning of the administration also is not necessary at European level. What are the opportunities to improve her work to improve the quality of business processes and their optimization are some of the questions which the authors aim to answer.*

*KEYWORDS: Public sector, administration, functional analysis, efficiency*

### 1. УВОД

Административният капацитет на публичния сектор в България е обект на множество анализи и изследвания, които показват, че достигнатото ниво не е задоволително. Наред с това ефективността, ефикасността и целесъобразността от функционирането на администрацията също не е на нужното европейско ниво. За успешното прилагане на принципите на добро управление е необходимо да се предприемат стъпки за оптимизиране на структурите в държавната администрация. Ефективна структура ще бъде постигната, когато функциите и необходимият за тяхното изпълнение капацитет бъдат рационално разпределени между съществуващите административни звена. Възможно решение на тези проблеми предлага функционалният анализ, чрез който държавната администрация може да усъвършенства своите функции и структура, както и да подобри ефективността от своята работа.

Обект на изследването е публичният сектор в България, а негов предмет – използването от страна на държавната администрация на възмож-

ностите на функционалния анализ, като средство за повишаване на нейната ефективност. Целта на настоящата разработка е да опише, систематизира и оцени актуалните условия, в които функционира публичния сектор и да даде насоки за подобряване на ефективността в неговата работа. С оглед на формулираните обект, предмет и цел, изследването е структурирано в две основни части. В първата част са представени основни методологични аспекти на прилагането на функционалния анализ в публичния сектор и постигнатите до момента резултати. Във втората част се акцентира върху някои ключови насоки за повишаване ефективността на публичния сектор в България чрез прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация.

## **2. МЕТОДОЛОГИЧНИ АСПЕКТИ НА ФУНКЦИОНАЛНИЯ АНАЛИЗ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР – ВЪЗМОЖНОСТИ И ПРОБЛЕМИ ПРИ ПРИЛАГАНЕ НА ЕДИННАТА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

В съвременните условия публичният сектор е изправен пред няколко основни задачи: да подобрява бизнес средата и предоставя по-добри услуги на гражданите и бизнеса, при това с по-малко ресурси, като в същото време адаптира своята работа към нов тип общество, основано на информационните технологии.

През последните години българската държавна администрация работи в сложна обстановка и редица предизвикателства – от една страна, фискалните ограничения, резултат от влошената икономическа обстановка, налагат намаляване на разходите за провеждане на публични политики, а от друга – търсенето на обществени услуги и подкрепа от държавата нараства. Гражданите имат все по-големи очаквания към институциите, свързани с осигуряване на повече публичен контрол върху тяхната дейност, подобряване качеството на предоставяното обслужване и гарантиране на по-висок стандарт на живот. Постигането на нужния баланс е нелека задача, която изисква мобилизиране на съществуващия граждански, политически и административен потенциал<sup>1</sup>.

Съгласно Закона за администрацията<sup>2</sup> (чл. 19), органите на изпълнителната власт са *централни* (Министерският съвет, министър-председателят, заместник

---

<sup>1</sup> Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. МС, С., 2013, с. 3.

<sup>2</sup> Закон за администрацията. Обн. ДВ. бр. 130 от 05.11.1998 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 27 от 25.03.2014 г.

министър-председателите и министрите) и *териториални* (областните управители, кметовете на общини, райони, кметства и кметските наместници). За органи на изпълнителната власт се считат и: председателите на държавните агенции, държавните комисии, изпълнителните директори на изпълнителните агенции, както и ръководителите на държавни институции, създадени със закон или с постановление на Министерския съвет, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт.

Тъй като при осъществяване на своите правомощия органите на изпълнителната власт се подпомагат от администрация, то администрацията на изпълнителната власт също е централна и териториална (вж. Табл. 1):

Таблица 1. Администрация на изпълнителната власт в Република България

Централна администрация	Териториална администрация
Администрация на Министерския съвет	Областни администрации
Министерства	Общински администрации
Държавни агенции	Специализирани териториални администрации, създадени като юридически лица с нормативен акт
Администрация на държавните комисии	
Изпълнителни агенции	
Административни структури, създадени с нормативен акт, които имат функции във връзка с осъществяването на изпълнителната власт	

По данни, подадени от административните структури в Информационната система за попълване на отчетните доклади за състоянието на администрацията (ИСПОДСА)<sup>3</sup>, щатната численост на държавната администрация към 31.12.2012 г. е общо 144 875 щатни бройки. От тях, щатните бройки в централната администрация (ЦА) са 112 242 (77.5% от числеността на администрацията, при 75.1% през 2011 г. и 74.6% през 2010 г.). В териториалната администрация щатовете са 32 633 (22.5%, при 24.9%

<sup>3</sup> Вж. Доклад за състоянието на държавната администрация за 2012 г., приет с Решение на Министерския съвет № 389 от 04 юли 2013 г.

през 2011 г. и 25.4% през 2010 г.). От посоченото може да се направят два извода:

- първо, централната администрация значително превишава по размер териториалната;

- второ, през последните три години се отчита увеличаване относителния дял на централната администрация и намаляване този на териториалната, като съотношението между двете устойчиво нараства от 2,94 пъти през 2010 г., през 3,02 пъти за 2011 г. до 3,44 пъти за 2012 г.

Администрацията осъществява своята дейност при спазване на принципите: законност, откритост и достъпност, отговорност и отчетност, ефективност, субординация и координация, предвидимост, обективност и безпристрастност<sup>4</sup>.

Все по-често като изискване пред публичния сектор се поставя доброто управление. То е идентифицирано в Стратегическите насоки на Общността като важен приоритет и като ключова област, допринасяща за постигането на актуализираната Лисабонска стратегия. Добро управление се постига чрез<sup>5</sup>:

- разработване и прилагане на политики и закони, ориентирани към действителните потребности на обществото, с широко участие на гражданското общество и на частния сектор;

- осигуряване на ефективен достъп, наблюдение и контрол над управлението и администрацията;

- ясно разграничени права и задължения на институциите и отчетност пред обществото, прозрачност на всички нива на държавното управление;

- ефективност на администрацията за постигане на поставените стратегически цели;

- подобряване качеството на предоставяните услуги за гражданите и бизнеса;

- гарантиране на правна сигурност в работата на администрацията.

Ефективното функциониране на администрацията изисква преодоляване на проблемите, породени от несвършената организационна структура, наличието на дублиращи се функции и лоша организация на работата. Целта е оптимизиране на структури, функции и процеси.

Доброто управление е свързано и с въвеждането на нови механизми за прозрачност, отчетност и контрол на държавната администрация, както и мерки за борба с корупцията. Непосредствено отношение имат също така качеството на разработване на политики, доброто планиране на целите и правилно поставените приоритети, наличието на ефективна координация и партньорство с други административни структури и всички заинтересовани

---

<sup>4</sup> Закон за администрацията. Обн. ДВ. бр. 130 от 05.11.1998 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 27 от 25.03.2014 г.

<sup>5</sup> Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007 – 2013. МФ, Март 2013, С., с. 132-133.

страни, особено със структурите на гражданското общество и бизнеса, както и оптималното използване на публичните ресурси.

Възможности за повишаване ефективността на публичния сектор в България, а оттам – и принос към постигането на добро управление, предлага функционалният анализ.

Функционалният анализ представлява процес на изследване и оценка на релевантността на функциите, ефективността и ефикасността от дейността на отделна административна структура, чрез използването на различни методи като: проучване и анализ на документи и информация, анкетни проучвания, интервюта, фокус групи, наблюдение и експертни оценки<sup>6</sup>. За извършването му са разработени Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация и Наръчник за нейното прилагане.

Единната методология за провеждане на функционален анализ в административните структури представя общия подход и логическата последователност на дейностите при извършване на функционалния анализ. Подробните описания на дейностите, извършвани на различните етапи на анализа, методите за провеждане анализа и последователността на тяхното прилагане, екипите за провеждане на анализа и други специфични елементи от анализа са представени в Наръчника за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ в административните структури<sup>7</sup>. Основната цел на методологията е да се разработи гъвкав и приложим във всички административни структури (на централно, регионално и местно ниво) инструментариум за анализ на релевантността на функциите, ефективността и ефикасността, както и да се формулират области и препоръки за подобрения.

Подкрепа за провеждане на функционални анализи в държавната администрация оказва Оперативна програма „Административен капацитет“. Администрациите могат да получат финансиране по линия на приоритетна ос I. Добро управление, подприоритет 1.1. Ефективна структура на държавната администрация<sup>8</sup>, чиято специфична цел е подобряване на ефективността на държавната администрация чрез стимулиране на организационното развитие на административните структури.

Заинтересованите административни структури могат да бъдат подкрепени при изготвянето на последователен и цялостен преглед на функциите, отговорностите и капацитета, анализ и оценка на дейността и работните процеси, анализ на числеността на служителите, спрямо функциите и дейностите, които

---

<sup>6</sup> Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация. „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД и „София Консултинг“ ООД, С., 2010 г., с. 8.

<sup>7</sup> Пак там, с. 5.

<sup>8</sup> Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007 – 2013. МФ, Март 2013, С., с. 137-138.

изпълняват. На база на Единната методология могат да се идентифицират проблемните области и предприемат мерки, включително предложения за промени в нормативната уредба и устройствените правилници, за преразпределяне на функциите и дейностите, с цел избягване на дублиране, обединяване на структури, прехвърляне на дейности, и по този начин – постигане на по-голяма ефективност и ефикасност на администрацията.

Функционалните анализи имат потенциал да допринесат за оптимизиране на отделни структури и сектори, чрез: подобряване на организацията, работните процеси и координацията в рамките на една административна структура; разработване и усъвършенстване на методологии, вътрешни правила и процедури; разработване на инструкции и наръчници за осъществяване на конкретни функции, за управление и развитие на организацията, за обмен на добри практики; предложения за оптимизиране на числеността, на възрастовото разпределение и съотношението мъже/жени и др.

Интерес за анализа е разкриването на постигнатите до момента резултати. Проучвайки официални данни от ИСУН<sup>9</sup>, установяваме, че към 02.04.2014 г. по подприоритет 1.1. Ефективна структура на държавната администрация са сключени общо 137 договора за безвъзмездна финансова помощ, на стойност 19 553 384 лв.

*Таблица 2. Резултати от договарянето по подприоритет 1.1. Ефективна структура на държавната администрация на ОПАК*

№	Процедура	Година	Сключени договори (бр.)	Стойност (лв.)
1	BG051PO002/07/1.1-01	2007	1	1 635 347
2	BG051PO002/10/1.1-02	2010	1	716 476
3	BG051PO002/11/1.1-03	2011	3	1 416 419
4	BG051PO002/12/1.1-04	2012	62	7 769 969
5	BG051PO002/12/1.1-05	2012	7	1 599 454
6	BG051PO002/12/1.1-06	2012	1	1 494 119
7	BG051PO002/13/1.1-07	2013	62	4 921 600
	<b>Всичко:</b>		<b>137</b>	<b>19 553 384</b>

**Източник:** ИСУН, <<http://umispublic.government.bg/opPriorityLines.aspx?op=2>> (18.04.2014)

<sup>9</sup> Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България. <<http://umispublic.government.bg/opPriorityLines.aspx?op=2>> (18.04.2014)

Видно от данните в таблицата, към 02.04.2014 г. са отворени общо седем процедури за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ<sup>10</sup>:

По процедура **BG051PO002/07/1.1-01**, която е открита през 2007 г., е сключен един договор за изпълнението на проект „Разработване и прилагане на Единна методология за функционален анализ на административните структури“ с бенефициент бившето Министерство на държавната администрация и административната реформа. По него е извършен анализ на законодателството, относно организационното структуриране на администрацията. Направен е преглед на общите и специализираните закони, регламентиращи структурирането на администрацията, както и на 100 устройствени правилника на централни и териториални администрации. Анализирано е и влиянието на членството в ЕС и на политиките на ЕК върху функционирането и организационното структуриране на националните администрации. Изведени са добрите практики при провеждането на функционален анализ във Великобритания, Холандия и Латвия. Основният резултат от проекта е разработената Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация и Наръчник за нейното изпълнение. Единната методология представя:

- Описание на функционалния анализ – същност, цели и резултати;
- Етапи на функционалния анализ;
- Описание на методите за изготвяне на функционален анализ;
- Наръчникът е предназначен за подпомагане на екипите, които ще извършват функционален анализ в административните структури.

Чрез същия проект надеждността и адаптивността на Единната методология е проверена, посредством практическото провеждане на всички етапи на функционалния анализ в 10 администрации: Министерство на финансите, Агенция за държавна финансова инспекция, Изпълнителна агенция за икономически анализи и прогнози, Държавна агенция по туризъм, Държавна комисия по хазарта, Национален студентски дом, Областна администрация Габрово, Общинска администрация Сливен, Общинска администрация Пловдив, Общинска администрация Костенец. Обхванати са както централни, така и областни и общински администрации, като в списъка има и големи, и малки администрации.

През април 2010 г. е обявена втора процедура за директно предоставяне на безвъзмездна финансова помощ по подприоритет 1.1, бюджетна линия **BG051PO002/10/1.1-02**, за конкретен бенефициент Администрацията на Министерския съвет. Проектът е с наименование „Провеждане на оптимизация в държавни институции“ и има за целеви групи администрацията на централно и териториално ниво, в частност администрациите НЗОК и НОИ.

---

<sup>10</sup> Вж. <[www.opac.government.bg/userfiles/pages/files/good\\_practices/1/Резултати\\_по\\_приоритетни\\_оси.pdf](http://www.opac.government.bg/userfiles/pages/files/good_practices/1/Резултати_по_приоритетни_оси.pdf)> (18.04.2014), с. 1-2.

Третата процедура с бюджетна линия **BG051PO002/11/1.1-03** е отворена през м. март 2011 г. Сключени са три договора за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ: с Държавна агенция „Архиви“, Българската агенция за безопасност на храните и Министерството на образованието, младежта и науката.

През 2012 г. в рамките на подприоритета са отворени три процедури:

Процедура с бюджетна линия **BG051PO002/12/1.1-04** е насочена към общинските администрации. Целта ѝ е оптимизиране на структурата на общинските администрации за постигане на по-голяма ефективност и избягване на дублиращи се функции. Одобрени за финансиране са 62 проектни предложения<sup>11</sup>.

Процедура **BG051PO002/12/1.1-05** е насочена към централните администрации. Тя е фокусирана върху оптимизиране на структурите на администрации, натоварени с контролни функции за постигане на по-голяма ефективност и избягване на дублиращи се функции, както и оптимизиране на структурите на други централни администрации за постигане на по-голяма ефективност и избягване на дублиращи се функции. Сключени са 7 договора за безвъзмездна финансова помощ<sup>12</sup>.

Процедура **BG051PO002/12/1.1-06** е за конкретен бенефициент Администрацията на Министерския съвет. Целта на проекта е изграждането на Интегрирана информационна система за нуждите на държавната администрация, с оглед повишаване на откритостта и предвидимостта на администрацията, подобряване на нейната достъпност, механизмите за координация и управлението на човешките ресурси.

Седмата процедура **BG051PO002/13/1.1-07** е насочена към общинските администрации. Сключени са нови 62 договора<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> По процедурата са одобрени проекти на Общините Кресна, Бяла, Чепеларе, Бобов дол, Приморско, Айтос, Горна Малина, Девин, Пазарджик, Елена, Садово, Троян, Дулово, Балчик, Кърджали, Перушица, Смядово, Видин, Червен бряг, Ловеч, Кюстендил, Тополовград, Левски, Брацигово, Казанлък, Попово, Враца, Дупница, Марица, Банско, Минерални бани, Дългопол, Карлово, Силистра, Драгоман, Бяла, Гулянци, Неделино, Криводол, Сливница, Радомир, Белово, Стрелча, Чавдар, Смолян, Перник, Свиленград, Бяла Слатина, Долна Митрополия, Асеновград, Тутракан, Плевен, Хасково, Страдджа, Златица, Върбица, Бургас, Симитли, Рудозем, Харманли, Самоков, Столична Община.

<sup>12</sup> По процедурата са одобрени проекти на Агенция по вписванията, Комисия за защита на потребителите, Изпълнителна агенция Борба с градушките към Министерството на земеделието и храните, Изпълнителна агенция „Българска служба за акредитация“, Изпълнителна агенция по рибарство и аквакултури, Комисия за защита на личните данни, Изпълнителна агенция Главна инспекция по труда.

<sup>13</sup> Сключени договори с Общините Мадан, Вълчи дол, Хисаря, Котел, Сопот, Якоруда, Раковски, Генерал Тошево, Цар Калоян, Никопол, Момчилград, Крумовград, Поморие, Съединение, Дряново, Средец, Ракитово, Угърчин, Доспат, Долна Баня, Петрич, Каолиново, Тетевен, Раднево, Никола Козлево, Девня, Своге, Белене, Созопол, Лесичово,

Обобщавайки данните за проведените процедури, се установява, че към 02.04.2014 г. функционален анализ е проведен или се провежда в 19 централни администрации и 128 териториални.

### **3. НАСОКИ ЗА ПОВИШАВАНЕ НА ЕФЕКТИВНОСТТА НА ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР В БЪЛГАРИЯ ЧРЕЗ ПРИЛАГАНЕ НА ЕДИННАТА МЕТОДОЛОГИЯ ЗА ПРОВЕЖДАНЕ НА ФУНКЦИОНАЛЕН АНАЛИЗ В ДЪРЖАВНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ**

Подобряване на вътрешната организация на дейността в последните две години е акцент в организационното управление на структурите на държавната администрация на централно и местно ниво<sup>14</sup>. Инициативите в тази посока, в по голямата част реализирани на проектна основа, са базирани на т.нар. процесен подход.

Процесно ориентиран подход означава свързаните помежду си ресурси и дейности да се управляват като един процес<sup>15</sup>. В по-широк смисъл той разглежда организацията като цялостен сложен процес, развиващ се в пространството и времето, съставен от други подпроцеси<sup>16</sup>.

Прилагането на процесния подход предполага задълбочена диагностика на процесите в една администрация, детайлна картина на стъпките, съставляващи ги с цел описание, моделиране, анализ на работните процеси в съответната административна структура, извеждане на насоки за оптимизация и последващ реинженеринг.

Провеждането на функционален анализ в публичните структури е пряко свързано с процесния подход. Връзката е пряка, тъй като и функционалния

---

Малко Търново, Гълъбово, Родопи, Бобошево, Елин Пелин, Павликени, Кнежа, Ямбол, Роман, Белоградчик, Мъглиж, Правец, Мирково, Ветрино, Априлци, Кричим, Макреш, Септември, Белица, Струмяни, Стражица, Исперих, Камено, Гоце Делчев, Брегово, Сунгурларе, Черноочене, Искър, Ветово, Чупрене, Свищов, Николаево.

<sup>14</sup> Вж. Доклад за състоянието на държавната администрация за 2012 г., приет с Решение на Министерския съвет № 389 от 04 юли 2013 г.

<sup>15</sup> Дефиницията на понятието „процес“, например в ISO 9000, е: „съвкупност от взаимосвързани и взаимодействащи си дейности, които превръщат входните елементи в изходни“. Процесно ориентираният подход означава прилагане на система от процеси в една фирма, тяхното идентифициране, взаимодействие и управление. Вж. БДС EN ISO 9000:2000 Системи за управление на качеството. Понятия и речник.

<sup>16</sup> Борисов, Б., Парашкевова, Е. Разработване на система от процедури за осигуряване качеството на плановите процеси в бизнес организациите (организационно-технологичен аспект). Алманах „Научни изследвания“, т. 13, Св., АИ „Ценов“, 2010, с. 378.

анализ и процесния подход са насочени към едни и същи аспекти на цялостната система за управление на администрацията – човешки ресурси, организационни структури, работни процеси и административни услуги, ИТ системи, документи и данни, координация с други ведомства, вътрешна и външна нормативна база. Чрез описанието на работните процеси се изгражда структуриран модел на начина, по който администрацията осъществява своята дейност.

Независимо от подхода за провеждане на инициативите – самостоятелно или консолидирано, има една ключова предпоставка, която осигурява успех и устойчивост на резултатите. Тази предпоставка е наличието на пряка ангажираност на висшето ръководство и управленска култура за промяна и реорганизация на организационни структури и реинженеринг на работни процеси при необходимост.

Липсата на управленска подкрепа и виждане за промяна и повишаване качеството, ефективността и ефикасността на работните процеси се отразява върху цялостното функциониране на администрацията. Липсата на опит и практика при актуализиране и реструктуриране на нормативната база и численост на отделни звена води до неоправдан с резултати разход на ресурси. Не са малко случаите, при които се регистрира прилагането на различни, нестандартизирани и неапробирани в практиката подходи и техники за подобрене на дейностите на администрациите. Много често *„гори в рамките на една администрация, при изпълнението на отделните проекти, се използват различни подходи за описание и анализ на процесите в зависимост от опита на ръководството или препоръките на външни консултанти. По този начин се създават обективни затруднения пред администрациите, които не позволяват ефикасното многократно използване на вече създадените резултати, извършване на сравнителен анализ, постигане на устойчиво развитие и внедряване на принципите за непрекъснато усъвършенстване”*<sup>17</sup>.

Подобряването на работните процеси, които са в основата на функционирането на администрациите нерядко са свързани с необходимостта от промяна в управленската политика, от създаване на нова организационна култура и стратегическо мислене, ориентирано към възможностите за реализиране на измерими подобрения в цялостното функциониране на публичните организации.

Провеждането на функционален анализ в публичния сектор и предприемането на последващи действия за подобрене и усъвършенстване на работните процеси и свързаните с тях документи и практики имат ключово значение за постигане на по-висока ефективност и ефикасност на сектора, като цяло, и на отделните административни единици, в частност.

---

<sup>17</sup> Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги. „ТехноЛогика” АД, С, 2013, с. 8.

„Прилагането на функционалният анализ съблюдава *общите принципи*, валидни за държавната администрация като: публичност; демократичност; научност; политически неутралитет; децентрализъм; системност; законност; задоволяване на обществения интерес; принцип на осъществяване на държавната политика, и др. Сред общите принципи основополагащо значение имат и конституционните принципи.

Прилагането на функционалният анализ се базира и на три *специфични принципа*:

- икономичност – постигане на дадени резултати с минимум ресурси (разходи) или постигане на максимални резултати с дадени ресурси (разходи);
- ефективност – степен на постигане на поставените цели;
- ефикасност – съотношение между постигнатите резултати и инвестираните ресурси<sup>18</sup>.

Тези принципи се материализират в конкретни резултати, които са измерими и достижими единствено чрез използването на Единната методология за провеждане на функционален анализ в публичния сектор и Наръчника за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ. Най-общо резултатите, до които се достига при провеждането на този вид анализ в администрациите са<sup>19</sup>:

- Препоръки и план за оптимизиране на функциите и организационното структуриране на администрацията – извеждане извън администрацията на нетипични функции, премахване на излишни и дублиращи се функции, закриване и/или преструктуриране на звена, по-добро разпределение на функциите между звената, по-прецизно дефиниране на функциите на звената;

- Препоръки и план за подобряване на ефективността от дейността на администрацията – прецизиране на формулировките на мисията и визията на администрацията, подобряване формулировката на целите на администрацията и на нейните звена с оглед спазването на изискванията за конкретност, измеримост, съгласуваност, постижимост и определеност във времето, подобряване степента на изпълнение на целите на администрацията и нейните звена;

- Препоръки и план за подобряване на ефикасността и икономичността – прецизиране на показатели за измерване на постигнатите резултати, използваните ресурси и съотношенията между тях, определяне на възможности

---

<sup>18</sup> Парашкевова, Е. Функционален анализ на администрациите – възможности и предизвикателства. Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Стандарти и предизвикателства пред публичната администрация през XXI век“, Свищов 10-11 май 2013 г., АИ „Ценов“, 2013, с. 257.

<sup>19</sup> Единната методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация. „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД и „София Консултинг“ ООД, С., 2010 г., с. 4.

за по-икономично използване на ресурсите (финансови и човешки) и за подобряване на резултатите от дейността.

Достигането, обаче на тези резултати не достатъчно условие за повишаване на качеството на работните процеси и по-ефективното и ефикасно функциониране на администрациите като цяло. Много-по-важно е да се отговори положително на въпроса дали реално ще има последваща активност, свързана с предприемане на възможни подобрения, реинженеринг и оптимизиране на функционирането на администрациите в съответствие с изготвените препоръки и планове в различните направления от областите на компетентност.

Направеното проучване в Информационната система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България на проекти за провеждане на функционален анализ на публични администрации, финансирани от Оперативна програма „Административен капацитет“, сочи, че над 30% от администрациите не предвиждат актуализиране на документи, в т.ч. и на устройствените си правилници в рамките на проектите и като резултат от анализа. Този факт не бива да се интерпретира като ограничено желание за реинженеринг на работните процеси и реструктуриране на публичните организации, а по-скоро като липса на виждане за това какво е моментното състояние на администрацията във връзка с изпълняваните функции и до каква степен и мащаб ще се наложат промени в оперативната, нормативна и административна структура на всяка конкретна публична институция, след провеждането на функционалния анализ.

В същото време липсата на последващи действия за подобряване на ефективността, ефикасността, икономичността и избягване на дублиращи функции в институциите обезсмисля провеждането на функционален анализ в която и да е администрация. Независимо от водената политика и мандатна програма, реформите и реинженерингът на процесите в публичния сектор са крайно належащи, особено в съвременните условия на ограничени ресурси, социална, морална и икономическа криза в обществото.

Проблеми във функционирането на публичния сектор има във всички административни нива. Трябва да се отбележи факта, че държавното управление познава тези проблеми, документираща ги и инициира диверсифицирани действия за тяхното решаване, там където е възможно или за тяхната частично редуциране. Функционалният анализ, по своята същност представлява инструментариум и методология за осъществяване на анализ на релевантността, анализ на ефективността, анализ на ефикасността, както и за идентифициране на области за подобрене. Стандартизираното прилагане на методологията за функционален анализ и предприемането на действия за подобрения в идентифицираните области, съществено допринася за оптимизиране на числеността и структурата на администрациите и за повишаване на ефективността, ефикасността, икономичността и прозрачността на тяхната работа.

Въпреки високо ценения принос на анализа за оптимизиране и подобряване на административните функции и процеси съществуват предпоставки за недостатъчно и ефективно прилагане на самата методика. Важно е, обаче тази методика да не остане само на етап анализ и диагностика и да се задълбочи прилагането на нейните крайни резултати в конкретни промени във вътрешни документи, нормативни актове, реинженеринг на работните процеси, преструктуриране на звената и т.н.

Основният проблем, които може да бъде решен чрез провеждане на функционален анализ в публичния сектор е избягването на дублиращи функции в рамките на една администрация. В стратегически план прилагането на методологията за функционален анализ може да разшири своя обхват, т.е. към момента тя се прилага в рамките на една администрация, и да се приложи междуинституционално. Такава потребност е предизвикана от факта, че в България е *„налице раздробеност на административните структури. Ако през 1996 г. в страната са съществували 55 администрации, към 2003 г. те са вече 140. Независимо от предприетите стъпки за намаляване на броя на администрациите, броят на администрациите на централно ниво е 114<sup>20</sup>. Във всички случаи съществуващата раздробеност води до дублиране и припокриване на функции, затруднява се координацията и изпълнението на секторните и хоризонталните политики, създават се предпоставки за преразход на публични ресурси”<sup>21</sup>.*

Раздробеността на структурите има пряко отношение към дублиране и припокриване на функции, както между отделните административни звена, така и вътре в самите администрации. Реалните измерения на този проблем може да се установи чрез консолидираното прилагане на функционалния анализ и извършването на хоризонтални прегледи на публичните политики.

В същото време се посочва, че *„степента на децентрализация отговаря на степента на социално-икономическото развитие на една страна и е показател за степента на демократизацията и зрелостта на гражданското общество.*

*Новият стратегически подход към децентрализацията изисква тя да се осъществява взаимнообвързано с останалите реформи и процеси в страната, като специално следва да се акцентира върху:*

- *обвързване на модернизацията на държавната администрация и изграждането на деконцентрираната администрация с процеса на децентрализация;*
- *обединяване на процесите на децентрализация на правомощия и функции с финансовата децентрализация, които досега се развиваха отделно;*
- *осигуряване на по-тясна връзка между процеса на децентрализация и политиката за регионално развитие в страната, включително с действията за ук-*

---

<sup>20</sup> Доклад за състоянието на държавната администрация за 2012 г., приет с Решение на Министерския съвет № 389 от 04 юли 2013 г.

<sup>21</sup> Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020. МС, С., 2013.

*репване на административния и програмен капацитет на общинско и регионално равнище за усвояване на средствата от фондовете на ЕС*<sup>22</sup>.

Раздробеността на административните структури не бива да се разглежда като следствие от процеса по децентрализация. Напротив, по-скоро проблемът тук се състои в това, че няма ясна регламентация на правата и отговорностите на отделни административни структури и звена при провеждане на политиките в съответната област на компетентност. Липсата на процесна ориентация при изпълнението на публичните политики води след себе си създаване на структури, които не се допълват, а дублират, намаляват ефективността и ефикасността както на функционирането на администрациите, така и на разходваните публични средства.

В Доклада за състоянието на държавната администрация за 2010 г.<sup>23</sup> и в Доклада за състоянието на държавната администрация за 2011 г.<sup>24</sup> се отчита наличие на дублиране на функции, както и такива, които могат да бъдат децентрализирани. Отбелязана е и липсата на единна практика за осигуряване на публичност на дейността на общинските администрации, както и на решенията на общинските съвети. В последния посочен доклад е препоръчано да се продължат действията, свързани с оптимизирането на административните структури чрез изнасяне на несвойствени дейности, премахване на дублиращи функции и тяхната децентрализация, както и създаване на нормативна възможност/задължение общинските администрации да публикуват устройствените си правилници на интернет страниците си.

Съвета за административна реформа (САР)<sup>25</sup> също посочва необходимостта от подобряване на ефективността и ефикасността на администрациите чрез организационно развитие на техните структури.

В последните две години, в т.ч. и през настоящата 2014 г. акцентът в организационните иновации в публичния сектор е насочен към извършването на отделни функционални анализи в общините. Обстойният преглед на констатираните в докладите от проведените функционални анализ състояния на административните структури от различни йерархични нива ще даде информация за реалната картина, за нуждата от реорганизация на сектора с цел

---

<sup>22</sup> Актуализирана стратегия за децентрализация, приета с Решение № 454 на Министерския съвет от 02.07.2010 г., С., с. 3

<sup>23</sup> Доклад за състоянието на държавната администрация за 2010 г., приет с Решение на Министерския съвет № 547 от 21 юли 2011 г.

<sup>24</sup> Доклад за състоянието на държавната администрация за 2011 г., приет с Решение на Министерския съвет № 502 от 25 юни 2012 г.

<sup>25</sup> Създаден с ПМС № 192 от 5 август 2009 г. като консултативен орган на Министерския съвет (МС) при координацията на правителствената политика за осъществяване общото ръководство на държавната администрация.

избягване на дублиращи функции и съответно повишаване на ефективността, ефикасността и целесъобразността на публичните разходи.

Извършването на функционални анализи на отделни администрации, без да се анализира организационната система на всички звена в съответните администрации и тяхното участие при изпълнение на конкретна област политика води до ограничени промени от вътрешноорганизационен характер, вместо до генерално подобрене на работата на администрациите и съставляващите ги структури.

Като съществен проблем се очертава липсата на процедура за съгласуване на изводите и препоръките на функционалните анализи от централен орган на изпълнителната власт, което до голяма степен увеличава риска от непостигане на възможния положителен ефект за оптимизиране на структурата на публичния сектор и за усъвършенстване на работните му процеси.

Функционалният анализ и резултатите от него трябва да се явят основа за формиране на нов подход в управлението на публичния сектор. Несъмнено новият подход ще е пряко свързан с реинженеринг на работни процеси и структури, а също и по-добро прилагане на публични политики.

Проучване на доклади от проведен функционален анализ в над 25 административни структури от различни йерархични нива показва, че основните приноси от такъв вид анализ са свързани с:

- подобряване на организацията, работните процеси и координацията в рамките на структурата;
- разработване и усъвършенстване на методологии, вътрешни правила и процедури;
- разработване на инструкции и наръчници за осъществяване на конкретни функции за управление и развитие на организацията, за обмен на добри практики;
- изготвяне на предложения за оптимизиране на числеността, на възрастовото разпределение и съотношението мъже/жени;
- разработване на предложения за промени в нормативната уредба и устройствения правилник, за преразпределение на функциите и дейностите, с цел избягване на дублиране на функции на звената, обединяване на структури, постигане на по-голяма ефективност и ефикасност на администрацията чрез прехвърляне на дейности;
- редуциране и на други организационни проблеми.

Тези резултати не са изненада, тъй като до голяма степен са обусловени от насоките за кандидатстване на схемите за предоставяне на безвъзмездна финансова помощ за провеждане на функционален анализ в администрациите, в рамките на ОП „Административен капацитет“.

Етапът, който може да бъде определен като най-рисков по отношение на устойчивостта на постигнатите резултати от провеждането на функционален анализ, а също и като критичен за въздействието върху цялостното функциони-

ониране на администрацията, подложена на такъв анализ, е **етап 4 – Мониторинг, преглед и публичност на изпълнението**. Този етап е свързан с изпълнение на плана за подобрения в администрацията, подготвен в резултат на проведеня анализ, както и предприемане на конкретни инициативи за подобрене на релевантността на функциите, ефективността на дейността и ефикасността и икономичността на дейността.

За осигуряване на максимален ефект върху функционирането на администрацията от анализа е нужно изпълнението на планираните действия за подобрене да се основава на непрекъснат контрол и оценка, въз основа на определените срокове, очаквани резултати и отговорници за всяко действие и планирани ресурси. Цялостното интегрирането на плана за действие от функционалния анализ в системата за управление осигурява консолидиране на процеса на стратегическото и оперативно планиране, бюджетиране и изпълнение на административните и управленски дейности, в т.ч. и при вземане на управленски решения.

Конкретните продукти, в които намират въздействие резултатите от функционалните промени са свързани с промени, актуализиране или създаване на нови вътрешни нормативни актове, устройствени актове, организационни структури, нови комуникационни вътрешни и междуинституционални взаимоотношения, оптимизиране на числеността на администрацията, въвеждане на системи за управление на качеството, автоматизиране на обмена на информация и на предоставяните административни услуги, създаване на организационни правила и инструкции за осигуряване на вътрешно институционално взаимодействие и контрол и т.н. Общото за всяка една от посочените инициативи, независимо от йерархичното ниво на администрацията, е необходимостта от **документиране** – в стратегически и оперативен план и поддържането на вътрешните правила и процедури в актуално състояние и осигуряване на пълно съответствие между писмените документи и реалните практики за изпълнение на процесите.

Важен акцент в устойчивостта на резултатите от функционалния анализ е квалификацията на служителите за начина на изпълнение на процесите, за работа с нови вътрешни документи и административни актове, за преодоляване на съпротивата към промяната, както и за пряко ангажиране с конкретни задачи, като например непрекъснато търсене и идентифициране на възможности за усъвършенстване на работните процеси, оптимизиране на изпълняваните функции, съкращаване на ненужни стъпки, облекчаване на документооборота, преразпределение на отговорностите и др.

Служителите притежават експертно знание, което трябва да бъде използвано при идентифицирането на препоръки за подобрене на функциите в администрациите. Успешната управленска политика в процеса по провеждане на функционалния анализ и след него се свързва с насърчаване от ръководството генерирането на идеи, които са излизат извън границите на детайл-

ните, оперативни задачи, изпълнявани от конкретния служител. Това спомага развиването на процесното мислене в администрацията и възприемането на администрацията като система от взаимодействащи си процеси.

Преструктурирането и въвеждането на нови вътрешно нормативни документи често води до възникването на нови права и отговорности, до изменения в комуникационните нива и съгласувателни механизми. Това предполага активно участие на заинтересованите страни на всеки един етап от функционалния анализ и осигуряване на достатъчна и достъпна информация за планираните в бъдеще промени в резултат от направения анализ.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Функционалният анализ има широко научно практическо приложение към всички организационни единици. С особена акуратност той трябва да се прилага в публичния сектор, където много по-често се наблюдава дублиране на функции и неефективно разходване на ресурси. Функциите в публичния сектор трябва да бъдат разглеждани като система и могат да бъдат анализирани успешно, ако се прилагат в своята цялост Единната методология за провеждане на функционален анализ в публичния сектор и Наръчника за прилагане на Единната методология за провеждане на функционален анализ. Тези документи до голяма степен са в съответствие с традициите и практиката в българските публични организации.

Усъвършенстването на функционирането на администрациите се основава на системния подход. Това предполага администрациите да се разглеждат като интегрирани системи от взаимосвързани процеси. При извършването на промени в някой от процесите е необходимо да се анализира влиянието и въздействието им върху останалите. В противен случай ще се постигне до нарушаване на организационното функциониране и неефективност на системата като цяло. Реинженерингът на организационните структури и начините по които се изпълняват функциите в една администрация, означава, че ръководството планира какви действия е необходимо да се инициират, за да се подобри организационното функциониране. Резултатите от изпълнението се мониторира и контролира с цел недопускане на несъответствия, срив в процесите или понижаване на процесната ефективност и ефикасност. При констатиране на отклонения от планираното, се наелезват и предприемат действия за подобрения.

Към момента провеждането на функционален анализ е резултат на външен за организациите подтик – констатациите на национално ниво за състоянието на администрацията, финансовата подкрепа по ОП „Административен капацитет“, стратегическите насоки за подобряване работата на административните структури на национално ниво. Очаква се, обаче, в близките години

администрациите да провеждат такива анализи по своя инициатива, породени от вътрешни фактори. Така например, оценката на потребностите от анализ може да произтича от констатирана неефективност и неефикасност на процесите, от произтичащи проблеми в резултат на дублиращи функции, от липсата на организационни ресурси за издръжка на съществуващата численост и структура и от невъзможността със съществуващата организация на работата да се предоставят публичните услуги по нов, иновативен начин и т.н.

Потребностите от функционален анализ в администрациите могат да бъдат идентифицирани най-общо чрез следните подходи:

- отгоре-надолу – произтичат от ръководството на администрацията и са свързани с изпълнение на стратегически цели.
- отдолу-нагоре – произтичат от оперативните процеси и са свързани с изпълнение на оперативни цели.
- от средното ниво на управление – отнасят се до потребности на ръководители от средно ниво във връзка с изпълнението на структурни цели и задачи.

Доброто управление, идентифицирано в Стратегическите насоки на Общността, е посочено като важен приоритет и ключова област, допринасяща за постигането на актуализираната Лисабонска стратегия. Един от основните начини за постигане на добро управление е разработване и прилагане на политики и закони, ориентирани към действителните потребности на обществото, с широко участие на структурите на гражданското общество. Функционалният анализ дава възможност да се отговори на потребностите на широк кръг от заинтересовани страни, да се повиши качеството на протичащите в администрациите процеси и на изпълняваните функции, да се оптимизират и модернизират българските публични институции.

Ползите от провеждането на функционален анализ в администрациите са безспорни. Големият въпрос е дали публичния сектор е готов да въведе административните и структурни промени, произтичащи от функционалния анализ и дали е налице нужната управленска култура и стратегическо виждане за осигуряване на устойчиви положителни резултати върху организационното функциониране, или инициативите за подобрения ще останат частични спорадични действия, без необходимото отражение върху процесите и служителите в администрацията. Положителен отговор на този въпрос може да се даде, ако се институционализира структура, която да осъществява контролна функция върху административното функциониране и предприеманите или не предприемани подобрения в публичния сектор.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Борисов, Б., Парашкевова, Е. 2010. Разработване на система от процедури за осигуряване качеството на плановете процеси в бизнес организациите (организационно-технологичен аспект). Алманах „Научни изследвания“, т. 13, Св., АИ „Ценов“.
2. Парашкевова, Е. 2013. Функционален анализ на администрациите – възможности и предизвикателства. Сборник с доклади от Юбилейна международна научна конференция „Стандарти и предизвикателства пред публичната администрация през XXI век“, Свищов 10-11 май 2013 г., АИ „Ценов“.
3. Актуализирана стратегия за децентрализация, приета с Решение № 454 на Министерския съвет от 02.07.2010 г., С., 2010.
4. БДС EN ISO 9000:2000 Системи за управление на качеството. Понятия и речник.
5. Доклад за състоянието на държавната администрация за 2012 г., приет с Решение на Министерския съвет № 389 от 04 юли 2013 г.
6. Доклад за състоянието на държавната администрация за 2011 г., приет с Решение на Министерския съвет № 502 от 25 юни 2012 г.
7. Доклад за състоянието на държавната администрация за 2010 г., приет с Решение на Министерския съвет № 547 от 21 юли 2011 г.
8. Единна методология за провеждане на функционален анализ в държавната администрация. „КПМГ България“ ООД, „Ню Ай“ ООД и „София Консултинг“ ООД, С., 2010 г.
9. Закон за администрацията. Обн. ДВ. бр. 130 от 05.11.1998 г., посл. изм. и доп. ДВ. бр. 27 от 25.03.2014 г.
10. Методология за усъвършенстване на работните процеси за предоставяне на административни услуги. „ТехноЛогика“ АД, С, 2013.
11. Оперативна програма „Административен капацитет“ 2007 – 2013. МФ, Март 2013, С.
12. Работим за хората: Стратегия за развитие на държавната администрация 2014 – 2020 г. МС, С., 2013.
13. Информационна система за управление и наблюдение на структурните инструменти на ЕС в България. <<http://umispublic.government.bg/opPriorityLines.aspx?op=2>>
14. <[www.opac.government.bg/userfiles/pages/files/good\\_practices/1/Резултати\\_по\\_приоритетни\\_оси.pdf](http://www.opac.government.bg/userfiles/pages/files/good_practices/1/Резултати_по_приоритетни_оси.pdf)>

# УПРАВЛЕНСКАТА КУЛТУРА КАТО ФАКТОР ЗА ОСЪЩЕСТВЯВАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА РАЗВИТИЕ НА МЕСТНАТА АДМИНИСТРАЦИЯ

докторант Вергиния Стоянова

Международно висше бизнес училище, Ботевград

## MANAGEMENT CULTURE AS A FACTOR IN THE IMPLEMENTATION OF EUROPEAN POLICIES FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL ADMINISTRATION

Verginiya Stoynova

*ABSTRACT: The administrative services provided by the local administration to the business sector and the individual must be expedient, fair and lawful.*

*That's the point of the so-called. "Principle of subsidiarity", which is fundamental to the management of the European Union and its Member States – to form and conduct policies in a decentralized manner, specifically by the authorities and administrations that are closest to the problems of citizens.*

*Good governance ensures that each local authority can deal with its numerous and complex duties effectively, in the best interest of the community and in a transparent, accountable and just manner. Above all stands the commitment of the local authorities to ensure compliance with basic human rights, without any kind of discrimination.*

*KEYWORDS: Management culture, Municipality administration, European policy, Principles of good management, Public administration, Municipality management, Municipality self-management, Good management*

### МЕСТНО УПРАВЛЕНИЕ. ОТ УПРАВЛЕНИЕ КЪМ ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ.

Анализът на управлението обикновено се фокусира върху формалните и неформалните участници, ангажирани във вземането на решения и тяхното прилагане от формални и неформални структури, на които е възложено това. Местната управа е един от участниците в управлението на местно ниво. Други участници могат да бъдат: а) В селските райони – влиятелни земеделци

и животновъди, техни сдружения, граждански организации, изследователски институти, религиозни лидери, финансови институции, политически партии и др.; б) В градските райони участниците в управленския процес могат да бъдат още повече, като един от тях обикновено за местните медии и бизнеса; г) Гаранции за гражданското участие в процеса на вземане на решения; д) Равни възможности и приобщаване; е) Политика на съгласието и баланса на интереси в обществото<sup>1</sup>.

В Хартата за основните права на Европейския съюз (чл. 41) като едно от основните права на всеки европейски гражданин се прогласява правото на добро управление и добра администрация. Това право не бива да се свежда само до идеята за добро административно обслужване, каквато тенденция има в Европейския съюз и в приетия от Европейския парламент Кодекс за добро поведение на администрацията.

Всъщност, доброто управление надгражда разбирането за управлението, като административна технология и е израз на желанието да се отговори на новите изисквания на времето, които стават все по-разнообразни и все повече разширяват модела на традиционното управление. Доброто управление винаги следва да се разглежда в контекста на демократичното управление. Гражданите днес няма да бъдат удовлетворени само от констатацията, че органите на управление действат съобразно законите, а не своеволно. Те изискват от държавата не само законосъобразни действия, но и висока степен на прозрачност, отговорност и качество на решенията. Хората искат да бъдат сигурни, че всички релевантни фактори са били взети под внимание.

Много често управлението е неефективно, реагира много бавно на промените, които настъпват в живота и трудно успява да включи гражданите при вземането на решения. А това е, може би, основната характеристика на доброто управление.

Основните *критерии за добро управление*<sup>2</sup>, са изведени в редица документи и актове на Съвета на Европа, Европейския съюз, ООН и международните финансови институции: Върховенство на закона и на правата на човека; Прозрачност и ефикасност в работата на администрацията на всички нива; Отчетност на държавните и общинските органи.

Принципите на добро управление следва да са основа за работата на местната власт във всичките ѝ проявления и роли:

- Планиране и мониторинг на управленските политики: Местната власт определя посоката на развитие на общината чрез дългосрочно планиране.

---

<sup>1</sup> Ганев, Г., „Наръчник за прилагане принципите на доброто управление“, София; февруари 2009 г.

<sup>2</sup> Ганев, Г., „Наръчник за прилагане принципите на доброто управление“, София; февруари 2009 г.

Примерите за това са общинските планове за развитие, стратегиите за развитие в различни области (социална, туризъм и др.), и др. Дефинирането на визията и осигуряването на постигането ѝ посредством оценка на работата са едни от най-важните роли на местната власт;

- **Законотворчество и правоприлагане:** В областите, в които местната власт има правомощия, общинският съвет създава местната нормативна уредба, която е задължителна на територията на общината (наредби и решения). Наред с това, местната власт се ръководи от националното законодателство, в което са предвидени конкретни ангажименти за местните органи в повече от 200 закона и други актове.

- **Развитие на политиките:** развитието и прилагането на политиките в различни сфери са ключови функции на местните власти;

- **Представителство:** общинските съветници представляват избирателите на местно ниво по всички въпроси от техен интерес;

- **Застъпничество:** местните власти застъпват интересите на жителите на общината пред останалите нива на управление;

- **Предоставяне на услуги:** местните власти са длъжни да осигуряват предоставянето на качествени административни услуги на гражданите и бизнеса.

## **УПРАВЛЕНСКА КУЛТУРА И МЕСТНО САМОУПРАВЛЕНИЕ**

Местното самоуправление се изгражда и функционира в пределите на определена административно-териториална единица. Различията в територията, населението и пр. в отделните общини, се отразява и върху тяхната организация и дейност. В малките общини има обективни предпоставки по-широко да се използва общото събрание на населението. За големите общини обаче, това е неприложимо. При тях е нужен компетентен и действен общински съвет и добре структурирани административни служби, в които да работят подготвени и добросъвестни кадри<sup>3</sup>.

Общините и другите единици на местно самоуправление са една от най-съществените форми за проявление на държавата като всеобща политическа организация на гражданите. Местното самоуправление е продукт на гражданското общество и има за задача да удовлетвори определени негови потребности. Но рамките на неговите правомощия и пределите на неговата дейност се определят от държавата. Освен това органите на местно самоуправление действат в съответствие с общите изисквания за държавно управление. Общинската администрация прилага единните за страната административни процедури.

---

<sup>3</sup> Кънчева, С., „Проблеми на местното самоуправление в Република България и тенденции за тяхното усъвършенстване“, София, 2009 г., стр. 10.

Местното самоуправление е неотменно право на всеки гражданин да участва в управлението на страната на всички равнища, както чрез формите на пряката демокрация, така и чрез избрани от него органи. В общината това право може да се реализира сравнително най-пълно, тъй като тя обхваща цялото население на дадена територия, а дейността на местните органи е пряко свързана с неговите интереси и потребности.

Гражданското участие може да има различни форми. Те имат различна степен на въздействие върху местните публични политики и управлението на местната общност. Едно от основните разграничения е между формите на демокрацията на участието и инструментите на пряката демокрация<sup>4</sup>.

Самоуправлението на местно ниво се проявява в регулиране на определени обществени отношения и в управление на процеси, които протичат на територията на Общината. Това става чрез актове, които се приемат чрез местен референдум и общо събрание на населението, чрез решенията и наредбите на Общинския съвет и заповеди на кмета на Общината, както и чрез актовете и действията на общинската администрация.

Органите на местно самоуправление осъществяват предоставените им правомощия на своя собствена отговорност. Това означава, че в рамките на закона те сами избират вариант за решаване на дадения проблем и в зависимост от резултатите, носят политическа и морална отговорност пред своите избиратели, а когато са нарушили закона и от това са последвали щети за Общината или за отделни лица, подлежат на наказателна или гражданска отговорност.

Когато се оценяват факторите, които определят равнището на местното самоуправление, не бива да се изпуска политическата и управленска култура на държавните и местните ръководители. От тяхното отношение към демократичните процеси и към подходите и методите на управление, в значителна степен зависи доколко европейските политики реално ще се прилагат в отделните общини и области и в страната като цяло. За да бъде една администрация наистина добра, се изисква в управленската култура на управляващите да се включват и добро възпитание, познаване на правните норми и уважение към гражданите<sup>5</sup>.

Администрацията е мястото, в което гражданите отнасят своите въпроси, своите молби, своите нужди. Това означава, че цялата администрация на една държава трябва да бъде осъзната със своите задължения. Задължително условие за добра администрация е да прилага точно и стриктно правните

---

<sup>4</sup> Кабакчиева, П., Славов, Ат., Христова, Сл., Сборник с добри практики за включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво, Сдружение „Болкан Асист“, София, Ноември 2011 г.

<sup>5</sup> Кънчева, С., „Проблеми на местното самоуправление в Република България и тенденции за тяхното усъвършенстване“, София, 2009 г., стр. 10.

норми, да зачита правата на гражданите, да ги третира еднакво, независимо от техния пол, здраве, политическа принадлежност, възраст и др.

Ефективната администрация трябва да следи за точното спазване на закони и правила от всички граждани. Тя следва да създаде такива механизми, които да позволяват да бъдат бързо санкционирани нарушителите на правния и обществен ред, независимо от това кой е нарушителят. Ето защо местните ръководители трябва да притежават чувство за справедливост, което да бъде неизменна част от управленската им култура.

## ЕЛЕМЕНТИ НА УПРАВЛЕНСКАТА КУЛТУРА

1. Административен аспект – С това се има предвид начина, по който местното управление взаимодейства с европейските институции за реализиране на европейските политики в България. Под „административен аспект“ се разбира последователността от организационни дейности, свързани с интегрирането на европейските стандарти, политики и програми за развитие на местно ниво. Тук се включва делегирането на пълномощия и разпределянето на задачите и отговорностите между институциите.

2. Юридически елемент на управленската култура – На юридическо равнище се застъпват законовите разпоредби, нормативните актове, директивите и всички законови ограничения, които трябва да се спазват при внедряването на европейските политики и съвместяването им с националното законодателство. Съществено значение за прилагането на европейските закони на местно ниво и за успешното реализиране на европейските политики в местната администрация има Европейската Харта за Местното Самоуправление.

3. Комуникационна политика – Тя представлява важен аспект във взаимодействието между местната българска управа и Европейската общност. Европейските институции предприемат серия от мерки, за да направят дейността си по-прозрачна и да се доближат до гражданите на ЕС. Желанието им е изразено и в междуинституционална декларация за демокрацията от октомври 1993 г. Изискване е за всички държави-членки на ЕС, в това число и за България, да осигуряват прозрачност на всички свои действия, свързани с общите им проекти с ЕС. Това става чрез създаване, поддържане и усъвършенстване на канали за комуникация и стимулирането на открит диалог между хората при възникване на проблеми от всякакво естество.

Друг аспект на ефективната комуникация е връзката между гражданите и управлението. Администрацията не само, че има възможност, а е и задължена да се отнася благосклонно и любезно към отделния гражданин, да му предоставя цялата информация, от която има нужда и да се съобразява със завишените критерии за нейната добра работа всеки ден, за да бъде управлението наистина от полза за хората. Ако институциите мислят и действат

съобразно тези критерии, те биха подсилили общественото доверие към органите на управлението.

Комуникацията Европейски Съюз – местна администрация и местно управление – граждани е абсолютно необходима и е от определящо значение за реализирането на ефективни действия. Тя е важен фактор за осъществяване на европейските политики за развитие на местната администрация.

## ЕВРОПЕЙСКИ ПОЛИТИКИ

Европейският съюз играе значителна роля в нашия личен и професионален живот. Има 30 области на действие, където Европейският съюз управлява програми, организира събития или приема законодателство<sup>6</sup>.

В момента съюзът прилага общи политики в почти всички сфери на обществения живот, като те се допълват и взаимодействат помежду си. Те също така осъществяват координация с отделните национални политики с цел да се постигнат общите цели и задачи на държавите-членки на Европейския съюз. Понастоящем основните общи политики на съюза могат да се разграничат в девет области. Това са: обща конкурентна политика, обща селскостопанска политика, обща регионална, обща бюджетна, обща търговска, обща транспортна, обща социална политика, обща политика в областта на околната среда и обща политика в областта на информационното общество. Всяка от тях е разгледана по отношение на целите, които се постигат с нея, процеса на развитието ѝ и приобщаването на Република България към нейните принципи и правила<sup>7</sup>.

***Правата на хората и доброто управление – цел на регионалната политика.*** Регионалната политика по дефиниция е най-пряко ориентирана към конкретните потребности, права и интереси на гражданите и местните общности; към социално-икономическото, културно-образователното и демографското развитие на държавата. Тъкмо поради това омбудсманът поставя акцент върху необходимостта от ефикасна регионална политика, която се основава на принципите на добро управление. Без такава регионална политика, развитието на пазарната икономика неизбежно би задълбочило дисбаланса в икономическото състояние в полза на по-напредналите региони, за сметка на онези, в които преобладава по-ниско квалифицирана работна сила, оскъдни ресурси или неблагоприятно географско положение с всички произтичащи от това негативни последствия за правата на гражданите. Преодоляването на диспропорциите между регионите обаче не трябва да бъде разглеждано като

---

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu\\_works/policies/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu_works/policies/index_bg.htm)

<sup>7</sup> Иванова, Д., „Общи политики на Европейския съюз като средство за реализиране на целите на съюза“, УНСС, София, Май 07, 2011 г.

самоцелно уеднаквяване на различията, а като пълноценно използване на регионалното разнообразие и потенциал.

На държавно равнище в различни стратегически и нормативни документи са формулирани следните по-обща цели на регионалното развитие в нашата страна:

- постигане на балансирано и устойчиво развитие на регионите;
- създаване на условия за икономически растеж и високо ниво на заетост на основата на потенциала им за развитие;
- укрепване на икономическото и социалното единство на регионите в процеса на европейската интеграция на страната.

Към тях, омбудсманът на Република България добавя като фундаментална цел на регионалната политика – гарантирането на социалните, икономическите и гражданските права на хората и на интересите на местните общности. Тази цел се постига чрез системно прилагане на принципите на добро управление на местно ниво, като прозрачност, отчетност, гражданско участие, включване на уязвимите групи и други.

***Децентрализацията на властта: от националното към местното ниво и от общините към кметствата.*** Степента на децентрализация трябва да отговаря на социално-икономическото развитие на държавата и е отражение на степента на демократизация, на националните особености и традициите и зрелостта на гражданското общество. В този смисъл, според омбудсмана процесът на децентрализация трябва да постигне необходимия баланс между понякога взаимноизключващи се тенденции и процеси, като например<sup>8</sup>:

- Финансовата децентрализация е жизнено необходима на общините, за да могат реално да решават всекидневните проблеми на гражданите. Същевременно, ако на общините се предостави пълна свобода сами да определят вида и размера на местните данъци и такси или ако им се преотстъпят по-значими приходи от държавния бюджет, това ще се намали капацитета на правителството да съфинансира модернизацията на инфраструктурата и националните секторни програми, произтичащи от членството в Европейския съюз. Тоталната децентрализация (общини и региони със самостоятелни данъци, такси и бюджети) е нецелесъобразна от гледна точка на общодържавния интерес, а понякога и от гледна точка на местните общности.

- Ако в съответствие с препоръките на Съвета на Европа, в България се въведе второ ниво на местно самоуправление на равнището на сега съществуващите области, то очевидно няма да съответства на мащаба и изискванията на взаимоотношения с ЕС в областта на регионалната политика. Както е известно, България бе разделена на шест планови района, които трябва да

---

<sup>8</sup> Ганев, Г. „Ново качество на живот в общините доброто управление зачита правата на хората – Препоръки на националния омбудсман към местната власт“, София, 2009 г.

играят все по-голяма роля при стратегическото планиране, изработването и управление на регионални планове за развитие и оперативни програми.

## **ПРИНЦИПИ НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ В МЕЖДУНАРОДНАТА И НАЦИОНАЛНАТА ПРАКТИКА**

Принципните на добро управление се проявяват като задължително условие за развитието и жизнеспособността на обществото. Прилагането им е необходимо за успеха на обществото, за постигането на целите на развитието и на просперитет, на гражданите – за да се чувстват удовлетворени<sup>9</sup>.

Понастоящем няма единна класификация на принципите на добро управление. Програмата за развитие на ООН (ПРООН), например, приема девет принципа за добро управление:

- гражданско участие
- върховенство на закона
- прозрачност
- отзивчивост
- ориентация към консенсус
- равенство
- ефективност и ефикасност
- отчетност
- стратегическо виждане

Европейската комисия определя принципите на доброто управление на Съюза чрез своята Бяла книга (European Governance – A White Paper) на 25.07.2001 г. за основни (на европейските институции). Бялата книга определя пет принципа: откритост; гражданско участие; отчетност; ефективност; кохерентност. Приложението на тези пет принципа укрепва тези на пропорционалността и на субсидиарността в Съюза.

В Хартата на основните права на ЕС, като основно право на гражданите на ЕС е прогласено правото на добро управление (чл. 41). Наред с това, на 6 септември 2001 г. Европейският парламент по инициатива на Европейския омбудсман прие резолюция, с която одобри Европейски кодекс за добро поведение на администрацията, който институциите и органите на Европейския Съюз, както и техните администрации и служители са длъжни да спазват в отношенията си с гражданите. В този кодекс за „лошо управление“ (maladministration) се определя това, при което публичният орган „не действа съгласно правилото или принципа, който е определящ за него“. Обикновено става дума за злоупотреба със служебно положение, излишно забавяне във времето, дискриминация, неиз-

---

<sup>9</sup> Ганев, Г., „Наръчник за прилагане принципите на доброто управление“, София; февруари 2009 г.

пълнение на задължения, непредоставяне или отказ за предоставяне на информация, процедурни грешки, незаинтересованост, липса на прозрачност и др.<sup>10</sup>

Във Великобритания са приети шест основни принципа на доброто управление:

- фокусиране върху целите на властта и върху резултатите за общността – гражданите, ползвателите на услуги, и създаване и прилагане на визия за местната територия;
- ръководителите и служителите работят съвместно за постигане на обща цел при ясно дефинирани функции и роли;
- подкрепа за ценностите на властта и проявяване на ценностите на доброто управление чрез поведение;
- вземане на информирани и прозрачни решения, които се подлагат на ефективен анализ и управление на риска;
- развитие на капацитета и способностите на служителите да са ефективни и осигуряване на същия капацитет от страна на ръководителите;
- въвличане на представители на местната общност и други заинтересовани страни за постигане на строга отчетност.

Чешкият омбудсман дефинира през 2006 г. десет принципа за добро управление:

- Спазване на законността
- Безпристрастност
- Навременност
- Предвидимост
- Убедителност
- Премереност
- Взаимодействие
- Отговорност
- Отвореност
- Отзивчивост

В България са приети „Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране“, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; „Стратегия за модернизирание на държавната администрация – от присъединяване към интегриране 2003 – 2006“, приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; „Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005“.

Принципите, които са изведени в тези документи са осем:

- Законност
- Отговорност, надеждност и предсказуемост

---

<sup>10</sup> Ганев, Г., „Наръчник за прилагане принципите на доброто управление“, София; февруари 2009 г.

- Откритост и прозрачност
- Отчетност
- Ефективност
- Ефикасност (продуктивност)
- Сътрудничество (партньорство)
- Кохерентност

## **ДВАНАЙСЕТ ПРИНЦИПА НА ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ (СТРАТЕГИЯ ОТ ВАЛЕНСИЯ)**

Приемането на Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво от европейските министри, отговарящи за местното и регионално управление, на срещата във Валенсия на 15-16 октомври 2007 г. (15-та сесия на Конференция на европейските министри, отговорни за местното и регионално управление) потвърди ключовата роля, която се определя на предоставянето на добро местно и регионално управление<sup>11</sup>.

Стратегията си поставя следните три непосредствени цели:

- Гражданите да бъдат поставени в центъра на всички демократични институции и процеси;
- Местните власти постоянно да подобряват своето управление, в съответствие с посочените в нея 12 принципа;
- Държавите (или регионалните власти – в зависимост от институционалната структура на съответната държава) да създават и утвърждават институционални предпоставки относно подобряване на местното управление, основавайки се на вече съществуващите им ангажименти в съответствие с Европейската харта за местно самоуправление и други стандарти на Съвета на Европа.

Принципите за добро управление на местно ниво съгласно Стратегията за иновации и добро управление на местно ниво (2007) са:

1. Честно провеждане, представителност и обществено участие по време на избори – да се осигурят реални възможности за всички граждани да упражняват правото си на глас по въпроси от обществен интерес;
2. Отзивчивост – да се осигури непрекъснато във времето посрещане на нуждите и законно обосноваваните очаквания на гражданите от страна на местните власти;
3. Ефикасност и ефективност – да се гарантира постигане на целите чрез оптимално използване на наличните ресурси;
4. Откритост и прозрачност – да се осигурява обществен достъп до ин-

---

<sup>11</sup> Ганев, Г., „Наръчник за прилагане принципите на доброто управление“, София; февруари 2009 г.

формация и да се улеснява разбирането за това, как се решават обществено значимите въпроси;

5. Върховенство на закона – да се гарантира честност, безпристрастност и предсказуемост;

6. Етично поведение – да се гарантира, че общественият интерес е поставен над личните интереси;

7. Компетентност и капацитет – да се гарантира, че местните представители на населението, както и назначаемите служители са в състояние да изпълняват своите задължения;

8. Иновации и отвореност за промени – да се гарантира, че се извлича практическа полза от въвеждането на нови решения и добри практики;

9. Устойчивост и дългосрочна ориентация – да се взимат под внимание интересите на бъдещите поколения;

10. Стабилно финансово управление – да се гарантира целенасочено и продуктивно използване на обществените фондове;

11. Човешки права, културно разнообразие и социално единство -да се гарантира, че са защитени всички граждани и е зачетено човешкото им достойнство, както и това, че никой от тях не е дискриминиран или изключен от обществения живот;

12. Отчетност – да се гарантира, че избираемите представители на властта и назначените общински служители поемат и носят отговорност за своите действия.

През декември 2008 г., Европейската комисия предложи на Съвета на ЕС проект за осъвременяване на интегрираните насоки за растеж и заетост и специфични препоръки към отделните държави членки.

За България се препоръчва:

- Спешно подобряване на ефективността и ефикасността на публичната администрация;

- Затягане на бюджетната политика, подобряване на качеството и ефективността на публичните разходи, обвързване на доходите с растежа на продуктивността, насърчаване на ефективната конкуренция;

- Бързо приемане и прилагане на мерки за намаляване на бюрокрацията на централно и местно ниво и намаляване на забавянията в административните процедури с цел подобряване на бизнес средата и подпомагане на борбата с корупцията;

- Като част от общия подход за „flexicurity” – фокусиране върху качеството на трудовия ресурс и заетостта чрез подобряване на ефективността и ефикасността на активния пазар на труда и адаптиране и модернизиране на управлението на образованието до нива, които по-добре съвпадат с нуждите на пазара на труда, както и намаляване ранното напускане на училище.

## *Сравнение между досега приеланите принципи на добро управление в България и 12 принципа за добро управление от Валенсия*

Съгласно: Стратегия за иновации и добро управление на местно ниво, Валенсия, 15-16 октомври 2007 г.

Съгласно: Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране, приета с Решение на Министерския съвет № 465 от 09.07.2002 г.; Стратегия за модернизирание на държавната администрация - от присъединяване към интегриране 2003 - 2006, приета с Решение на Министерския съвет № 671 от 24.09.2003 г.; Бяла книга за постиженията и предизвикателствата пред българската държавна администрация в ЕС 2005.

**Принцип 1.** Честност, представителност и обществено участие по време на избори

Няма съответствие

**Принцип 2.** Отзивчивост

Сътрудничество (партньорство)

**Принцип 3.** Ефикасност и ефективност

Ефективност, ефикасност

**Принцип 4.** Откритост и прозрачност

Откритост, прозрачност

**Принцип 5.** Върховенство на закона

Законност, предсказуемост

**Принцип 6.** Етично поведение

Няма съответствие

**Принцип 7.** Компетенции и капацитет

Няма съответствие

**Принцип 8.** Иновации и отвореност за промени

Кохерентност

**Принцип 9.** Устойчивост и дългосрочна ориентация

Отговорност, надеждност, предсказуемост

**Принцип 10.** Стабилно финансово управление

Отговорност

**Принцип 11.** Човешки права, културно разнообразие и социално единство

Няма съответствие

**Принцип 12.** Отчетност

Отчетност, отговорност

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ганев, Г., „Наръчник за прилагане принципите на доброто управление“, София; февруари 2009 г.
2. Ганев, Г. „НОВО КАЧЕСТВО НА ЖИВОТ В ОБЩИНИТЕ ДОБРОТО УПРАВЛЕНИЕ ЗАЧИТА ПРАВАТА НА ХОРАТА – Препоръки на националния омбудсман към местната власт“, София, 2009 г.
3. Екип на ФРМС, „Добри практики от български общини в областта на прилагането на принципите на добро управление на местно ниво“, София, септември 2009 г.
4. Иванова, Д., „Общи политики на Европейския съюз като средство за реализиране целите на съюза“, УНСС, София, Май 07, 2011 г.
5. Кабакчиева, П., Славов, Ат., Христова, Сл., Сборник с добри практики за включване на гражданите в решенията и политиките на местно ниво, Сдружение „Болкан Асист“, София, Ноември 2011 г.
6. Кънчева, С., „Проблеми на местното самоуправление в Република България и тенденции за тяхното усъвършенстване“, София, 2009 г., стр. 10.
7. [http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu\\_works/policies/index\\_bg.htm](http://ec.europa.eu/bulgaria/abc/eu_works/policies/index_bg.htm)

# АДЕКВАТНОСТ НА БЪЛГАРСКАТА ПУБЛИЧНА ПЕНСИОННА СИСТЕМА

доц. д-р Христина Благойчева  
Икономически университет, Варна

## ADEQUACY OF BULGARIAN PUBLIC PENSION SYSTEM

Hristina Blagoycheva

*ABSTRACT: Achieving adequate retirement income and protecting the elderly from poverty is one of the common objectives within the “Europe 2020” strategy. As a member of the EU, our country is now facing a significant challenges in this area. Bulgaria has the highest rate of population 65+ living at risk of poverty and (except Cyprus) the lowest gross average replacement rate at retirement.*

*KEYWORDS: public pension system, adequacy indicators, at risk of poverty rate, replacement rates.*

### ВЪВЕДЕНИЕ

Основното предназначение на пенсиите е да осигури доход на възрастните, достатъчно адекватен за да им позволи един приличен стандарт на живот и икономическа независимост. Според Световната банка „основните цели на дадена пенсионна система трябва да се свързват с осигуряване на адекватен, достъпен, устойчив и стабилен доход след пенсиониране, чрез прилагане на схеми, подобряващи благосъстоянието, по начин, подходящ за всяка отделна страна” [Holzmann, Hinz, 2005, р. 6]. Уточнява се че адекватна пенсионна система е тази, която осигурява ползи, достатъчни за предотвратяване на бедността сред възрастните лица, на специфично за страната абсолютно ниво, в допълнение към предоставянето на надеждни средства за изглаждане на консумацията в течение на живота за по-голямата част от населението” [Holzmann, Hinz, 2005, р. 6].

През последните десетилетия пенсионните системи в Европа претърпяха множество реформи за осигуряване на доходи, които да позволят на хората да поддържат един приемлив стандарт на живот след пенсиониране. В някои европейски страни дори е постигнат стандарт, поддържан от пенсионерите, който е на по-високо ниво от този на други групи, получатели на доходни трансфери. В други страни, между които и нашата реформите изостават в

постигането на набелязаните мерки. Затова целта на настоящия доклад е да направи един сравнителен анализ между българската публична пенсионна система и тези на другите страни-членки на ЕС, по отношение на критериите за адекватност, формуирани от Европейската комисия и прилагани чрез Отворения метод на координация.

## **1. ИЗИСКВАНИЯТА ЗА ПЕНСИОННА АДЕКВАТНОСТ В СВЕТИНАТА НА ОЧАКВАНТОТО ЗАСТАРЯВАНЕ НА НАСЕЛЕНИЕТО**

Пенсиите са основен източник на доходи за възрастните хора. В рамките на ЕС, лицата, оттеглили се от трудовия пазар и получаващи пенсия са значителна и все по-нарастваща част от населението. През 2012 г. те са 120 милиона човека или почти 24% от общото население [COM(2012) 55 final, р. 4]. Предвижданията на Европейската комисия са, че до 2060 г., дялът на населението на Съюза, на възраст над 65 години се очаква да нарасне до почти една трета от цялото население. Таблица 1 представя среден дял от 17,4% през 2010 г. и 29,5% през 2060 г., което, за разглеждания период, е увеличение с около 170%.

*Таблица 1. Очаквания за дела на населението на възраст 65+ спрямо общия брой на населението в страните от ЕС (в %)*

	<b>2010 г.</b>	<b>2020 г.</b>	<b>2040 г.</b>	<b>2060 г.</b>
ЕС 27	17,4	20,3	27,0	29,5
Австрия	17,6	19,9	27,7	29,2
Белгия	17,2	19,3	24,3	25,5
България	17,6	21,0	27,6	32,6
Великобритания	16,5	18,8	23,2	24,6
Германия	20,5	23,2	31,7	32,8
Гърция	19,1	21,1	28,3	31,2
Дания	16,6	20,0	24,7	25,5
Естония	17,0	19,3	24,9	30,5
Ирландия	11,5	14,6	20,3	21,9
Испания	17,0	19,2	28,0	31,4
Италия	20,3	22,4	30,0	31,6

	2010 г.	2020 г.	2040 г.	2060 г.
Кипър	13,2	16,6	21,3	27,6
Латвия	17,3	19,2	26,8	35,6
Литва	16,1	17,7	25,6	31,2
Люксембург	14,0	15,8	23,0	26,4
Малта	15,1	20,7	25,1	31,2
Полша	13,5	18,2	25,3	34,6
Португалия	18,0	20,7	28,2	32,0
Румъния	14,9	17,6	25,7	34,8
Словакия	12,3	16,4	24,4	33,5
Словения	16,5	20,0	27,7	31,5
Унгария	16,7	20,0	25,1	32,2
Финландия	17,3	22,3	25,5	27,1
Франция	16,7	20,3	25,6	26,6
Холандия	15,4	19,9	27,0	27,2
Чешка Република	15,4	19,8	25,1	30,6
Швеция	18,3	20,7	24,1	26,3

**Източник:** The 2012 Ageing Report, p. 299.

Най-нисък ще е делът на възрастното население в Ирландия – 21,9% и във Великобритания – 24,6%. Най-значително застаряване се очаква в Латвия, където делът на лицата на възраст над 65 години се очаква да достигне 35,6% от общия брой на населението (това е повече от една трета). Следват я Румъния (с 34,8%), Полша (с 34,6%), Словакия (с 33,5%), Германия (с 32,8%) и България (с 32,6%).

Страните-членки на Европейския съюз се стремят към постигане на общи цели в областта на пенсионната политика, мониторингът върху изпълнението на които се осъществява чрез Отворения метод на координация (ОМК). Целта за постигане на пенсионна адекватност, възприета като част от ОМК изисква от европейските държави, в духа на солидарност и справедливост между и вътре в поколенията, да гарантират адекватни пенсионни доходи за всички и достъп до пенсии, които ще позволят на хората да поддържат, в умерена степен, своя жизнен стандарт след пенсиониране [COM(2005) 706 final].

За да се постигне адекватността им, пенсиите трябва също така да бъдат устойчиви, сигурни и постоянно адаптирани към променящите се обстоя-

телства. В рамките на ОМК именно тези цели поставят базата за създаване на индикаторите, използвани за анализа на текущата и бъдещата пенсионна адекватност. По такъв начин адекватността на пенсиите се измерва както чрез способността си да предотвратяват бедността сред получателите им, така и със степента до която те заместват дохода от преди пенсиониране или доколко са сравними със средния доход на лицата под пенсионна възраст.

## 2. ИНДИКАТОРЪТ „В РИСК ОТ БЕДНОСТ”

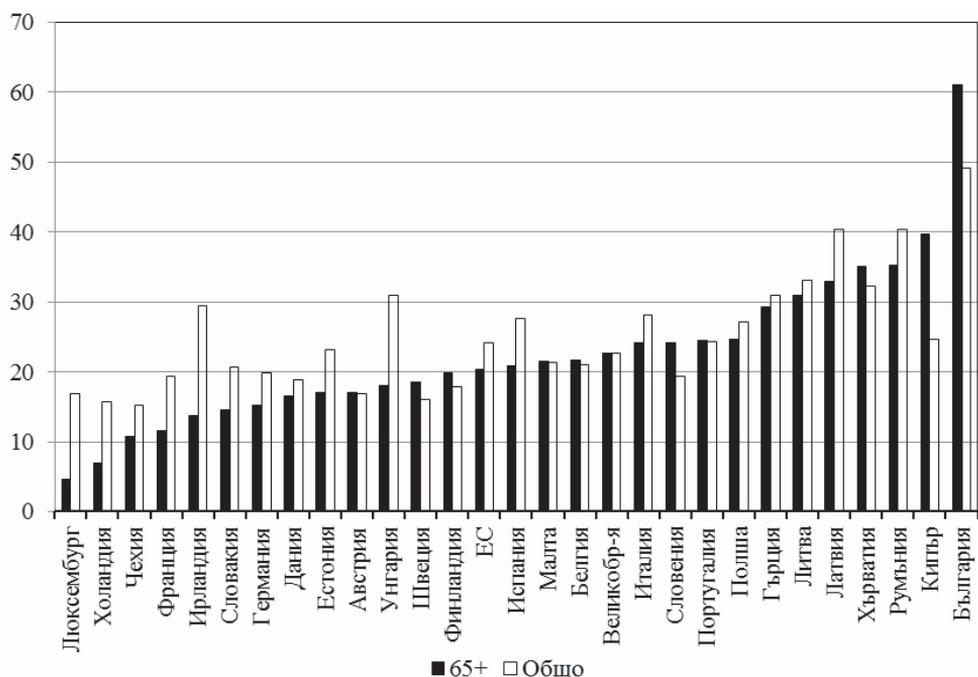
Индикаторът „в риск от бедност<sup>1</sup>” (at-risk-of-poverty) или социално изключване е директно обвързан с целите за редуциране на бедността, поставени в стратегия Европа 2020. Фигура 1. представя сравнение сред 28-те страни-членки на ЕС между нормите на лицата в риск от бедност общо за населението и конкретно за лицата на 65 и повече години.

Позициите в диаграмата показват, че в голяма част от европейските страни е постигната сравнителна защита на пенсионните доходи. Делът на възрастните хора в риск от бедност е по-нисък от общото равнище на бедност сред населението като цяло. Най-нисък дял на бедност сред лицата над 65 годишна възраст се забелязва в Люксембург – 4,7%, при общ дял на бедност сред населението от 16,8%. Следват Холандия (6,9% срещу 15,7%), Чешка република (10,7% срещу 15,3%), Франция (11,5% срещу 19,3%) и Ирландия (13,8% срещу 29,4%). Значителна е разликата и в Унгария (18% срещу 31%). Само в 6 от 28-те страни делът на лицата в риск от бедност сред възрастните хора изпреварва този, изчислен за населението на страната като цяло. България е единствената страна, в която стойностите и по двата показателя надхвърлят 40%. Относителният дял на лицата в риск от бедност сред възрастните е 61,1%, а този на бедните общо в населението – 49,1%. Много назад след нас са Кипър (39,8% срещу 24,6%), Хърватия (35,1% срещу 32,3%), Словения (24,2% срещу 19,3%), Финландия (19,8% срещу 17,9%) и Швеция (18,6% срещу 16,1%).

---

<sup>1</sup> Лица в риск от бедност са тези, живеещи в домакинство с еквивалентен разполагаем доход под прага на бедността. В ЕС прагът на бедност за всяка страна се определя на равнище 60% от националния медианен еквивалентен разполагаем доход (след социалните трансфери). Еквивалентният доход се изчислява чрез разделяне на общия доход на домакинството, в зависимост от броя на членовете му, при използване на следните размери: 1,0 за първия възрастен; 0,5 за всеки следващ, който е на възраст над 14 години и 0,3 за всеки следващ, който е на възраст под 14 години.

Фигура 1. Дял на населението на възраст 65+ в риск от бедност в европейските страни общо и за лицата на 65+ години през 2012 г.



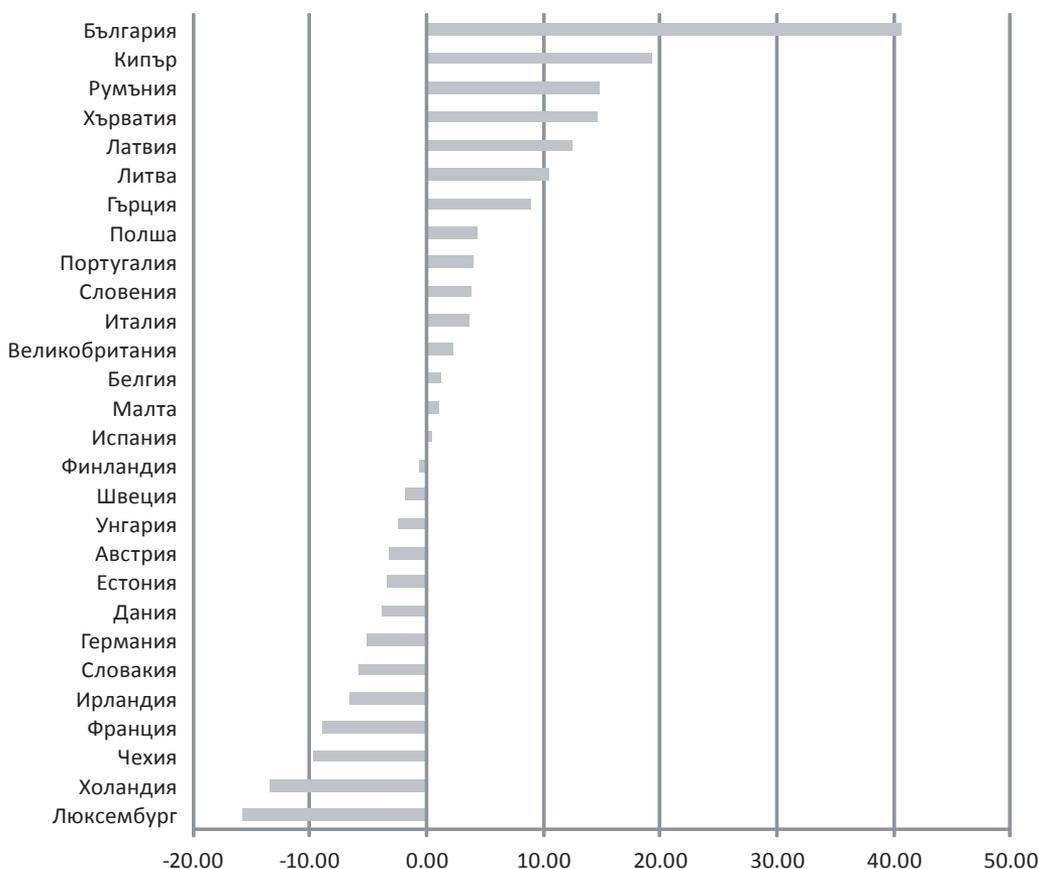
Източник: Eurostat Newsrelease (2013), p. 2.

Предизвикателствата пред постигане на адекватност в някои от европейските страни стават по-видими, ако изчислим конкретното разминаване в дела на бедните сред населението на възраст 65 и повече години спрямо средното за ЕС ниво. (Фигура 2).

Относителният дял на възрастните хора, живеещи в риск от бедност усреднено за ЕС28 е 24,2%. На фигурата приемаме  $ЕС28 = 0$  и изчисляваме само разликите, за да се установят сравнителните позиции на страните-членки.

В 13 от страните (тези, които са позиционирани в ляво от централната линия) делът на възрастните в риск от бедност е по-нисък от средното за Съюза ниво. Страните, позиционирани в дясно са с риск от бедност на възрастните им хора по-висок от средното равнище. Испания (с разлика само от 0,5%), Белгия (с разлика 1,1%) и Малта (с разлика 1,2%) се доближават до средното ниво. В още 5 от страните разликата е до 5%. Сериозно разминаване има само в 7 държави. Най-значителното отново е в България – с 40,7% над средното за ЕС ниво.

Фигура 2. Дял на населението на възраст 65+ в риск от бедност в европейските страни спрямо средното за ЕС ниво през 2012 г.



Очевидно бедността на възрастните хора е едно от ключовите национални предизвикателства за постигане на адекватност на пенсионните доходи в България, където броят на пенсионерите е повече от една трета от цялото население (36,97%)<sup>2</sup>. А поради фиксираният размер на пенсиите и невъзможността за осигуряване на допълнителни трудови доходи, те понасят най-трудно ценовите трансформации и ефектите на глобалната финансова и икономическа криза. Таблица 2 представя данни от Националния статистически институт за относителния дял на бедните възрастни по пол.

<sup>2</sup> При преброяването през 2011 г. броят на населението е 7 351 234 човека, от които пенсионерите са 2 717 753. – [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

Таблица 2. Относителен дял на бедните сред населението в България по възрастови групи и по пол

възрастови групи	пол	година на провеждане на изследване	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		година за която се отнасят данните	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Общо	общо	брой лица в хиляди	4734.1	4663.2	3421.0	3511.2	3718.7	3693.2	3621.1
		% от съвкупността	61.3	60.7	44.8	46.2	49.2	49.1	49.3
	мъже	брой лица в хиляди	2265.6	2203.4	1591.9	1624.1	1729.3	1732.8	1703.3
		% от съвкупността	60.5	59.4	43.0	44.1	47.3	47.7	47.6
	жени	брой лица в хиляди	2468.5	2459.8	1829.0	1887.0	1989.5	1960.5	1917.7
		% от съвкупността	62.1	61.9	46.4	48.1	50.9	50.5	50.9
0-17 години	общо	брой лица в хиляди	820.6	819.3	564.1	601.3	634.7	662.7	637.0
		% от съвкупността	61.0	60.8	44.2	47.3	49.8	51.8	52.3
18-64 години	общо	брой лица в хиляди	2919.8	2882.1	1988.9	2033.4	2231.2	2216.0	2169.3
		% от съвкупността	58.1	57.9	39.5	40.6	45.0	45.2	45.6
	мъже	брой лица в хиляди	1441.7	1409.2	949.4	969.5	1085.0	1091.5	1070.9
		% от съвкупността	57.8	57.2	38.0	39.0	44.0	44.7	44.8
	жени	брой лица в хиляди	1478.1	1472.9	1039.4	1063.9	1146.1	1124.5	1098.4
		% от съвкупността	58.4	58.6	40.9	42.2	46.0	45.6	46.4
65 и повече години	общо	брой лица в хиляди	993.6	961.8	868.0	876.4	852.8	814.5	814.8
		% от съвкупността	73.7	71.1	65.5	66.0	63.9	61.1	59.1
	мъже	брой лица в хиляди	394.3	371.0	345.5	334.8	319.4	302.9	300.6
		% от съвкупността	70.7	66.9	63.7	61.9	59.1	56.1	53.6
	жени	брой лица в хиляди	599.3	590.8	522.5	541.7	533.5	511.6	514.1
		% от съвкупността	75.9	73.9	66.8	68.8	67.1	64.6	62.8

Източник: НСИ.

Почти половината от българското население живее в риск от бедност. Най-висок е относителният дял на бедните сред лицата на 65 и повече години. Във всички групи, жените са в по-неблагоприятна ситуация.

Данните в таблицата дават основание за един, макар и твърде умерен оптимизъм от гледна точка на това, че през разглеждания период се забелязва снижаване и на броя, и на относителния дял на бедните лица във всички възрастови групи. Същевременно се вижда и че по-значителното снижение е при децата (с около 550 хиляди) и при лицата в работоспособна възраст (с около 850 хиляди). Снижението при възрастните е само с около 180 хиляди. Затова може да се направи извода, че мерките по осигуряване на адекватност на техните доходи изостават в сравнение с мероприятията по отношение на другите възрастови групи.

Някои от тях (предимно тези около 60 годишна възраст) биха могли евентуално, при добро физическо състояние, да се върнат за известно време на полето на труда. За голяма част от останалите обаче тази вероятност се сблъсква с един специфичен проблем – техните знания и умения вече не отговарят на изискванията на трудовия пазар. Остава им единствено възможността за получаване на социални обезщетения и помощи, ако покриват изискуемите критерии.

### 3. ЗАМЕСТВАНЕ НА ДОХОДИТЕ

Изискването за адекватност означава не само предпазване от бедност, но и получаваният пенсионен доход да позволява на възрастните хора да поддържат жизнен стандарт, близък до този на останалото население. Съгласно Международната организация на труда задължителните пенсионни схеми трябва да гарантират адекватни нива на пенсионни плащания и да осигуряват национална солидарност, по начин при който рискът не се поема само от отделни индивиди, а се поделя между всички социални агенти. Покритието трябва да се разшири до всички членове на обществото и не трябва да се допускат неравенства между половете [ILO, 2001].

В рамките на Отворения метод на координация се прилагат три основни индикатора: теоретична норма на заместване (Theoretical replacement ratio)<sup>3</sup>;

---

<sup>3</sup> Теоретичната норма на заместване е индикатор, за измерване на влиянието на промените в пенсионните политики. В базовия случай се изчислява пенсията за осигурителен стаж на дадено хипотетично лице (обикновено мъж), работил през целия си трудов живот (40 осигурителни години), натрупал необходимите пенсионни права и пенсиониращ се на 65 години при новата пенсионна схема. Така изчислената пенсия се разделя на заплатата от непосредствено предишния период от време. Тази норма се сравнява със същата теоретична норма днес на някой, който ще е акумулирал пенсионни права по новата пенсионна схема. Така индикаторът показва как реформираните пенсионни системи променят бъдещите пенсионни размери.

съвкупна норма на заместване (Aggregate replacement ratio)<sup>4</sup>; медианен относителен доход на възрастните хора (Median relative income of the elderly people)<sup>5</sup>. Освен тях Европейската комисия прилага и още два индикатора, които не са включени в рамките на ОМК – норма на пенсионните плащания (Benefit ratio)<sup>6</sup> и брутна средна норма на заместване (Gross average replacement rate)<sup>7</sup> [European Commission, 2010, p. 28]. Таблица 3 представя една обобщена картина на 5-те индикатора.

Таблица 3. Индикатори за пенсионна адекватност, прилагани от Европейската комисия (%)

	Брутна теоретична норма на заместване	Медианен относителен доход	Съвкупна норма на заместване	Норма на пенсионните плащания	Брутна средна норма на заместване
Австрия	69	92	56	42	48
Белгия	46	96	68	39	45
България	47	77	46	46	50
Великобритания	61	84	61	35	35
Германия	41	106	71	47	41
Гърция	105	90	49	36	59
Дания	58	83	52	36	33
Естония	32	74	42	39	36

<sup>4</sup> Съвкупната норма на заместване отразява съотношението между медианните индивидуални пенсии на лицата на възраст 65-74 г. спрямо медианните индивидуални доходи на лицата на възраст 50-59 г., изключвайки другите социални плащания.

<sup>5</sup> Медианният относителен доход на възрастните хора отразява еквивалентния доход на домакинството (отчитайки състава на това домакинство) и е свързан с преценката на общата доходна ситуация на възрастните в сравнение с активното население. Той измерва средния общ доход на възрастните хора (тези на възраст 65 и повече години) отнесен към средните доходи на по-младите възрастови групи (населението на възраст 0-64 г.).

<sup>6</sup> Нормата на пенсионните плащания е средната величина на плащанията от публичните пенсии и съответно публичните и частните пенсии като дял от средните доходи в икономиката (брутни доходи и заплати на наетите). В състава на публичните пенсии при този индикатор се включват всички видове – за навършена възраст, за инвалидност, ранните пенсии и социалните такива.

<sup>7</sup> Брутната средна норма на заместване се определя като дял на средната първа пенсия от средните доходи в икономиката. При този индикатор в състава на публичните пенсии се включват само пенсиите за навършена възраст и тези при ранно пенсиониране.

	Брутна теоретична норма на заместване	Медианен относителен доход	Съвкупна норма на заместване	Норма на пенсионните плащания	Брутна средна норма на заместване
Ирландия	76	106	61	27	37
Испания	88	86	59	19	:
Италия	80	86	46	49	80
Кипър	47	80	51	43	45
Латвия	48	94	58	24	48
Литва	49	82	45	39	38
Люксембург	64	101	62	59	78
Малта	67	106	65	51	59
Полша	59	89	53	47	49
Португалия	76	103	64	46	57
Словакия	58	88	57	39	42
Словения	42	107	68	44	51
Унгария	65	88	48	31	38
Финландия	62	79	47	49	52
Франция	64	84	51	40	59
Холандия	92	81	45	44	:
Чешка Република	59	67	40	26	29
Швеция	68	96	51	55	72

**Източник:** Grech, (2013), p. 16.

Индикаторите представят различни варианти на изчисляване и различни бази, спрямо които да се сравняват пенсионните доходи. Затова и техните стойности са много различни дори и в рамките на една и съща страна. По такъв начин в Гърция нормата на пенсионните плащания е само 36 %, а в същото време брутната теоретична норма на заместване – 105%.

Теоретичната норма на заместване отразява нивото на пенсионния доход, в първата година след пенсионирането, като процент от индивидуалните доходи в момента на получаване на пенсията. Затова тя се изчислява за един предполагаем хипотетичен работник. При този теоретичен сценарий един гръцки работник при пенсионирането си ще получи средна пенсия, която е на по-високо доходно равнище от средните индивидуални доходи на трудовия пазар в този период. С цел да не се получи погрешна интерпретация

на резултатите е важно да се отчетат теоретичните норми на заместване едновременно със съвкупната информация от извадките и предположенията, използвани при изчислението. Теоретичните норми на заместване са чувствителни към промените в икономиката и флукуациите на финансовите пазари. По такъв начин високата теоретична норма на заместване не означава непременно висок пенсионен доход и защита от бедност. Високият процент може да се дължи и на снижението, под влияние на различни фактори, на равнището на индивидуалните доходи.

Другият индикатор – нормата на пенсионните плащания – е обвързан с предвидените пенсионни разходи и броя на бенефициентите в системата. Така средните пенсии се отнасят към постигнатите резултати в икономиката, разпределени между работниците. Един сходен индикатор е бруtnата средна норма на заместване, който се изразява чрез средната първа пенсия като дял от средните доходи в икономиката. Както се вижда от таблицата, тези два индикатора чувствително се различават от теоретичната норма на заместване и при сравнението с резултатите за другите страни се отчита много ниска корелация. Все пак тяхната роля е да се опитат да обяснят различията по отношение на нивото на пенсионните доходи и различията в обвързаността им с трудовите такива.

Дори и само с обяснителен характер, тези индикатори очертават неблагоприятна картина за пенсионната адекватност в нашата страна. Нормите на заместване се движат около и под 50% и не съответстват на икономическата ситуация. Това означава, че сравнението не е в полза за българските пенсионери. Причините за това са най-вече ниските доходи като цяло и високият дял на неформалния сектор, които са предпоставка за слаби приходи в публичната пенсионна система и невъзможността за осигуряване на адекватна пенсионна защита.

Задължителните пенсионни схеми са по-благоприятни за лицата с ниски доходи. При тях нетните норми на заместване обичайно са по-високи от тези за среднодоходните работници. Това обяснява факта, че повечето страни се опитват да защитят нискодоходните си работници от бедност на стари години именно чрез прилагането на задължителните пенсионни схеми. В нашата страна доброволното пенсионно осигуряване вече има своите традиции и цели за висока доходност, но поради сериозния дял на населението живеещо в риск от бедност (виж. Табл. 2) към момента задължителните пенсионни схеми е важно да бъдат водещи.

В допълнение – една от възможностите за увеличаване на нормата на заместване е увеличаването на продължителността на трудовия живот. Изчисленията показват, че отлагането на пенсионирането дори само с две години може да доведе до норма на заместване по-висока с до 5 и повече % [СОМ(2012) 55 final, p. 6]. В това отношение може да се счита, че предприетите мерки за повишаване на пенсионната възраст също ще допринесат за

подобряване на пенсионната адекватност и осигуряване на един по-добър жизнен стандарт на българските пенсионери.

## ЛИТЕРАТУРА

1. COM(2005) 706 final. *Working Together, Working Better: A New Framework for the Open Coordination of Social Protection and Inclusion Policies in the European Union*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels: European Commission, 2005.
2. COM(2012) 55 final. *WHITE PAPER: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*, Brussels: European Commission, 2012.
3. European Commission (2010) *Progress and Key Challenges in the Delivery of Adequate and Sustainable Pensions in Europe*, European Economy Occasional Papers 71, Brussels: European Commission, 2010.
4. Eurostat Newsrelease (2013). *At Risk of Poverty or Social Exclusion in the EU27*. Eurostat Newsrelease 28/2013, 26.02.2013.
5. Grech, A. (2013) *How Best to Measure Pension Adequacy*, CASE papers, CASE/172, Centre for the Analysis of Social Exclusion, London School of Economics and Political Science, London, UK.
6. Holzmann, R., Hinz, R. (2005) *Old Age Income Support in the 21<sup>st</sup> Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform*, Washington D.C.: The World Bank.
7. International Labour Office (2001) *Social Security: A New Consensus*, Geneva:ILO.
8. The 2009 Ageing Report. *Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2008 – 2060)*, European Economy 2/2009.
9. The 2012 Ageing Report. *Economic and Budgetary Projections for the 27 EU Member States (2010 – 2060)*, European Economy 2/2012.

# ВЛИЯНИЕ НА СЕКТОРА НА НЕДВИЖИМАТА СОБСТВЕНОСТ ВЪРХУ ИКОНОМИЧЕСКИЯ РАСТЕЖ НА БЪЛГАРИЯ

ас. д-р Драгомир Стефанов

Университет за национално и световно стопанство, София

## IMPACT OF THE REAL ESTATE SECTOR OVER ECONOMIC GROWTH IN BULGARIA

**Dragomir Stefanov**

*ABSTRACT: Six years after the start of the crisis, the real estate market in the country continues to face serious difficulties. Limited funding and a decline in property demand has led to a reduction in the volume of construction output, in the number of newly constructed buildings, the number of real estate deals and much more. This report will analyze the impact of these and other trends in the property sector over economic growth in Bulgaria.*

*KEYWORDS: real estate, property, economic growth, GDP, construction, trends.*

Вече шеста година секторът на недвижимата собственост в страната функционира в условията на финансова и икономическа криза. Отражението на нейните негативни тенденции се забелязва във всички операционни сфери на бизнеса с недвижими имоти – изграждане, реализация и управление във всички познати сегменти. Строителният сектор е най-потърпевш от страна на свиване на инвестициите и търсенето на имоти, водещи до намален размер на произведената продукция, намален брой на заетите лица в бранша и намален дял на сектора в брутният вътрешен продукт на страната. Социално-икономическите условия у нас (безработица, инфлация, потребление, покупателна способност, вътрешна задлъжнялост) следват негативна тенденция. Пазарът на имоти отбелязва пренасищане в някои сегменти, както и замразяване на значителен процент от предвидените за въвеждане в експлоатация обекти за периода 2011 – 2013 г. Анализът на тези и други показатели ще бъдат обект на изследване в настоящия доклад.

## БРУТНИЯТ ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ – ОСНОВЕН ИЗМЕРИТЕЛ НА НАЦИОНАЛНАТА ИКОНОМИКА НА ЕДНА СТРАНА

Брутният вътрешен продукт (БВП) е общата пазарна стойност на произведените стоки и услуги за крайно потребление в икономиката на дадена страна за определен период от време (месец, тримесечие, година). Чрез него се измерват постигнатите макроикономически резултати от всички икономически агенти на територията на страната. (Статов, 2009) Основно се използват три подхода за измерването на БВП – разходен, доходен и производствен. При първия метод се сумират личните потребителски разходи на населението, брутните вътрешни инвестиции в националната икономика, правителствените разходи и нетният износ, изчислен като разлика между износа и вноса. Вторият подход предполага да се изчисли сбора на доходите на всички икономически агенти в макроикономиката. Според производствения метод, БВП се изчислява като сума от добавената стойност в различните сектори и отрасли на националната икономика. Именно измереният чрез този метод размер на БВП ще бъде анализиран по-долу, поради възможността да се изведе непосредствена връзка с влиянието на компонентите от сектора на недвижимата собственост.

БВП без съмнение е основен измерител на формалната икономика на всяка една страна. Следва да се има предвид, че извън неговия обхват остават благата, създадени от неформалната сива, сенчеста и натурална икономика, което до някъде ограничава коректността на анализа. Номиналният брутен продукт се измерва по текущи цени, а реалният се пресмята по цените на определена базова година, като по този начин се елиминира влиянието на инфлацията и се постига обективна съпоставимост между резултатите. В данните за БВП на България в Таблица 1 за базова е приета 2005 година, която е начална на периода на анализ.

Таблица 1. Икономически растеж на Република България<sup>1</sup>

Година	БВП – Производствен метод			Годишен реален темп на растеж на БВП (%)
	Текущи цени (в млн. лв.)	Изменение текущи цени (в %)	Съпоставими цени на 2005 г. (в млн. лв.)	
2005	45 484	+ 14,21	45 484	+ 6,36
2006	51 783	+ 13,85	48 445	+ 6,51
2007	60 185	+ 16,23	51 569	+ 6,45
2008	69 295	+ 15,14	54 761	+ 6,19

<sup>1</sup> НСИ, Макроикономическа статистика, Брутен вътрешен продукт, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

Година	БВП – Производствен метод			Годишен реален темп на растеж на БВП (%)
	Текущи цени (в млн. лв.)	Изменение текущи цени (в %)	Съпоставими цени на 2005 г. (в млн. лв.)	
2010	70 511	+ 3,20	51 966	+ 0,39
2011	75 308	+ 6,80	52 922	+ 1,84
2012	78 089	+ 3,69	53 233	+ 0,59
2013*	78 115	+ 0,03	53 691	+ 0,86

\* Предварителни данни.

След периода на устойчив икономически растеж в рамките на малко над 6% годишно между 2004 – 2008 година, последва кризисната 2009 и спад в икономиката на страната от близо 5,5%. Това понижение в размера на брутния вътрешен продукт на страната все още не е преодоляно в реално изражение, макар по текущи цени БВП да надхвърля 78 млрд. лв. през последните две години и да се отчита минимален ръст през всяка от последните четири години. Очаква се през 2014 година да се достигнат нивата на БВП от преди началото на кризата по съпоставими цени, което изглежда все по-нереалистично на фона на очертаващата се дефлация през годината.

## ОТРАЖЕНИЕ НА КРИЗАТА ВЪРХУ СЕКТОРА НА НЕДВИЖИМИТЕ ИМОТИ В БЪЛГАРИЯ

За България едни от най-засегнатите отрасли от световната финансова криза се оказват строителството и пазарът на недвижими имоти. Този сектор е неразривно свързан с банковия и финансовите институции. Веднага след получаването на първите сигнали за началото на кризата в българската икономика през 2008 г., когато прирастът на БВП от 7.2% през първото тримесечие на годината намалява до 3.8 % през четвъртото, на база същия период на предходната година<sup>2</sup>, търговските банки завишиха лихвените проценти по вече отпуснатите ипотечни кредити, както и базисните си проценти за новоотпускани такива. Това повишение засегна най-много тези задължения, отпуснати в българска валута и продължи и през следващата 2009 г. Най-високи нива на лихвени проценти се наблюдаваха в периода май – октомври 2009 г. (до 10.37%<sup>3</sup>).

<sup>2</sup> НСИ, Макроикономическа статистика, Брутен вътрешен продукт, тримесечни данни, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

<sup>3</sup> БНБ, Лихвена статистика, [stat.bnb.bg](http://stat.bnb.bg)

Тази политика на търговските банки стана основна причина за две явления, свързани със сектора на недвижимите имоти. На първо място, рязко се повиши относителният дял на необслужваните ипотечни кредити. В края на 2008 г. те са едва 2,44 % от всички жилищни кредити. След предприетите рестриктивни мерки от страна на БНБ и необосновано високото покачване на лихвите по кредитите, в края на 2009 г. необслужваните заеми нарастват до 10,36% от всички или с близо 360% в номинално изражение само за една година. Тази тенденция продължава, макар и със забавени темпове, през целия период от началото на кризата до края на август 2013 г., когато дялът на лошите и реструктурирани жилищни кредити достигна 22% от всички отпуснати, или 1,94 милиарда лева.

Второто проявление на рестриктивната банкова политика се отрази на броя и размера на отпуснатите кредити на нефинансови предприятия от сектор „Строителство“. От данните в Таблица 2 ясно се вижда, как след второто тримесечие на 2009 година тенденцията на бързо нарастване на тези кредити рязко се обръща и техният размер системно намалява и до днес. Причините за това са свързани по-скоро с намалялото търсене на новоизградени имоти, отколкото с повишените лихвени нива на финансиращите институции, но ограниченото търсене в голяма степен е породено именно от ефектите на кризата и рестриктивната политика на банките. В същото време е редно да се отбележи, че повишаването на размера на отпуснатите кредити близо 6 пъти в рамките на петгодишния период от 2005 до 2009 година говори за една прекалено еспанзивна пазарна ситуация, често наричана с пълно основание „строителен или имотен балон“.

Таблица 2. Кредити на нефинансови предприятия от сектор „Строителство“<sup>4</sup>

Година	XII.2005 г.	XII.2006 г.	XII.2007 г.	XII.2008 г.	XII.2009 г.	XII.2010 г.	XII.2011 г.	XII.2012 г.	XII.2013 г.
Брой кредити	3 035	4 988	8 034	11 484	11 663	11 350	11 162	11 378	10 667
Размер (млн. лв.)	843	1 289	2 735	4 338	4 830	4 316	4 236	3 941	3 897
Изменение спрямо предх. година в %	---	+52,9	+112,2	+58,6	+11,3	-10,6	-1,9	-7,0	-1,1
Изменение спрямо базовата 2005 г.	100,0	152,9	324,4	514,6	573,0	512,0	502,5	467,5	462,3

<sup>4</sup> БНБ, Парична и лихвена статистика, Депозити и кредити по количествени категории и икономически дейности, 2014, [www.bnb.bg](http://www.bnb.bg)

Ограниченото търсене на строителна продукция и свиването на финансирането в сектора, доведоха до бързо намаляване на стойностите на всички основни икономически показатели, измерващи строителната индустрия. Липсата на конкретни данни за предходната 2013 година не ни пречи да направим този извод. Обемът на произведената продукция от строителните предприятия у нас се е свил с повече от 40% от 2008 година насам и вече е под 13 млрд. лева годишно. Още по-неприятна е ситуацията по отношение на показателя добавена стойност. Там спадът е с над 50% за същия период, което означава, че все по-нисък дял от произведената продукция е реално добавена стойност от предприятията в сектора. Очакването на експертите, че кризата ще отсее успешните предприемачи и ще повиши рентабилността на техния бизнес не се потвърждават от официалните данни. Броят на фирмите от бранша е намалял с едва 11%, което говори за повишаване на конкуренцията и като резултат от това на свиване на показателите за рентабилност. В същото време, броят на заетите в строителния бизнес лица се е ограничил с около 42% за 2012 спрямо предкризисната 2008 година, което кореспондира сравнително точно с обема на произведената продукция. (Таблица 3)

Таблица 3. Основни икономически показатели за сектор „Строителство“<sup>5</sup>

Година	2008	2009	2010	2011	2012
Брой предприятия	21 493	23 606	21 164	19 543	19 068
Оборот (млн. лв.)	20 220	19 191	13 668	13 691	14 022
Произведена продукция (млн. лв.)	21 582	19 296	13 250	12 818	12 900
Изменение спрямо предх. год (%)	----	-10,6	-31,3	-3,3	+0,6
Добавена стойност по факторни разходи (млн. лв.)	4 869	4 354	2 619	2 596	2 431
Заети лица (брой)	259 589	237 452	182 765	161 500	150 381
Изменение спрямо предх. год. (%)	----	-8,5	-23,0	-11,6	-6,9

Важно е да се има предвид, че делът на сивата икономика у нас е най-голям именно в строителството<sup>6</sup>. Според Европейската комисия, през 2012 година сенчестият сектор в България достига около 32% от БВП на страната, приблизително равен на стойността му през 2007. От тези проучвания може да се направи извода, че данните в Таблица 3 са далеч под реалните стойности на отделните показатели. Възможно е, в отговор на сътресенията в сектора в периода 2009 – 2012 година, този дял на нерегламентирани дей-

<sup>5</sup> НСИ, Отраслова статистика, Строителство, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

<sup>6</sup> БСК, Изследване на дела на сивата икономика, 2014, [www.investor.bg](http://www.investor.bg)

ности да е нарастнал. Въпреки това, тенденцията на ограничаване на обема на строителната индустрия в следствие на кризата и намалялото търсене е налице, дори част от спада да се дължи на увеличаването на сивия бизнес.

Като цяло състоянието на строителния сектор в България все още отчита негативни очаквания на участниците, подобни на оценките от цялата 2013 година. Балансът на мненията продължава да е отрицателен по отношение на общия бизнес климат в строителството, като предвижданията са за продължаване на лекия спад в цените на имотите. Оценката за показателя „брой клиенти със закъснения в плащанията през последните месеци“ се движи между 18 и 28 единици, при стойности между 3 и 9 единици в предкризисния период, което говори за ясно очертана липса на ликвидност сред инвеститорите. Измерителят „очаквано бизнес състояние през следващите шест месеца“ повишава своите стойности като очакване за по-голяма активност през пролетта и лятото на 2014 г., след като през ноември и декември достигна до най-ниските си нива за последните дванадесет месеца<sup>7</sup>. Положителните тенденции за имотния пазар на база резултати от последните две тримесечия на 2013-та се изразяват основно в леко увеличен обем продажби на имоти и по-ниски банкови лихвени проценти по ипотечните кредити. В началото на годината, въпросителните за това, какво предстои, са по-големи на фона на общата политическа несигурност, лошите икономически показатели на страната и бъдещето на военната криза между Украйна и Русия.

Един от коректните количествени измерители на строителната активност е показателят „издадени разрешителни за строеж на нови сгради“. През последното тримесечие на 2013 година са издадени общо 2183 броя разрешителни, което е най-ниският резултат за целия анализиран период. Спрямо базовата 2005-та се наблюдава спад с около 42%, а спрямо пиковия период от 2006 – 2007 броят е намалял повече от два пъти по този показател. (Таблица 4) Оживлението в края на 2011 година е по-скоро изключение на фона на негативната тенденция за последните пет години. По отношение на другия свързан измерител – разгърнатата застроена площ, предвидена в издадените разрешителни за строеж на нови сгради, се наблюдават подобни изменения. Последните години този показател се движи около 1 млн. кв. м., което е над два пъти по-ниско спрямо базовата година и четири пъти в сравнение с предкризисната 2007-ма. Друга тенденция, която се забелязва в данните от Таблица 4, е свързана със средната квадратура на сградите, предвидени за строеж. С настъпването на кризата започват да се проектират по-малки по РЗП сгради в диапазона 400-500 кв. м. средно, докато преди 2009 година средната площ варира между 760-960 кв. м. или близо два пъти повече. Все пак, през последната година има скок от 30% по този показател, което говори за една по-висока увереност сред инвеститорите в пазара на имоти.

---

<sup>7</sup> НСИ, Наблюдения на бизнес тенденциите в строителството (КИД 2008), [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

Таблица 4. Издадени разрешителни за строеж на нови сгради в България 2005 – 2013 г.<sup>8</sup>

Показател	IV-то тримес. 2005 г.	IV-то тримес. 2006 г.	IV-то тримес. 2007 г.	IV-то тримес. 2008 г.	IV-то тримес. 2009 г.	IV-то тримес. 2010 г.	IV-то тримес. 2011 г.	IV-то тримес. 2012 г.	IV-то тримес. 2013 г.
Брой издадени разрешителни за строеж общо	3 736	4 733	4 637	4 082	2 548	2 312	2 813	2 419	2 183
Изменение спрямо базовата 2005 год.	100,0	126,7	124,1	109,3	68,2	61,9	75,3	64,7	58,4
Издадени разрешителни за строеж – РЗП (хил. кв.м.)	2 306	3 630	4 461	3 127	1 288	1 018	1 114	925	1 078
Изменение спрямо базовата 2005 год.	100,0	157,4	193,5	135,6	55,9	44,1	48,3	40,1	46,7
Средна квадратура на разрешително (кв. м.)	617	767	962	766	505	440	396	382	494

Друг важен показател за развитието на сектора е капацитетът на въведените в експлоатация новопостроени жилищни сгради в страната. Този измерител също е количествен и достатъчно достоверен за целите на нашия анализ. Резултатите и в двете му разновидности – брой въведени в експлоатация нови жилища и тяхната полезна площ, следват сходни тенденции през целия анализиран период и са посочени в Таблица 5. По чисто технологични причини, свързани с времето за изграждане на сградите, при този показател се наблюдава известно забавяне от около две години спрямо предходния. Най-голям брой на въведени в експлоатация жилища се наблюдава през 2009 година, като през всяка следваща този брой намалява. Най-ниски стойности индикаторът има през последната 2013 година, когато са актувани 9277 жилища с полезна площ от около 780 хиляди квадратни метра, което е над два пъти по-нисък резултат от върховата 2009-та. Като сравним тези стойности с показателя „Общо произведена строителна продукция“, можем да направим извода, че жилищното строителство е сред най-засегнатите сегменти на имотния пазар у нас в резултат от кризата.

<sup>8</sup> НСИ, Отраслова статистика, Строителство, Краткосрочна бизнес статистика, www.nsi.bg

Таблица 5. Брой и полезна площ на въведените в експлоатация новопостроени жилища в България за периода 2005 – 2013 г.<sup>9</sup>

Показател	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Брой въведени в експлоатация нови жилища	12 059	13 270	18 864	20 924	22 058	15 771	13 953	9 970	9 277
Изменение спрямо базовата 2005 год.	100,0	110,0	156,4	173,5	182,9	130,8	115,7	82,7	77,0
Полезна площ на нови жилища (хиляди кв.м.)	994	1 088	1 521	1 635	1 612	1 190	1 150	838	780
Изменение спрямо базовата 2005 год.	100,0	109,5	153,0	164,5	162,2	119,7	115,7	84,3	78,5

В тази област, неповлияни от негативните тенденции останаха единствено дейностите, свързани с приваждането на старите сгради към новите тенденции за намалено енергийно потребление. Поставянето на топлоизолации върху фасадите, подмяната на дограма и монтирането на системи, използващи възобновяеми енергийни източници, са сред операциите, чиито обороти не се промениха значително през последните години. Държавата също предприе различни действия за насърчаване на този сектор от строителната индустрия. През 2012 г., МРРБ стартира изпълнението на проект в тази посока с бюджет от 50 млн. лева за енергийно обновяване на многофамилни жилищни сгради, финансиран със средства от Оперативна програма „Регионално развитие“.

За разлика от жилищното строителство, при изграждането на търговски площи се забелязва стабилност в броя на издадените разрешителни за строеж и започнатото строителство на нови сгради с търговско предназначение. Тежката икономическа обстановка, намаляването на чуждестранните инвестиции в строителството и покупателната способност на населението, както и свръхпредлагането на търговски площи не се отразяват значително на инвеститорския интерес на този етап. Основно това се дължи на продължаващия ръст в изграждането на шопинг центрове в големите градове на страната. През 2013 г. общата площ на отдаваните под наем помещения в такива цен-

<sup>9</sup> НСИ, Демографска и социална статистика, Жилищен фонд, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

трове се е увеличила с над 18% спрямо предходната година и е достигнала 716 хиляди кв. м. Общото повишение спрямо 2011-та е около 33%, като се очаква до края на настоящата година да се реализира допълнителен ръст от 19% по този показател<sup>10</sup>. Тази тенденция се отнася само за областните градове с население около и над 100000 души. Бързото нарастване на обема на отдаваните търговски площи води до понижаване на коефициента на общата им заетост за страната и съответно до намаляване на наемните цени. В същото време, отчетените официални приходи от тази дейност в сегмента „Операции с недвижими имоти“ при изчисляването на БВП растат, като успяват напълно да компенсират спада в покупко-продажбите на имоти в следствие от кризата. Най-вероятната причина за това се крие в повишаване на дела на официално декларираните сделки за отдаване под наем на търговски площи на реалните им ценови нива в следствие от пренасочването на клиентите от сгради с жилищна и друга сходна функционалност към големи търговски центрове и бизнес сгради.

Общият брой вписани сделки за покупко-продажба на недвижими имоти също е един коректен измерител на инвестиционната активност в сектора. Важно е да се уточни, че чрез този показател се обхващат всички сделки за покупка на обекти на недвижима собственост, в т.ч. новопостроени и при вторична продажба, търговски, жилищни, производствени и др. видове сгради и обекти, парцели, земеделска земя и пр. Видно от данните в Таблица 6, броят на сделките отчита ръст през предкризисните години с висока инвестиционна активност между 2006 – 2008-ма, последван от сериозен спад през следващите две години. Най-нисък брой на сделките – 182 400, има през 2010 година, като последните години бройката се запазва сравнително постоянна.

Таблица 6. Вписани сделки за покупко-продажба на имоти в България<sup>11</sup>

Показател	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.
Брой вписани сделки (хиляди)	239,2	311,6	325,4	309,8	200,7	182,4	222,7	218,2	224,6
Изменение спрямо предходната година (%)	----	+30,3	+4,4	-4,8	-35,2	-9,1	+22,1	-2,0	+2,9

<sup>10</sup> Иванова, М., Общият обем на площите в молове се е увеличил с над 18% през 2013 г., [www.investor.bg](http://www.investor.bg)

<sup>11</sup> Агенция по вписванията, Имотен регистър, [www.registryagency.bg](http://www.registryagency.bg)

Приблизително същите влияния на кризата могат да се установят и при анализ на пазара на земеделска земя в България. През последните години негативните ефекти на кризата постепенно се преодоляват чрез постоянно нарастваща активност на основните видове оператори на този пазар – фондовете за земеделска земя, земеделските производители и дружествата, опериращи с недвижими имоти. Доказателство за това е устойчивата тенденция в нарастването на броя на сделките, размера на площите – обект на покупко-продажба, и средните цени на единица площ земеделска земя.

Броят на сделките със земеделска земя през 2011 г. е с 3,8% по-висок спрямо предходната година, а през 2012 спрямо 2011 г. – с 5,3%. Размерът на продадените площи отбелязва известен спад през 2011 г. – със 7,4%, но през 2012 г. нараства, при това значително – с 23,2% спрямо 2011-та. Тенденцията се отнася за всички категории земя по начин на трайно използване, които са наблюдавани в рамките на анализа – ниви, овощни насаждения, лозя и постоянно затревени площи (естествени ливади, мери и пасища). Цената на един декар земеделска земя се увеличава през 2011 спрямо предходната с 42,7%, и през 2012 с нови 37,4% достигайки до 547 лв. за декар. Този ръст се дължи главно на покачването на цената на нивите и на овощните градини в следствие от засиления инвеститорски интерес, провокиран основно от отпусканите европейски субсидии за обработването на такива видове земя.

Дългосрочните фактори, влияещи върху пазара на недвижимости, като доходи на населението, ниво на безработица, демографски фактори и др. следват тенденции на застой. Инфлацията в страната е по-ниска от очакваната, а през февруари и март беше отчетена дефлация. В същото време, спадът на цените на имотите след началото на кризата се забави през 2011 и 2012 г., и повечето анализатори смятат, че през миналата година е достигнато пределно ниско ниво. Прогнозите сочат до края на годината пазарът да е динамичен, подпомогнат от повишената активност на банките в процеса на финансиране. Това обаче, едва ли ще е достатъчно основание за повишаване на инвестиционната активност на имотния пазар, защото вътрешната нестабилност възпрепятства голяма част от потенциалните чужди купувачи. Цените ще се задържат, като ще продължи много плавното покачване в нивата на по-качествените имоти. Ключов за купувачите фактор ще остане добрата комуникативност на района и транспортната инфраструктура.

## **СЕКТОРЪТ НА НЕДВИЖИМАТА СОБСТВЕНОСТ КАТО ЕЛЕМЕНТ НА БРУТНИЯ ВЪТРЕШЕН ПРОДУКТ**

Анализът на влиянието на сектора на недвижимата собственост върху икономическия растеж на страната задължително следва да отчита какъв дял от размера на БВП се дължи на икономическите дейности, свързани с

изграждането, търговията и управлението на недвижими имоти. В Таблица 7 са представени стойностите на БВП на страната за периода 2005 – 2013 година, както и на отделните негови елементи, свързани с анализирания сектор – Строителство и Операции с недвижими имоти. С цел елиминиране на влиянието на инфлацията, всички стойности са по съпоставими цени на базисната 2005 година. Различните сегменти на строителната индустрия и тенденциите в тяхното развитие бяха разгледани по-горе, макар и не изчерпателно. Направените изводи до голяма степен се потвърждават и от данните за брутната добавена стойност на сектора. В годините на активно строителство между 2007 – 2009 година, данните показват между 6 и 7 процента дял в БВП при колебания между 5,20 – 5,50% през останалото време. До най-високата стойност на показателя не случайно се стига точно през кризисната 2009 година. Причината за това е отрицателният реален икономически растеж през същата година от 5,5%, докато в строителството почти няма изменение на добавената стойност в следствие от времевия лаг и необходимостта от технологично време за завършване на започнатите обекти. През следващите четири години дялът на сектора постепенно спада до нивата от началото на анализирания период. (Таблица 7)

Таблица 7. Дял на сектора на недвижимата собственост в БВП (производствен метод) на България по съпоставими цени на 2005 г.<sup>12</sup>

Година	БВП за страната (в млн. лв.)	Строителство (в млн. лв.)	Дял от БВП (%)	Операции с НИ (в млн. лв.)	Дял от БВП (%)
2005	45 484	2 385	5,24	3 888	8,55
2006	48 445	2 730	5,64	4 139	8,54
2007	51 569	3 092	6,00	3 908	7,58
2008	54 761	3 632	6,63	3 756	6,86
2009	51 762	3 620	7,00	3 586	6,93
2010	51 966	2 971	5,72	3 708	7,14
2011	52 922	2 904	5,49	3 689	6,97
2012	53 233	2 852	5,36	3 757	7,06
2013*	53 691	2 824	5,26	3 760	7,00

<sup>12</sup> НСИ, Макроикономическа статистика, Брутен вътрешен продукт, Производствен метод, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)

По отношение на другата икономическа дейност „Операции с недвижими имоти“ се наблюдава една значително по-устойчива тенденция. След по-високите стойности в следствие на активното търсене на имоти в началото на анализирания период, с първите сигнали на кризата обемът на операциите се свива до малко под 7 на 100 от БВП и остава около тази стойност и по-настоящем, т.е. измененията в абсолютните числа на добавената стойност на тези операции се движат сравнително успоредно с БВП на страната.

В обобщение на казаното по-горе, можем да изведем следните основни тенденции от направения анализ за последиците от кризата върху различните елементи на бизнеса с недвижими имоти:

- рестриктивните мерки на банките и необоснованото покачване на лихвените проценти доведоха до бързо нарастване на дела на необслужваните и реструктурирани ипотечни кредити, както и до ограничаване на финансирането за предприятията от сектора на строителството;

- брутният обем на произведената строителна продукция у нас се е свил с повече от 40% от 2008 година насам, а добавената стойност в строителната индустрия с повече от 50%;

- броят на заетите в строителния бизнес лица се е ограничил с около 42% от началото на кризата;

- броят на издадените разрешителни за строеж е намалял на половина за 2013 спрямо 2008 година, а по показателя РЗП – повече от три пъти;

- въведените в експлоатация нови жилища за 2013 година са с около 55% по-малко като брой и като полезна площ в сравнение с 2009-та;

- търговските площи на човек от населението продължават възходяща тенденция, въпреки негативните икономически показатели и спада в платежоспособността на търсенето;

- част от спада в броя на сделките за покупко-продажба на имоти след кризата е преодолян, като последните години количеството се запазва постоянно;

Основният извод, който се налага, е че бизнесът с недвижими имоти у нас се намира в сравнително равновесно състояние в момента. След експанзията от 2006 – 2008 година, последваха ефектите на световната икономическа криза, които свалиха рязко необосновано високото търсене на имоти у нас. Времевия лаг в строителството от порядъка на 18-20 месеца може да бъде лесно установен в стойностите на отделните показатели. Повечето от тях днес имат стойности близки до базисната за анализа 2005 година. В близко бъдеще, резки промени в стойностите на основните измерители в сектора не се очакват, освен ако не бъдат породени от сериозна промяна във външната конюнктура.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Агенция по вписванията, Имотен регистър, [www.registryagency.bg](http://www.registryagency.bg)
2. БНБ, Лихвена статистика, [www.stat.bnb.bg](http://www.stat.bnb.bg)
3. БНБ, Парична и лихвена статистика, Депозити и кредити по количествени категории и икономически дейности, 2014, [www.bnb.bg](http://www.bnb.bg)
4. БСК, Изследване на дела на сивата икономика, 2014, [www.investor.bg](http://www.investor.bg)
5. Иванова, М., Общият обем на площите в молове се е увеличил с над 18% през 2013 г., [www.investor.bg](http://www.investor.bg)
6. НСИ, Демографска и социална статистика, Жилищен фонд, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)
7. НСИ, Макроикономическа статистика, Брутен вътрешен продукт, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)
8. НСИ, Наблюдения на бизнес тенденциите в строителството (КИД 2008), [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)
9. НСИ, Отраслова статистика, Строителство, [www.nsi.bg](http://www.nsi.bg)
10. УНСС, Основни термини използвани в учебния процес, Том I, Икономика А-Н, Издателски комплекс – УНСС, 2010 г., с. 101-102.

# **БЪЛГАРИЯ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ – ПОЛЗИ И ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА /ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ЕКОЛОГИЧНИ ИЗИСКВАНИЯ – ДИРЕКТИВА 91/271/ЕИО/**

**докторант Ивайло Касчиев**

*Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София*

## **BULGARIA IN EUROPEAN UNION – ADVANTAGES AND CHALLENGES /COMPLIANCE WITH ECOLOGICAL REQUIREMENTS – EU DIRECTIVE 91/271/**

**Ivaylo Kastchiev**

*ABSTRACT: Bulgaria joined EU in 2007, but the country had to fulfill many obligations and to comply with many EU standards. Therefore some transition period was negotiated in order to achieve compliance. One of the areas where improvement needed to be achieved was ecological standards, and particularly EU Directive 91/271 for collection and treatment of urban waste water. Bulgaria has negotiated terms for comply for agglomerations of 10,000 e.p. until end of 2010, and for agglomerations between 2,000 and 10,000 e.p. until end of 2014. According to different sources, this would require construction of 7850 km of sewer network, reconstruction of 57 WWTP and construction of 380 new WWTP at the cost of between 4-5 billion BGN. At the end of 2010, the requirements for agglomerations above 10,000 e.p were achieved for only 14 for wastewater collection, and 16 for wastewater treatment, out of 85. At 31.03.2014, around 1,4 billion BGN has been paid, and it is likely that the requirements for these 85 agglomerations will be achieved until the end of 2015.*

*KEYWORDS: Agglomeration: Enough concentration of civil or economic activities in order to collect and treat wastewater; E.p.: Equivalent person; Sewer network: network for collection of urban waste water and/or rain water; WWTP: Waste water treatment plant*

### **ВЪВЕДЕНИЕ**

Приемането на България в Европейския съюз (ЕС) безспорно има много ползи за нашата страна. Сред основните от тях са фактът, че страната ни става част от единен пазар с огромно население, в рамките на който се дава възможност за свободно движение на стоки, капитали и хора. Синхронизира-

нето на законодателството на България с европейското такова осигурява значително по-добра защита на гражданите, потребителите, качеството на стоки и услуги, и като цяло – качеството на живот. Значително е намален и рискът от хиперинфлации и/или девалвации, отпадане на валутния борд и други.

При приемането на страната ни в ЕС, нивото на развитие е много по-ниско от средното в ЕС, респективно България трябва да подобри стандартите в редица сфери. За тази цел са договорени преходни срокове, в които да се постигне съответствие. Основната от тях, която ще бъде разгледана в настоящия доклад, е изпълнението на изискванията на директива 91/271/ЕИО от 21.05.1991 г. за пречистване на градските отпадъчни води.

## ПОЕТИ АНГАЖИМЕНТИ

Следните изисквания на директивата са транспонирани в Наредба 6/09.11.2000 г. за емисионни норми за допустимо съдържание на вредни и опасни вещества в отпадъчните води, зауствани във водни обекти:

- *За всички агломерации с население над 2,000 е.ж. трябва да се изградят централизирана канализационна мрежа, чрез която да събират и да отвеждат отпадъчните води, за които да се осигури биологично пречистване;*

- *За всички агломерации над 10,000 е.ж., заустващи отпадъчните си води във водоприемник, определен като чувствителна зона, освен биологично пречистване трябва да се осигури отстраняване на биогенните елементи азот и фосфор.*

В Договора за присъединяване към ЕС са предвидени следните срокове за постигане на съответствие:

- *За агломерации над 10,000 е.ж. – до **31.12.2010 г.***
- *За агломерации между 2,000 и 10,000 е.ж. – до **31.12.2014 г.***
- *За агломерациите под 2,000 е.ж. не са приети срокове.*

### Изводи:

- ***България е договорила 8-годишен преходен период за постигане на съответствие. Съгласно информация в публичното пространство, повечето нови страни-членки на ЕС са договорили значително по-дълги срокове (12 години).***

## ОБХВАТ НА НУЖДИТЕ

Съгласно §1 от Допълнителните разпоредби на Наредба 6/2000 г.:

*„агломерация“: територия, в която населението и/или икономическите дейности са достатъчно концентрирани, за да бъдат отпадъчните води от населеното място събирани и отвеждани в селищна пречиствателна станция или в крайната точка на заустването им;*

„еквивалентен жител“ (е.ж.): органичен биоразградим товар за денонощие, който има биохимична потребност от кислород за 5 денонощия (БПК5) 60 г. кислород.

За да няма различни тълкувания на понятието „агломерация“, са изготвени указания от ЕК. Възможни са различни варианти, при които няколко агломерации се отвеждат към една ПСОВ, или една агломерация се отвежда към няколко ПСОВ. В общия случай се приема, че една агломерация е едно обособено населено място.

Съгласно Доклад 91/271/ЕИО (МОСВ, 2010), към 31.12.2010 г. общо 358 агломерации с 6,338,283 е.ж. попадат в обхвата на директивата, както следва:

Фигура 1.1. Данни за агломерации към 2010 г.



Данните от фигура 1 показват, че агломерациите над 10,000 е.ж. са 24% от общия брой агломерации, но обхващат 84% от всички еквивалентни жители. От всички 358 агломерации, само 28 не са в чувствителни зони, т.е. за тях трябва да се осигури допълнително отстраняване на биогенни елементи.

В Стратегия воден сектор (МОСВ, 2012 г.) са посочени следните данни за съществуващи активи и бъдещи нужди:

#### Канализационна мрежа:

- съществуваща мрежа с дължина 12 323 хил.км;
- необходима нова мрежа за изграждане: **7 850 км**, на стойност **5,18** млрд. лв (за мрежата) + 259 млн. лв. (за съоръжения), или общо 5,439 млрд. лв. (минималистичен сценарий само за нуждите на директива 91/271/ЕИО).

#### Пречиствателни станции за отпадъчни води (ПСОВ):

- съществуващи ПСОВ: **89**, от които **32** отговарят на изискванията на директивата, а за **57** е необходима реконструкция или разширение (44 ПСОВ

за агломерации над 10 хил. е.ж., и 13 за агломерации между 2 и 10 хил. е.ж.);

- необходими нови ПСОВ за изграждане: **433** (55 ПСОВ за агломерации над 10 хил. е.ж., и 380 за агломерации между 2 и 10 хил. е.ж.), на стойност **3,9 млрд. лв.** (от които 1,56 млрд. лв. за реконструкция и разширение на съществуващи ПСОВ, 1,15 млрд. лв. за нови ПСОВ над 10 хил. е.ж., и 1,18 млрд. лв. за нови ПСОВ между 2 и 10 хил. е.ж.).

Съгласно Стратегия В и К (Световна банка, 2013), само 2/3 от населението са свързани към канализационна система, а ½ – към пречиствателна станция за отпадъчни води [ПСОВ]. От всички страни членки на ЕС, към края на 2010 г. само Румъния и Кипър имат по-малък дял на отвеждани отпадъчни води, и Румъния и Малта – на пречистени отпадъчни води. От населението, живеещо в агломерации над 2,000 е.ж., около 670 хил. души трябва да се свържат към канализационна мрежа, а 1800 хил. души – към ПСОВ. В 4 области – Видин, Кърджали, Силистра и Ямбол – няма функционираща ПСОВ.

#### Изводи:

- **Постигането на съответствие с директива 91/271/ЕИО изисква изпълнението на изключително голям брой инженерни съоръжения – В и К мрежи и пречиствателни станции.**

**За тяхното изпълнение освен осигуряването на финансов ресурс е необходимо изпълнение на редица дейности – включително градоустройствени процедури, проучване и проектиране, отчуждителни процедури, тръжни процедури за избор на изпълнители, осигуряване на ресурси и технологии, координация и добро планиране.**

**България не е изготвила план за управление на тези проекти при поемането на ангажиментите за постигане на съответствие.**

## **ФИНАНСОВИ НУЖДИ**

Договорен е 8-годишен преходен период за постигане на съответствие, оценката на правителството за необходимите средства е в размер на 2,1 млрд. евро, оценката на Световната банка към 2005 г. е 3 млрд. евро, а оценката на ГД „Околна среда“ (ЕК 20100 е 5,1 млрд. евро.

Съгласно Стратегия В и К (Световна банка, 2013), през периода 2007 – 2013 г. са изразходвани под 200 млн. лв. годишно, т.е. значително по-малко, отколкото е необходимо за постигане на заложените цели.

Съгласно Доклад 91/271/ЕИО (МОСВ, 2010) към 2010 г. нуждите за финансиране на проектите за изграждане на канализационни мрежи и ПСОВ за периода 2011 – 2015 г. са в размер на **3 263,5 млн. евро**, от които за периода 2011 – 2014 г. – 3 221 млн. евро, и за 2015 г. – 42,6 млн. евро:

Фигура 1.2. Нужди от финансиране съгласно Доклад 91/271/ЕИО (МОСВ, 2010), млн. евро



Посочено е, че възможните източници на финансиране са Оперативна Програма [ОП] „Околна среда“, Предприятие за управление на дейностите по опазване на околната среда [ПУДООС], Държавен бюджет и др.

Съгласно Стратегия воден сектор (МОСВ, 2012 г.), нуждите от инвестиции за изграждане на канализационни мрежи и пречиствателни станции са както следва:

Таблица 1.3. Нужди от финансиране съгласно Стратегия воден сектор (МОСВ, 2012)

Елементи на инженерната инфраструктура	Минималистичен сценарий	Междинен сценарий	Максималистичен сценарий
	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
Канализационна мрежа	5,180	7,580	9,180
Съоръжения по канализационната мрежа	259	379	459
Пречиствателни станции за отпадъчни води	3,896	3,914	4,605
<b>ОБЩО Отпадъчни води</b>	<b>9,335</b>	<b>11,873</b>	<b>14,244</b>

Съгласно Стратегия В и К (Световна банка, 2013) общите нужди от инвестиции за периода 2014 – 2023 за постигане на съответствие за дейностите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води са в размер между **6,7 – 7,2 млрд. лв.**

Посочените източници на финансиране на тези финансови нужди са както следва:

- Безвъзмедни средства от ЕС: **3,159 млрд. лв.;**

- Държавни субсидии: **1,091 млрд. лв.**;
- Безвъзмездни национални средства за съфинансиране на средства от ЕС: **2,072 млрд. лв.**

Или общо около 6,322 млрд. лв., с които би следвало да се осигури съответствие.

#### Изводи:

- *При поемането на ангажименти за постигане на съответствие не са били ясни нито необходимите финансови ресурси, нито източниците от които ще бъдат осигурени.*

- *Отчетът към края на първия период на съответствие – 31.12.2010 г. – отново не посочва конкретните източници на финансиране на нуждите за постигане на съответствие. Към този момент вече е ясно сериозното закъснение, което се отчита при изпълнението на проектите.*

- *Има разминаване между данните посочени в Доклад директива 91/271/ЕИО (МОСВ, 2010) и Стратегия воден сектор (МОСВ, 2012) по отношение на нуждите за изграждане на нови обекти (канализационни мрежи и ПСОВ), както и нуждите от финансиране.*

- *И двата документа не посочват реален източник на инвестиционни средства, както и не посочват конкретен план за изпълнение на определените нужди за изграждане на нова мрежа и съоръжения.*

## ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Основните „играчи“ във водния сектор са следните институции:

- *Министерство на регионалното развитие (МРР):* изпълнява държавните политики в сектор В и К; разработва отраслова стратегия за сектор В и К и координира нейното изпълнение, разработва и одобрява регионални генерални планове В и К, приема подзаконовни нормативни актове; представлява държавата в управлението на В и К операторите с повече от 51% държавно участие (принципал);

- *Министерство на околната среда и водите (МОСВ):* изпълнява държавната политика във водния сектор като цяло (без сектор В и К), разработва национални програми за опазване и развитие на водите, издава разрешителни за водоземане и заустване на отпадъчни води, осъществява мониторинг на качеството на отпадъчните води, зауствани в открити водни приемници чрез регионални инспекции по околна среда и водите (РИОСВ), приема подзаконовни нормативни актове;

- *Министерство на здравеопазването (МЗ):* осъществява мониторинг на качеството на водите за питейно-битово водоснабдяване чрез регионални здравни инспекции (РЗИ), приема подзаконовни нормативни актове;

- *Държавна комисия по енергийно и водно регулиране (ДКЕВР):* регулира качеството и цените на В и К услугите; одобрява бизнес планове за развитие на дейността на В и К операторите, контролира дейността на В и К операторите, предлага приемането на подзаконовни нормативни актове;

- *Асоциации по В и К (АВиК):* нови институции, които ще заработят реално от 2014 г. – ще стопанисват В и К активите – публична държавна и общинска собственост, ще сключват договори за управление на В и К активи с В и К оператори, ще разработват и приемат краткосрочни и дългосрочни инвестиционни програми за В и К активите, ще одобряват бизнес плановете на В и К операторите.

Изводи:

- ***Във водния сектор има прекалено голям брой институции, което довежда до размиване на задълженията и отговорностите им. Липсва ясно определен лидер, или водеща институция, която да инициира и координира всички процеси в сектора.***

## СТРАТЕГИЧЕСКО ПЛАНИРАНЕ НА ПРОЕКТИТЕ

До 1989 г. дейностите по планиране и реализиране на проекти в сектор В и К се извършват от държавни структури на национално ниво. След 1989 г. започват дейности на децентрализация, като държавата изоставя тази своя роля, отговорностите се прехвърлят на В и К операторите и общините, без обаче да има ясен регламент, и единна държавна визия за устойчивото планиране и развитие на сектора.

През 2004 г. беше изготвен проект на Стратегия за управление и развитие на водоснабдяването и канализацията в република България от страна на Министерство на регионалното развитие (МРР), който не беше приет.

През 2012 г. беше приета Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор [Стратегия воден сектор] от Министерство на околната среда и водите.

През 2013 г. беше изготвен нов проект на Стратегията за периода 2014 – 2023 от Световна банка [Стратегия В и К], в рамките на проект № DIR-5111328-1-170 „Подкрепа на реформата в отрасъл ВиК“, с възложител МРР. Проектът беше представен през м. Август 2013 г., но официално е от Министерски съвет на 02.04.2014 г., или почти 8 месеца по-късно.

Изводи:

- ***След 1989 г. на практика в България липсва ясна и дългосрочна политика по отношение на водния сектор, и по-специално сектор водоснабдяване и канализация. Стратегически документи не са приети и след поемането на***

*ангажименти за постигане на съответствие, въпреки очевидната необходимост от същите. Изготвени са две различни стратегии от МОСВ и МРР чак през периода 2012 – 2014 г., след изтичане на междинния етап за постигане на съответствие за агломерации над 10,000 е.ж.*

#### Междинен етап на изпълнение: 31.12.2010

Приема се, че ако агломерацията има изградена канализационна мрежа над 50%, има достатъчно събрани отпадъчни води за да функционира ПСОВ. Почти всички агломерации над 10,000 е.ж. имат изградена канализационна мрежа над 50%. В таблицата по-долу е посочена информацията съгласно Доклад 91/271/ЕИО за агломерации имащи 100% изграденост на канализационната мрежа към 2010 г., и графика за изграждане на нова мрежа до 2015 г.

Таблица 1.4. Данни за канализационни мрежи към 2010 г. и план за изграждане 2012 – 2015 г.

Големина на агломерацията	Към 2010 г.		2012		2014		2015	
	Брой	е.ж	Брой	е.ж	Брой	е.ж	Брой	е.ж
от 2 000 до 10 000 е.ж.	35	133,543	0	0	239	943,027	239	943,027
Над 10 000 е.ж.	14	493,088	1	92,530	64	4,589,464	70	4,768,625
<b>ОБЩО</b>	<b>49</b>	<b>626,631</b>	<b>1</b>	<b>92,530</b>	<b>303</b>	<b>5,532,491</b>	<b>309</b>	<b>5,711,652</b>

#### Изводи – канализация:

- *Междинният срок за постигане за съответствие за канализиране на агломерации над 10,000 е.ж. е изпълнен само за 14 агломерации, или неизпълнение от 83.5%.*
- *Предвидено е надхвърляне на крайния срок за постигане на съответствие за агломерации над 2,000 е.ж., доколкото се планира срок до 2015 г.*
- *Предвиденият темп на канализиране на 260 агломерации над 2,000 жители до 2015 г. (49 агломерации към 2010 г. спрямо 309 към 2015 г.) е повече от нереалистичен.*

По отношение на пречистването на отпадъчни води в ПСОВ, посочените данни са както следва:

- За **48** агломерации има осигурено пречистване (**16** над 10 хил. е.ж., и **32** между 2 и 10 хил.е.ж.), съгласно изискванията на директивата;
- За **40** агломерации има осигурено пречистване (**31** над 10 хил. е.ж., и **9** между 2 и 10 хил.е.ж.), но не е съгласно директивата;
- За **270** агломерации няма осигурено пречистване (**38** над 10 хил. е.ж., и **232** между 2 и 10 хил.е.ж.);

- Общ брой агломерации: 358 (85 над 10 хил. е.ж., и 273 между 2 и 10 хил.е.ж.)

В таблицата по-долу са посочени информация съгласно Доклад 91/271/ЕИО за агломерации, имащи изградени ПСОВ към 2010 г., и графикът за изграждане на нови станции до 2015 г.

Таблица 1.5. Данни за ПСОВ към 2010 г. и план за изграждане 2012 – 2015 г.

Големина на агломерацията	Към 2010 г.		2012		2014		2015	
	Брой	е.ж	Брой	е.ж	Брой	е.ж	Брой	е.ж
от 2 000 до 10 000 е.ж.	32	183,564	0	0	241	885,201	241	885,201
Над 10 000 е.ж.	43	4,182,042	0	0	40	1,060,221	42	1,087,476
<b>ОБЩО</b>	<b>75</b>	<b>4,365,606</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>281</b>	<b>1,945,422</b>	<b>283</b>	<b>1,972,677</b>

Изводи – пречистване на отпадъчни води:

- *Междинният срок за постигане за съответствие за пречистване на отпадъчните води за агломерации над 10,000 е.ж, не е изпълнен, както следва:*
  - o *43 от общо 85 имат осигурено биологично пречистване (неизпълнение от 50%);*
  - o *16 от общо 85 имат осигурено отстраняване на биогени (неизпълнение от 81%)*
- *Предвидено е надхвърляне на крайния срок за постигане на съответствие за агломерации над 2,000 е.ж., доколкото се планира срок до 2015 г.*
- *Предвиденият темп на пречистване на 208 агломерации до 2015 г. (75 агломерации към 2010 г. спрямо 283 към 2015 г.) е повече от нереалистичен.*

Допълнително в доклада се посочва информация, че за 5-те агломерации над 150,000 е.ж. (София, Пловдив, Стара Загора, Варна и Бургас) към 31.12.2010 г. има неизпълнение на изискванията за канализация (посочена е степен на изграденост на мрежата между 64% и 96%), и за пречисване на азот и фосфор (за Пловдив и Варна).

### **Изпълнение към 31.03.2014**

Към 31.03.2014 г. информацията от ОП „Околна среда“ показва изпълнение на следните показатели по приоритетна ос 1 „Подобряване и развитие на инфраструктурата за питейни и отпадъчни води и подобряване на качеството на атмосферния въздух“:

- Финансиране:

Договорени са проекти на обща стойност от **4,342 млрд. лв.** (173% от

средствата за сектора), а са изплатени **1,447 млрд. лв.** (над 57% от средствата за сектора),

От извършените плащания, 1,67% са окончателно плащане (**24,2 млн. лв.**), 50,91% са междинно плащане (**736,7 млн. лв.**), и 47,42% са авансово плащане (**686,2 млн. лв.**)

- Изпълнение на проекти:

Посочва се, че в процес на изпълнение са **130** проекти, от които **14 + 63** са за изграждане на В и К инфраструктура, **16** за техническа помощ, **26** за подготовка за изграждане на В и К инфраструктура, **1** за укрепване капацитета на структурите за реформа във В и К сектора, и **10** за управление на риска от наводнения и подобряване на атмосферния въздух.

- Изградена инфраструктура

Изградени и/или реконструирани са **151** км. канализационна мрежа и **124** км. водопроводна мрежа. 229,800 жители ползват нова мрежа, а 155,000 жители са присъединени към ПСОВ.

Изградени са **10** ПСОВ – за **Троян, Хисаря, Вършец, Руен, Провадия, Сопот, Лозница, Пирдоп, Тунджа и Ябланица** – обслужващи 140,985 е.ж. Малка част от тези населени места са с население над 10,000 жители.

Очаква се до края на 2015 г. да бъдат изградени или реконструирани над **1 925** км. канализационна инфраструктура, над **1 367** км. водопроводна инфраструктура и **61** пречиствателни станции, отговарящи на европейските изисквания. Изградените съоръжения ще обхванат **2,5** млн. жители.

#### Изводи:

- *Постигнатите резултати за целия период до 31.03.2014 г. са повече от скромни, за разлика от предвидените постижения до края на 2015 г.*

- *На този етап е трудно да се прецени за колко от агломерациите ще се постигне съответствие за отвеждане на отпадъчните води. Не е известно и кое се приема за постигнато съответствие, доколкото е очевидно, че малка част от агломерациите ще имат степен на изграденост на канализационната мрежа близо до 100%.*

- *След преглед и съпоставяне на проектите спрямо дефинираните агломерации над 10,000 е.ж. се вижда, че за гр. Велинград липсва съществуваща ПСОВ, и към момента не се откриват стартирани процедури за изграждане. За всички останали агломерации се откриват проекти за изграждане на В и К инфраструктура, които би следвало да включват и пречистване.*

- *На този етап е трудно да се прецени за кои от агломерациите над 10,000 е.ж., заустващи в чувствителни водоизточници, ще се осигури отстраняване на биогени до края на 2015 г.*

- *За голяма част от агломерациите между 2,000 и 10,000 е.ж. липсват изградени ПСОВ, и на този етап не е известно за колко от тези агломерации ще бъде постигнато съответствие до края на 2015 г.*

## УПРАВЛЕНИЕ НА УТАЙКИ

При работата на ПСОВ се извършва механично и биологично пречистване на отпадъчните води, допълнително се извършват дейности по отстраняване на биогени. В резултат на пречиствателните дейности се натрупва утайки, които трябва да се управляват от оператора. В този процес би следвало да се спазват изискванията на чл. 121 ал. 1 т. 4 от Закона за опазване на околната среда (ЗООС): третирането на образуваните отпадъци да се извършва в следния приоритетен ред: подготовка за повторна употреба, рециклиране, оползотворяване или в случаите, когато това е технически или икономически невъзможно, обезвреждане, като същевременно се избягва или намалява тяхното въздействие върху околната среда.

В Доклад 91/271/ЕИО (МОСВ, 2010) са посочени следните прогнози за управление на утайките от ПСОВ:

Таблица 1.6. Данни за Утайки от ПСОВ към 2010 г. и план за изграждане 2012 – 2015 г.

Оползотворяване/ Обезвреждане Година	Оползотворяване на утайка			Обезвреждане на утайка	
	В земеделието	Други	На депо	Изгаряне	Други
	тон сухо вещество	тон сухо вещество	тон сухо вещество	тон сухо вещество	тон сухо вещество
Към 31/12/2010	13 644	11 850	12 031	0	20 508
2014	43 587	-	34 863	8 718	-
2015	47 546	-	38 030	9 509	-

Очевидно към крайния период 2014 – 2015 се предвижда увеличаване от над 3 пъти на количеството утайки, които трябва да бъдат оползотворявани или обезвреждани. Липсва обаче национален генерален план за управление на утайките, доколкото така ще може да се постигне съответствие и оптимизиране на разходите. Децентрализираното управление на утайките води до значително повишение на разходите, и в масовия случай се наблюдава естествен стремеж от страна на операторите да депонират утайките на депо – т.е. се извършват разходи за депониране, и не се спазват изискванията на ЗООС.

### ИЗВОДИ:

• **Управлението на утайките изисква допълнителна експертиза и организация от страна на операторите или общините, а често същите нямат такава възможност. При хипотезата за изграждане на десетки, и дори стотици нови ПСОВ, би следвало държавата да изготви национален план за справянето**

*с този проблем на национално ниво, вместо проблемът да се трансферира към органите на местно ниво, но до момента няма национален план.*

## **ЕКСПЛОАТАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ НА НОВИТЕ СЪОРЪЖЕНИЯ**

След изграждането на нови канализационни мрежи и пречиствателни станции, с независимо какво финансиране, същите следва да се предоставят на В и К операторите за стопанисване, експлоатация и поддръжка. Следните неща могат да бъдат описани при този процес.

За периода на ОП Околна среда 2007 – 2013 бенефициенти по проектите с европейско финансиране бяха общините. В много от случаите изборът и приоритизирането на проектите, проучването и проектирането на съоръженията, и реалното им строителство, беше извършено изцяло без координация и комуникация с В и К операторите. Това доведе до редица казуси, сред които неправилно избрани технологии, неправилно проектирани и/или изградени съоръжения, и дори в някои случаи изграждане на излишни съоръжения. Особено сериозни казуси се генерираха при изграждането на В и К обекти със средства от Оперативна програма за развитие на селските райони, където бяха усвоени средства за изключително малки населени места.

Наблюдават се редица случаи, при които новите съоръжения са изключително слабо натоварени спрямо проектния си капацитет. Това от една страна се дължи на неволно или дори умишлено преоразмеряване (в следствие на реални данни при проектирането, или желание да се оскъпят проектите). От друга страна сериозна причина за това е фактът, че при изграждането на нови В и К мрежи, собствениците на имоти отказват включване към новата канализация, а законодателството не регламентира задължително присъединяване (към момента се коментират промени в Закона за водите, които да направят присъединяването задължително).

С цел да се създадат условия за координация и комуникация на проектите с В и К операторите, същите бяха направени асоциирани партньори на общините при реализирането на европроекти. Към момента се обсъждат промени за новия програмен период на ОП „Околна среда 2014 – 2020“, при който бенефициенти на проектите да станат В и К операторите, с което да се решат редица от констатираните проблеми.

При все това, вече изградените съоръжения следва да се оперират и поддържат от В и К операторите, които са компетентните организации за това. До момента съществуват редица проблеми за ефективното прехвърляне на съоръженията и са констатирани редица случаи, в които новите станции на практика се оперират от общините, вместо от операторите.

От една страна това се дължи на проблемите със собствеността на активите. Промените в закона за водите от 2009 г., които регламентираха реда за

изваждане на публичните В и К активи от счетоводните баланси на държавните и/или общински В и К оператори, обявяването им за публична държавна или общинска собственост, даването им за стопанисване на асоциации по В и К, и сключването на договори за експлоатация и поддръжка между асоциациите и операторите, за съжаление не доведоха до реален резултат. Очаква се след направените нови промени в Закона за водите от м. Декември 2013 г. тази „водна реформа“ да се случи най-накрая, а и сигналите от ЕС са, че това е условие за осигуряване на финансиране на новия програмен период на ОП „Околна среда 2014 – 2020“.

От друга страна се наблюдава нежелание от страна на В и К операторите да поемат за експлоатация и поддръжка новите ПСОВ, особено за по-малките населени места. Управлението на ПСОВ е процес, изискващ много сериозен ресурс и експертиза от страна на В и К операторите, и особено за тези оператори, които до момента не са оперирали подобни съоръжения, това е много сериозно предизвикателство. Същевременно нито държавата, нито В и К секторът по някакъв начин се организираха, за да подготвят операторите за предстоящата експлоатация и поддръжка на новите съоръжения, и отново играчите на местно ниво бяха оставени да се оправят, както могат. Българска асоциация по водите (БАВ) създаде през 2009 г. Център за професионално обучение, който от известно време провежда обучения за пречистване на отпадъчни води, но тяхната ефективност следва да се установи.

Поддръжането и управлението на новите пречиствателни съоръжения изисква сериозен допълнителен ресурс от страна на операторите, включително персонал, повишени разходи за материали (включително коагуланти и флокуланти), за електроенергия, управление на сложно електро-механично оборудване, управление на утайките, нови отношения с РИОКОЗ и други. Сериозни проблеми създават и недобре установените отношения между собственика (възложителя – общината), изпълнителя и оператора в процеса на управление на станцията в периода на гаранционна и следгаранционна поддръжка.

Допълнителни проблеми се създават от липсата на използване на унифицирани технологии и оборудване. В рамките на обособената територия на даден оператор се изграждат множество нови ПСОВ, като всяка използва различна технология и оборудване, което след това очевидно създава много трудности при експлоатацията на тези съоръжения. Някои оператори споделят, че за част от оборудването липсва представителство на производителя/доставчика в България, което допълнително затруднява процеса. Определянето на операторите като бенефициенти би решило до известна степен този казус, но за съжаление разпоредбите на Закона за обществени поръчки силно ограничават избора на Възложителя на определена технология или оборудване.

#### Изводи:

- *Липсата на координация между общините и операторите създаде редица проблеми, свързани с правилното приоритизиране, избор, проектиране и строителство на съоръженията. Счита се, че определянето на В и К операторите като бенефициенти на ОП „Околна среда“ ще реши тези проблеми.*

- *Липсата на изискване за задължително присъединяване към В и К инфраструктура на практика обезсмисля изграждането на нови мрежи и съоръжения и води до тяхната неефективна работа. Счита се, че този проблем ще бъде коригиран с промени в Закона за водите.*

- *В и К операторите не бяха подготвени с нужната експертиза, опит и ноу-хау за предстоящото приемане за експлоатация и поддръжка на новите съоръжения. Счита се, че създаването на Център за професионално обучение от БАВ до известна степен ще реши този проблем.*

- *Неизпълнението на водната реформа, прехвърлянето на собствеността на В и К активите от операторите към асоциациите по В и К създаде предпоставки за неефективното управление на новите съоръжения, и проблеми при тяхното прехвърляне от общините към операторите. Счита се, че направените промени в Закона за водите от края на 2013 г. ще решат този казус.*

- *Нито един от разгледаните в предишните раздели на доклада стратегически документи не определя бъдещите разходи за експлоатация и управление на новите съоръжения (мрежи и станции).*

## **ОТРАЖЕНИЕ В ЦЕНИТЕ НА В И К УСЛУГИТЕ**

Съгласно Указания (ДКЕВР, 2011) прилаганият от ДКЕВР метод на регулиране на цените на В и К услугите – „Горна граница на цени“, Необходимите годишни приходи на В и К операторите се формират от следните компоненти: Признати годишни разходи + Регулаторна база на активите (РБА) \* Норма на възвращаемост.

РБА се формира от Призната стойност на активите, които се използват и имат полезен живот – Призната стойност на активите, придобити по безвъзмезден начин – Натрупана амортизация + Оборотен капитал + Прогнозен среден размер на инвестиции.

За момента големите В и К оператори – а именно операторите с държавно участие над 50% – притежават публичните В и К активи, доколкото същите са включени в счетоводните им баланси. Тези активи са силно обезценени, и са със сравнително ниска балансова стойност.

Изгражданите нови активи по оперативни програми са собственост на общините, доколкото те са бенефициенти на проектите. Прилаганият подход за момента е тези активи да се предоставят от общините на операторите с

договори за безвъзмездно предоставяне за стопанисване, експлоатация и управление на активите. По този начин операторите включват в цените на В и К услугите извършваните оперативни разходи за управление на съоръженията, но не се включват разходи за амортизации. За някои оператори съществува вероятност стойността на новоизградените обекти в техните обособени територии да надхвърли общата стойност на всички съществуващи активи.

Все още съществуват и редица случаи, в които общините под една или друга форма стопанисват и управляват новоизградени ПСОВ. В тези случаи разходите се поемат от общинските бюджети, като липсват насрещни постъпления, т.е. се нарушава принципът „замърсителят плаща“.

С промените в Закона за водите от м. Декември 2013 г. се очаква изпълнение на водната реформа, при която публичните В и К активи ще бъдат извадени от счетоводните баланси на В и К операторите, обявени за публична държавна/общинска собственост, и предоставени на асоциации по В и К за стопанисване и управление. Тези активи ще бъдат предоставени на В и К операторите за експлоатация и поддръжка, при което се очаква да се предоставят и новоизградените активи, и разходите за амортизация да се включат в цените на В и К услугите.

Доколкото със Закон за изменение и допълнение на Закона за водите (ЗИДЗВ) от 2013 г. беше регламентирано, че действащият регулаторен период 2009 – 2013 г. се удължава до 31.12.2015 г., новият регулаторен период ще започне от 01.01.2016 г., при което ще бъде образувана първа цена за новия регулаторен период.

#### Изводи:

- Извършените до момента разходи по ОП „Околна среда 2007 – 2013“ в размер на 1,4 млрд.лв. са отразени частично в цените на В и К услугите, предоставяни от В и К операторите, доколкото в тях са отразени само оперативни разходи. Предстои определяне на първа цена за следващия регулаторен период, който ще започне от 01.01.2016 г., при което ще се генерира сериозно увеличение на тарифите, включително от включване на разходи за амортизации за новите обекти.

## **ВОДОСНАБДЯВАНЕ VS ОТПАДЪЧНИ ВОДИ**

До момента финансиране на обекти за водоснабдяване не се осигурява нито от ОП „Околна среда 2007 – 2013“, нито от държавния бюджет в лицето на ПУДООС, с изключение само на водопроводи, попадащи в обхвата на канализационни проводни.

Съгласно Стратегия воден сектор (МОСВ, 2012) са необходими следните инвестиции в сферата на водоснабдяване:

Таблица 1.7. Финансови нужди за водоснабдяване, Стратегия воден сектор (МОСВ, 2012)

Елементи на инженерната инфраструктура	Минималистичен сценарий	Междинен сценарий	Максималистичен сценарий
	млн. лв.	млн. лв.	млн. лв.
Язовири	76	106	286
Водовземни съоръжения	190	402	1,057
Пречиствателни станции за питейни води	46	403	840
Водопроводна мрежа	2,670	7,975	24,347
Съоръжения по водопроводната мрежа	160	479	460
<b>ОБЩО Водоснабдяване</b>	<b>3,142</b>	<b>9,365</b>	<b>26,990</b>

Съгласно Стратегията В и К (Световна банка, 2013), нуждите за реконструкция на съществуващи съоръжения в сферата на водоснабдяването са на стойност около **5 млрд. лв.**; а нуждите за постигане на съответствие – около **0,4 млрд. лв.** Средствата за водоснабдяване за периода 2014 – 2023 ще се осигурят от цената на В и К услугите, както следва: 4,141 млрд.лв. от приходи от дейността на В и К операторите, и 1,271 млрд. лв. от заеми от В и К оператори.

Изготвеният от Държавната комисия за енергийно и водно регулиране (ДКЕВР) в началото на 2014 г. Сравнителен анализ на В и К сектора, базиран на отчетни данни за 2012 г., показва следното:

- През 2012 г. се отчита дял на Неносеща приходи вода от 61,02%, което показва, че загубите на питейна вода в България са много по-високи от тези в ЕС;

- Отчита се трайна тенденция към увеличаване на броя аварии по водоснабдителните мрежи за периода 2010 – 2012 г., включително по довеждащи и разпределителни водопроводи и сградни отклонения;

- Малък дял на водоизточници, обхванати с измерване (0,33), което на практика показва, че данните за подадени водни количества и загуби на вода не са достоверни, и вероятно са по-големи;

- Средните стойности на автоматизацията на обекти по водоснабдителните мрежи не е голяма – включително на помпени станции (0,849), пречиствателни станции за питейни води (0,448) и елементи на водоснабдителната система (0,313);

- Над 85% от използваната електроенергия от В и К операторите е за доставка на питейна вода (доколкото отвеждането и пречистването на отпадъчни води е много по-слабо развито).

- Разходите за отвеждане и пречистване на отпадъчни води към 2012 г. са несравнимо по малки, отколкото за доставка на питейна вода.

Всичко това показва, че в сферата на водоснабдяване трябва да се извършат много мащабни инвестиции с цел да се постигнат нива на качество, сигурност и устойчивост при осигуряването на питейна вода на жителите на България.

Съгласно Стратегия В и К, 7% от населението споделя, че са имали случаи на сезонен режим на водата през последните 5 години. Съгласно информация публикувана на интернет страницата на МРР [Данни режим], от общо 29 В и К оператора с държавно участие, в 23 има въведен режим на водоснабдяване, засегнатото население е 197 580 жители (2,55%), а броят на населените места е 281 (5,28%), от които 10 града.

#### Изводи:

- ***Наличието на много високи загуби на питейна вода, загуби на електрическа енергия при доставянето на питейна вода (основно поради загубите на вода), високото ниво на аварийност по мрежата, липсата на автоматизирано управление, високият дял на разходи за текущ и аварийен ремонт, електроенергия и персонал са много ясни индикатори за лошо състояние и управление на водоснабдителните системи, високото ниво на риск за качествено и устойчиво водоснабдяване, и всичко това може да се преобърне само с необходимите инвестиции в нова инфраструктура.***

- ***Същевременно държавната политика, ангажимент и финансов ресурс са насочени само и изцяло към изграждане на нови мрежи и съоръжения за отвеждане и пречистване на отпадъчни води – включително за населени места, които са подложени на ежегодни режими или смущения във водоснабдяването с питейна вода.***

## **ЗАКЛЮЧЕНИЯ**

България е договорила кратък преходен период за постигане на съответствие с изискванията на директива 91/271/ЕИО за отвеждане и пречистване на градски отпадъчни води. При поемането на ангажиментите не е имало реална представа за нуждите и необходимия обем работа, която следва да се изпълни – нито от техническа/инженерна, нито от финансова гледна точка.

След поемането на ангажименти за постигане на съответствие, не е изготвена национална програма за изпълнение на поетите ангажименти, с поставяне на приоритети, определяне на отговорни институции, ясна координация между отделните играчи и дефинирани източници на финансови средства.

Водният сектор не е ясно регламентиран; има прекалено много институции които регулират или управляват части от него; между тях съществува

конкуренция, липсва добра комуникация, и няма ясно изявен лидер. Стратегически документи са приети едва през 2012 (МОСВ) и 2014 (МРР – Световна банка), които подчертават конкуренцията между институциите, и дават различни прогнози и оценки на финансовите нужди. Допълнително се вижда, че тези документи дават нереалистични разчети за темпа на изграждане на новите съоръжения до края на периода за постигане на съответствие, макар постигнатите резултати до момента да показват значително по-малки възможности.

Междинният срок (2010 г.) за постигане на съответствие за агломерации над 10,000 е.ж. е пропуснат, ще бъде пропуснат и крайният срок (2014 г.). Към момента се поставя срок за изпълнение 2015 г. Въпреки липсата на ясно обобщена информация, може да се предположи, че поставените ангажименти за тези агломерации ще бъдат изпълнени, макар че има някои неясноти. Вече е видимо, че основния период за строителство и изплащане на средства ще бъде 2014 – 2015 г., макар всички стратегически документи да посочват планират основен период до 2014 г. Със сигурност обаче ангажиментите няма да бъдат постигнати за агломерациите между 2,000 и 10,000 е.ж. Успокоителното е, че тези агломерации формират под 17% от общия брой еквивалент жители, т.е. може да се предположи, че глобите от ЕС за несъответствие няма да са толкова големи.

Същевременно целият процес по приотизиране, проучване, проектиране, строителство и въвеждане в експлоатация на изградените съоръжения за периода 2007 – 2013 страда от редица пороци и несъвършенства, които до голяма степен намаляват ефекта от вложените инвестиции, и затрудняват бъдещата работа и управление на тези обекти. Редица ключови въпроси, свързани с експлоатацията и управлението на новите съоръжения, управлението на утайките формирани от тях, и включването на амортизационните разходи в цените на В и К услугите, все още не са решени.

На фона на поетите ангажименти за постигане на съответствие с изискванията за отвеждане и пречистване на отпадъчни води, държавните и общински власти напълно игнорират необходимостта от осигуряване на качествено, сигурно и стабилно водоснабдяване с питейна вода. ООН е признало достъпа до питейна вода за основно човешко право, но в България за редица населени места това право не е гарантирано поради много лошо състояние на активите и липса на възможности за инвестиции за тяхната подмяна, както и за осигуряване на нови водоизточници. Въпреки това ще можем да се похвалим, че сме осигурили системи и съоръжения за отвеждане и пречистване на отпадъчните води на много населени места – дори някои от тях да са подложени на водни режими.

## ИЗТОЧНИЦИ НА ИНФОРМАЦИЯ

1. Данни за актуалното състояние на водоснабдяването на населените места от ВиК с държавно и държавно – общинско участие в Република България [Данни за режим], МРР, [http://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mrrb.government.bg%2Fdocs%2Fe27a76c91f613ef871b433de55ee361e.doc&ei=WidMU\\_iqF8iRtAbYsoGADQ&usg=AFQjCNFltRCL4M6f3ziC\\_E7yK4tQvH8rkg&sig2=aqR8RPXPAR8Xb0Z-D4\\_4XQ&bvm=bv.64542518,d.Yms](http://www.google.bg/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CD4QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.mrrb.government.bg%2Fdocs%2Fe27a76c91f613ef871b433de55ee361e.doc&ei=WidMU_iqF8iRtAbYsoGADQ&usg=AFQjCNFltRCL4M6f3ziC_E7yK4tQvH8rkg&sig2=aqR8RPXPAR8Xb0Z-D4_4XQ&bvm=bv.64542518,d.Yms)
2. Доклад за прилагане на изискванията на Директива 91/271/еес относно пречистване на отпадъчни води от населените места [Доклад 91/271/ЕИО], МОСВ, 2010, [http://www3.moew.government.bg/files/docs/presscentre/aktualno\\_2011/Doklad\\_zaprilagane\\_na\\_Direktiva\\_91\\_271.pdf](http://www3.moew.government.bg/files/docs/presscentre/aktualno_2011/Doklad_zaprilagane_na_Direktiva_91_271.pdf)
3. Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор [Стратегия воден сектор], МОСВ, 2012, <http://www.moew.government.bg/?show=top&cid=569>
4. Оперативна програма „Околна среда 2007 – 2013“ [ОП Околна среда], МОСВ, 2014, <http://ope.moew.government.bg/bg/pages/sektor-vodi/27>
5. Сравнителен анализ на В и К сектора, ДКЕВР, 2014, <http://www.dker.bg/PDOCS/analiz-vik-za-2012.pdf>
6. Стратегия за развитие и управление на водоснабдяването и канализацията в Република България [Стратегия В и К], Световна банка, 2013, <http://www.mrrb.government.bg/docs/82a487f64ade0b7e9edbc4da733754e7.pdf>
7. Указания за образуване на цени на водоснабдителни и канализационни услуги при ценово регулиране чрез метода „Горна граница на цени“ [Указания], ДКЕВР, 2011, <http://www.dker.bg/docsbg.php?d=8&subD=28>
8. Център за професионално обучение [ЦПО ВиК], Българска асоциация по водите, 2014, <http://www.bwa-bg.com/site.php?Article=282&Language=1>

# СБЛИЖАВАНЕТО ВЪВ ФИСКАЛНОТО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО И ЦЕНОВОТО РАВНИЩЕ НА ТЮТЮНЕВИТЕ ПРОДУКТИ В ЕС – ГАРАНЦИЯ ЗА ПРАВИЛНОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ВЪТРЕШНИЯ ПАЗАР

доц. д-р Светла Бонева

Университет за национално и световно стопанство, София

## CONVERGENCE FISCAL LEGISLATION AND PRICE LEVELS OF TOBACCO PRODUCTS IN THE EUROPEAN UNION – A GUARANTEE FOR THE PROPER FUNCTIONING OF THE EU INTERNAL MARKET

Svetla Boneva

*ABSTRACT: The paper reviews the changes of EU fiscal legislation on tobacco products. Directive 2010/12/EU of the Council, changing Directives 92/79/EEC, 92/80/EEC and 2008/118/EC of the Council, has been discussed in relation to the common excise regime. The conditions for introduction of quota barriers on import of the quantity of cigarettes that can be imported in the EU member states without payment of additional excise taxes have been explained, as well as the transition periods for implementation of the changes, suggested in Directive 2010/12/EU.*

*KEYWORDS: EU directives, tobacco excise, taxation, tobacco products*

Между държавите-членки все още съществуват значителни разлики в крайните цени на тютюневите продукти и в стойността на акцизите, с които се облагат тютюневите изделия, което може да наруши функционирането на вътрешния пазар. По-голямото сближаване на прилаганите равнища на данъчно облагане в държавите-членки би спомогнало, както за сближаване на ценовите равнища на тютюневите продукти във всички държави-членки, така и за:

- намаляване на измамите и контрабандата в ЕС.
- осигуряване на висока степен на закрила на човешкото здраве.

При **липсата на граничен контрол** в условията на Шенгенското пространство и Единния вътрешен пазар в ЕС, **контрабандата подбива** определените под влияние на данъчните равнища на **цените на тютюневите продукти**

в държавите-членки с по-високи акцизи, излагайки на риск постигането на целите за контрол на тютюна и за закрила на човешкото здраве.

Ето защо, **за да се постигне по-голямо сближаване във фискалното законодателство и ценовото равнище на тютюневите продукти в ЕС, както и за да се намали потреблението, минималните равнища на данъчно облагане за цигари и фино нарязан тютюн, предназначен за свиване на цигари, следва да бъдат увеличени и хармонизирани в максимална степен.** Минималните равнища на акциза за облагане на фино нарязан тютюн, предназначен за свиване на цигари, трябва да се доближат до минималните равнища на акциза, с който се облагат цигарите, за да се отчете по-добре съществуващата конкуренция между двата продукта, отразена в наблюдаваните модели на потребление на тютюневи изделия в ЕС, както и фактът, че тези продукти са еднакво вредни.

В интерес на единното и справедливо данъчно облагане, определението за пури и пурети и тютюн за пушене следва да се промени, така че цилиндричните тела тютюн, които според тяхната дължина могат да се считат за две или повече цигари, да бъдат третираны за акцизни цели като две или повече цигари; пурите, които в много отношения са подобни на цигари, да бъдат третирана за акцизни цели като цигари, а „тютюнът за пушене“, който в много отношения е подобен на „фино нарязан тютюн, предназначен за свиване на цигари“, да бъде третиран за акцизни цели „като фино нарязан тютюн“.

Поради тези причини, за да се гарантира правилното функциониране на Единният вътрешен пазар на ЕС и в същото време да се осигури високо равнище на закрила на човешкото здраве<sup>1</sup>, във фискалното законодателство на ЕС по отношение на тютюневите изделия са извършени съществени **промени**, които влизат в сила от 01.01.2014 г.

Без да се променят **смесената данъчна структура**<sup>2,3,4</sup> и максималният процент на специфичния компонент на акциза от общата данъчна тежест,

---

<sup>1</sup> ЕС е страна по Рамковата конвенция на Световната здравна организация за контрол на тютюна (FCTC)

<sup>2</sup> В ЕС промишлено обработеният тютюн се облага с три вида данъци – два вида акцизи (специфичен и пропорционален) и данък добавена стойност (ДДС).

<sup>3</sup> Специфичните (или фиксирани) акцизни ставки се налагат като фиксирана ставка върху единица от даден продукт. Специфични данъци се налагат като фиксирана стойност на 1000 цигари (или на кутия от 20 цигари, или на всеки къс). Данъкът е един и същ независимо от основната цена и затова той не увеличава разликите в цените между по-скъпите и по-евтините марки.

<sup>4</sup> Пропорционалните акцизни ставки се определят въз основа на стойността на тютюневите продукти (т.е. те са фиксиран процент от цените на производителя или цените на дребно). За разлика от специфичния акциз, пропорционалната ставка увеличава ценовата разлика между по-евтините и луксозните марки, когато има инфлация и/или когато производителите повишават цените. Размерът на събрания данък е защитен от инфлацията и се увеличава с всяко повишение на цените.

държавите-членки са задължени да повишат минималните равнища на акцизните ставки върху цигарите, с което да се гарантира, че в целия ЕС се прилага поне определено минимално данъчно облагане.

**Съветът на Европейския съюз**, имайки предвид: Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално чл. 113 от него; предложението на Европейската комисия; становището на Европейския парламент<sup>5</sup>; становището на Европейския икономически и социален комитет<sup>6</sup> и в съответствие със специална законодателна процедура, е извършил задълбочен преглед на ставките и структурата на акцизите върху тютюневите изделия в съответствие с чл. 4 от Директива 92/79/ЕИО на Съвета от 19.10.1992 г. за сближаване на данъците върху цигарите<sup>7</sup> и чл. 4 от Директива 92/80/ЕИО на Съвета от 19.10.1992 г. за сближаване на данъците върху обработения тютюн, предназначен за цигари<sup>8</sup>. В този преглед са включени и разпоредбите на Директива 95/59/ЕО на Съвета от 27.11.1995 г. относно данъците, различни от данъка върху оборота, които оказват влияние върху потреблението на тютюневи изделия<sup>9</sup>. В резултат на този преглед е приета Директива 2010/12/ЕС на Съвета, която изменя Директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО, 95/59/ЕО и Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16.12.2008 г. относно общия режим на облагане с акциз.

**При цигарите режимът на данъчно облагане е опростен**, така че да се създадат неутрални условия за конкуренция на производителите, да се намали фрагментирането на пазарите на тютюн и да се подчертае значението на целите, свързани с човешкото здраве. За тази цел понятието **„най-търсена ценова категория“ (НТЦК)** се заменя, и минималните изисквания във връзка с цената вече се отнасят до **средно претеглената продажна цена на дребно (СППЦД)**, а паричният минимум е приложим за всички цигари. По същите причини СППЦД служи като **референтна стойност** при измерването на значението на **специфичния акциз** в рамките на **общата данъчна тежест**<sup>10</sup>.

По отношение на **фино нарязания тютюн**<sup>11</sup>, предназначен за свиване на цигари, минималните изисквания на ЕС във връзка с цената, следва да

---

<sup>5</sup> Становище от 24 март 2009 г.

<sup>6</sup> ОВ С 228, 22.9.2009 г., стр. 130

<sup>7</sup> ОВ L 316, 31.10.1992 г., стр. 8.

<sup>8</sup> ОВ L 316, 31.10.1992 г., стр. 10.

<sup>9</sup> ОВ L 291, 6.12.1995 г., стр. 40.

<sup>10</sup> Данъчната тежест е размерът на данъка, с който се облага продукт или доход. Тя може да зависи от няколко фактора, включително от размера на приходите, от националното законодателство и текущите размери на данъците.

<sup>11</sup> Фино нарязан тютюн е полуготов продукт, продаван насипно. Потребителите на фино нарязан тютюн трябва да купуват отделно тютюн, хартия за свиване и машинки за пълнене или свиване, преди да могат да си приготвят готови за пушене цигари (тип „свий си сам“ – RYO “Roll Your Own”).

доведа до резултати, подобни на тези в областта на цигарите и следва да приемат за референтна стойност СППЦД.

**Анализът на цените и равнищата на акцизите**, с които се облагат цигарите (най-важната категория тютюневи изделия) и фино нарязания тютюн, предназначен за свиване на цигари, **показва, че между държавите-членки все още съществуват значителни разлики, което може да наруши функционирането на вътрешния пазар.** По-голямото сближаване на прилаганите в държавите-членки равнища на данъчно облагане би спомогнало за намаляване на измамите и контрабандата в рамките на Съюза.

Установяването на **преходни периоди** следва да позволи на държавите-членки плавно да се адаптират към новите равнища на общия акциз, като по този начин се ограничат възможните странични ефекти<sup>12,13</sup>.

**За да се избегнат нарушаването на конкуренцията, неприемливото отклонение на търговските потоци и произтичащата от това загуба на приходи за държавите-членки, които прилагат висок акциз** (както поради здравни съображения, така и с цел по-високи данъчни приходи), необходимо е на тези държави да се разреши да прилагат **количествени ограничения за цигарите**, които могат да бъдат внасяни на тяхна територия без заплащане на допълнителен акциз, когато тези цигари се внасят на тяхна територия от държави-членки, на които са предоставени преходни периоди. Уместно е **това разрешение за въвеждане на ограничения да може да се променя**, като се отчита достигнатото равнище на общото задължително минимално равнище на данъчно облагане и трудностите, които използваните дерогация държави-членки могат да срещнат в процеса на постепенно привеждане на техните ставки в съответствие с общото задължително минимално равнище на облагане поради по-ниското данъчно облагане в други държави-членки.

---

<sup>12</sup> За Корсика срокът на дерогацията, по силата на която Франция прилага **ставка на акциза, която е по-ниска от националната ставка**, за цигари и другите промишлено обработени тютюни, освободени за потребление в Корсика, е удължен до 31.12.2015 г. До тази дата правилата за данъчно облагане на промишлено обработените тютюни, освободени за потребление в Корсика, следва да са напълно уеднаквени с правилата на основната територия на Франция. Въпреки това, следва да се избягва твърде рязка промяна и затова следва да се извърши постепенно увеличаване на акциза за цигари и за фино нарязан тютюн, предназначен за свиване на цигари, който понастоящем се налага в Корсика.

<sup>13</sup> Предвид икономическите трудности, които незабавното въвеждане на ново определение би могло да породи за заинтересованите германски и унгарски оператори, на Германия и на Унгария се разрешава да отложат въвеждането на новото определение за пурети и пурети до 1.01.2015 г.

За да се избегне реалното фактическо намаляване на размера на минималните равнища на акцизите в ЕС върху пурите, пуретите<sup>14</sup> и тютюните за пушене, различни от фино нарязан тютюн<sup>15</sup>, предназначен за свиване на цигари, е необходимо да се увеличат минималните равнища на акцизите за тези продукти, изразени като конкретна сума.

В съответствие с точка 34 от **Междунституционалното споразумение за по-добро законотворчество**<sup>16</sup> държавите-членки се насърчават да изготвят за себе си и в интерес на Съюза свои **собствени таблици**, които, доколкото е възможно, илюстрират съответствието между директива 2010/12/ЕС и мерките за транспониране, и да ги направят обществено достояние.

Таблица 1 показва точно как Директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16.02.2010 г. изменя директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно общия режим на облагане с акциз<sup>17</sup> (специфичен и пропорционален с изключение на ДДС).

Законодателството на ЕС оказва силно влияние върху размера на данъците, с които се облагат тютюневите изделия в Европа. То определя **минимален акциз за всички страни в ЕС** не по-нисък от 64 евро за 1000 цигари, независимо от СППЦД. Това по всяка вероятност ще окаже влияние и върху акцизното законодателство на други, съседни на ЕС държави, които имат смесена акцизна структура, като Швейцария и Русия.

Тъй като в днешно време пазарите са много по-динамични, с няколко популярни марки и често променящи се цени на цигарите, Директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16.02.2010г. **осъвременява правилата за данъчно облагане на тютюневите продукти** в ЕС чрез замяната на понятието най-търсена ценова

---

<sup>14</sup> За пури или пурети се считат следните продукти, предназначени за пушене:

а) цилиндрични тела от тютюн, обвити с покриващ лист от естествен тютюн; б) цилиндрични тела от тютюн, които съдържат пълнеж от смес от тютюни (бленд) и са обвити с горен лист от възстановен тютюн с нормалния цвят на пура, покриващ продукта изцяло, включително, където е подходящо, и филтъра, но не и мундщук в случай на пури с мундщук, когато единичното им тегло, без филтър или мундщук, е най-малко 2,3 g и не повече от 10 g, а обиколката по продължение най-малко на една трета от дължината е не по-малка от 34 mm.

<sup>15</sup> В интерес на единното и справедливо данъчно облагане определението за цигари, пури и пурети и друг тютюн за пушене следва да се измени, така че съответно цилиндричните тела тютюн, които според тяхната дължина могат да се считат за две или повече цигари, да бъдат третирани като две или повече цигари за акцизни цели; вид пура, която в много отношения е подобна на цигара, да бъде третирана като цигара за акцизни цели; тютюнът за пушене, който в много отношения е подобен на фино нарязан тютюн, предназначен за свиване на цигари, да бъде третиран като фино нарязан тютюн за акцизни цели; и да се даде ясно определение за отпадъците от тютюн.

<sup>16</sup> ОВ С 321, 31.12.2003 г., стр. 1.

<sup>17</sup> ОВ L 9, 14.01.2009 г., стр. 12.

категория (НТЦК, МРРС – most popular price category) със средно претеглена продажна цена на дребно (СППЦД, WAP – weighted average retail selling price) като референтна стойност за минималните изисквания на ЕС.

Замяната на НТЦК със СППЦД за всички цигари, с цел определяне на данъчна основа, гарантира прозрачност и равни условия за производителите. Освен това, в опит да се подчертаят целите, свързани с човешкото здраве, паричното минимално мито се прилага за всички цигари и се повишава постепенно през следващите пет години, докато достигне до 90 евро за всички цигари, независимо от размера на СППЦД, с общ акциз, не по-нисък от 60% от СППЦД. **Това повишаване на минималните акцизи ще намали разликата в цените между най-евтините и най-скъпите цигари в ЕС.** От 1.01.2011 г. минималният данъчен праг вече няма максимален таван. От 1.01.2014 г., специфичният компонент на акциза не може да е по-малко от 7.5% и повече от 76.5% от размера на общия данъчен дял, което дава на страните-членки повече гъвкавост в определянето на баланса между двата акцизни елемента в зависимост от особеностите на вътрешния пазар на цигари<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Световна здравна организация, Технически наръчник за данъчното облагане на тютюневите продукти, 2011.

Таблица 1. Промяна на директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно общия акциз (специфичен и пропорционален с изключение на ДДС), с който се облагат тютюневите продукти в ЕС

Данък	Основни директиви на ЕС за облагане с акцизи на тютюневите продукти		
	92/79/ЕИО – акциз върху цигари	92/80/ЕИО – акциз върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО – акциз върху пури или пурети <sup>19,20,21</sup>
<b>Общ акциз:</b>			
– специфичен	64 €/ 1000 цигари, независимо от СПЦД		
– пропорционален	57% от СПЦД		
Изключения:			
– специфичен	101 €/ 1000 цигари, въз основа на СПЦД		
– пропорционален	Не е необходимо да се спазва изискването за 57% от СПЦД		
<b>От 01.01.2011 г.</b>			
– специфичен		40 €/ 1 килограм	
– пропорционален		40% от СПЦД на освобождения за потребление на фино нарязан тютюн за пушене	

<sup>19</sup> Изброените по-долу се считат за пури или пурети, ако като такива са годни и, предвид техните свойства и нормалните очаквания на потребителите, са изключително предназначени за пушене: а) цилиндрични тела от тютюн, обвити с покриващ лист от естествен тютюн; б) цилиндрични тела от тютюн, които съдържат пълнеж от смес от тютюни (бленд) и са обвити с горен лист от възстановен тютюн с нормалния цвят на пура, покриващ продукта изцяло, включително, където е подходящо, и филтъра, но не и мундщук в случай на пури с мундщук, когато единичното им тегло, без филтър или мундщук, е най-малко 2,3 g и не повече от 10 g, а обиколката по продължение най-малко на една трета от дължината е не по-малка от 34 mm.

<sup>20</sup> Отпадъци от тютюн, пригодени за продажба на дребно, които могат да се пушат се считат остатъци от тютюневи листа и вторични продукти, получени при обработката на тютюн или промишленото производство на тютюневи изделия.

<sup>21</sup> Изделия, съставени частично от вещества, различни от тютюн, се считат за пури или пурети.

Данък	Основни директиви на ЕС за облагане с акцизи на тютюневите продукти		
	92/79/ЕИО – акциз върху цигари	92/80/ЕИО – акциз върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО – акциз върху пури или пурети
<b>От 01.01.2011 г.</b>			
Общ акциз за пури или пурети изразен като:			
– процент			5% от продажната цена на дребно (ПЦД), включваща всички данъци и такси
– стойност за килограм			12€/ 1 килограм
– стойност за брой късове		-	12€/ 1000 къса
Общ акциз на тютюн за пушене, различен от фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари, изразен като:			20% от ПЦД 22 €/ 1 килограм
<b>От 01.01.2013 г.</b>			
– специфичен		Минимум 47 €/ 1 кг.	
– пропорционален		Минимум 43% от СПЦД на освободения за потребление на фино нарязан тютюн за пушене	
<b>До 31.12.2013 г.</b>			Специфичният компонент на акциза е не по-малък от 5% и не по-голям от 76,5% от размера на общата данъчна тежест в резултат на натрупването на: а) специфичния акциз; б) пропорционалния акциз; в) ДДС, наложени върху СПЦД.

Данък	Основни директиви на ЕС за облагане с акцизи на тютюневите продукти		
	92/79/ЕИО – акциз върху цигари	92/80/ЕИО – акциз върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО – акциз върху пури или пурети
<b>От 01.01.2014 г.</b>			
– специфичен	Не по-малко от 90 €/1000 цигари, въз основа на СПЦД		
– пропорционален	Минимум 60% от СПЦД на освободените за потребление цигари.		
Изключения:			
Специфичен	Минимум 115 €/ 1000, цигари, въз основа на СПЦД.		
Пропорционален	Не е необходимо да се спазва изискването за 60% от СПЦД на освободените за потребление цигари		
<b>От 01.01.2014 г.</b>	Специфичният компонент на акциза върху цигарите е не по-малък от 7,5% и по-голям от 76,5% от размера на общата данъчна тежест в резултат на натрупването на: а) специфичния акциз; б) пропорционалния акциз; в) ДДС, наложени върху СПЦД <sup>22</sup>		
<b>От 01.01.2015 г.</b>			
– специфичен		Минимум 54€/1 кг	
– пропорционален		Минимум 46% от СПЦД на освободения за потребление на фино нарязан тютюн за пушене	

<sup>22</sup> Когато в държава-членка настъпи промяна в СПЦД на цигарите, в резултат на което специфичният компонент на акциза, изразен като процент от общата данъчна тежест, падне под 5% или 7,5%, което е приложимо, или нарасне над 76,5% от общата данъчна тежест, съответната държава-членка може да се въздържа от коригиране на размера на специфичния акциз до 1 януари на втората година след годината на настъпване на промяната.

Данък	Основни директиви на ЕС за облагане с акцизи на тютюневите продукти		
	92/79/ЕИО – акциз върху цигари	92/80/ЕИО – акциз върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО – акциз върху пури или пурети
<b>От 01.01.2018 г.</b>			
– специфичен		Минимум 60€/1 килограм	
– пропорционален		Минимум 48% от СПЦД на освободения за потребление на фино нарязан тютюн за пушене	
<b>От 01.01.2020 г.</b>			
– специфичен		Минимум 60€/1кг.	
– пропорционален		Минимум 50% от СПЦД на освободения за потребление на фино нарязан тютюн за пушене	
<b>Общ акциз</b>	Ако е необходимо, акцизът върху цигарите може да включва минимален данъчен компонент, при условие, че смесената данъчна структура и интервалът на специфичния компонент на акциза се спазват стриктно.		Цилиндричните тела от тютюн, се разглеждат за целите на облагането с акциз като две цигари, ако без филтъра или мундщука са по-дълги от 8 cm, но не по-дълги от 11 cm, като три цигари, ако без филтъра или мундщука са по-дълги от 11 cm, но не по-дълги от 14 cm, и т.н.
– специфичен акциз	Процентът на специфичния компонент на акциза в размера на общата данъчна тежест върху цигарите се определя въз основа на СПЦД.		
<b>Пропорционален акциз</b>	Държавите-членки могат да изключват митата от основата за изчисляване на пропорционалния акциз върху цигарите.		

**Източник:** съставена от автора, с цел систематизиране на информацията за размера на акцизите съгласно директиви 2010/12/ЕС, 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО.

**Във връзка с изпълнението на директива 92/79/ЕИО е необходимо:**

1. Държавите-членки постепенно да увеличават акцизите, за да изпълнят посочените изисквания към определените срокове.

2. Европейската комисията да публикува веднъж годишно стойността на еврото в национални валути, която се прилага към сумите на общия акциз. Прилагат се валутните курсове, получени на първия работен ден на месец октомври и публикувани в Официалният вестник на ЕС. Те се прилагат от 1 януари на следващата година.

3. Държавите-членки могат да запазят стойностите на акцизите, които се прилагат по време на годишното актуализиране, ако превръщането на изразените в евро стойности на акцизите в национална валута би довело до увеличение с по-малко от 5% или 5 EUR, като се вземе по-малката от двете стойности.

4. Когато в дадена държава-членка настъпи промяна в СПЦД на цигарите, в резултат на което общият акциз падне под 64 €/ 1000 цигари и по-малко от 57% от СПЦД (табл.1), съответната държава-членка може да се въздържа от коригиране на акциза до 1 януари на втората година след годината, в която е настъпила промяната.

5. Когато дадена държава-членка увеличи ставката на ДДС върху цигарите, тя може да намали общия акциз до размер, който, изразен като процент от СППЦД, е равен на увеличението на ставката на ДДС като процент от СПЦД, дори ако тази корекция води до намаляване на общия акциз под равнищата, изразени като процент от СПЦД, посочени в таблица 1. Въпреки това, тази държава-членка следва да увеличи акциза отново, така че да достигне най-малко тези равнища до 1 януари на втората година след годината, през която е направено намалението.

6. На всеки четири години Европейската комисия представя на Съвета доклад, и ако е подходящо, предложение относно ставките на акцизите, определени в директива 2010/12/ЕС, както и относно структурата на акцизите по смисъла на чл. 16 от Директива 95/59/ЕО относно данъците, различни от данъка върху оборота, които оказват влияние върху потреблението на тютюневи изделия. В доклада на Комисията трябва да бъдат ясно отчетени правилното функциониране на вътрешния пазар, реалната стойност на акцизите и други по-всеобхватни цели на Договора. Докладът се основава главно на информация, предоставена от държавите-членки.

7. В съответствие с процедурата, посочена в чл. 43 от Директива 2008/118/ЕО относно общия режим на облагане с акциз<sup>23</sup>, Комисията определя списък със статистически данни, необходими за доклада, с изключение на данни, отнасящи се за отделни физически или юридически лица. Освен данните, с които разполагат държавите-членки, списъкът съдържа само данни,

---

<sup>23</sup> ОВ L 9, 14.1.2009 г., стр. 12.

чието събиране и обработване не създава несъразмерна административна тежест за държавите-членки.

8. Комисията не публикува, нито разпространява по друг начин тези данни, когато това би довело до разкриването на търговска, промишлена или професионална тайна.

**Във връзка с изпълнението на директива 92/80/ЕИО е необходимо:**

1. На всеки четири години Европейската комисия да представя на Съвета доклад, и ако е подходящо, предложение относно ставките и структурата на акцизите, установени в директивата. В доклада на Комисията се отчитат правилното функциониране на вътрешния пазар, реалната стойност на равнищата на акцизите и други по-всеобхватни цели на Договора. Докладът се основава главно на предоставена от държавите-членки информация.

2. В съответствие с процедурата, посочена в чл. 43 от Директива 2008/118/ЕО относно общия режим на облагане с акциз, Комисията определя списък със статистически данни, необходими за доклада, с изключение на данни, отнасящи се за отделни физически или юридически лица. Освен данните, с които разполагат държавите-членки, списъкът съдържа само данни, чието събиране и обработване не създава несъразмерна административна тежест за държавите-членки. Комисията не публикува, нито разпространява по друг начин тези данни, когато това би довело до разкриването на търговска, промишлена или професионална тайна.

3. Комисията публикува веднъж годишно стойността на еврото в национални валути, която се прилага към сумите на общия акциз. Прилагат се валутните курсове, получени на първия работен ден на м. октомври и публикувани в Официалния вестник на ЕС, които се прилагат от 1 януари на следващата година.

**Във връзка с изпълнението на директива 2008/118/ЕО е необходимо:**

1. Държавите-членки, които **не са посочени** в чл. 2, параграф 2, трета алинея от Директива 92/79/ЕИО, могат да прилагат от 1.01.2014г. **количествено ограничение** от не по-малко от 300 къса по отношение на цигари, които могат да бъдат внасяни на тяхна територия без заплащане на допълнителен акциз, когато тези цигари се внасят от държава-членка, която в съответствие с чл. 2, параграф 2, трета алинея, прилага акцизи, по-ниски от определените.

2. Държавите-членки, **посочени** в чл. 2, параграф 2, трета алинея от Директива 92/79/ЕИО, които налагат акциз от най-малко 77 евро за 1000 цигари, независимо от СППЦД, могат да прилагат от 1.01.2014 г. **количествено ограничение** от не по-малко от 300 къса по отношение на цигарите, внасяни на тяхна територия без заплащане на допълнителен акциз от държава-членка, която прилага по-нисък акциз.

3. Държавите-членки, които прилагат количествено ограничение, информират Комисията за това. Те могат да извършват необходимите проверки, при

условие че тези проверки не засягат правилното функциониране на вътрешния пазар.

4. Държавите-членки въвеждат в сила закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за изпълнението на директива 2008/118/ЕО, считано от 1.01.2011 г. и незабавно информират Комисията за това. Когато държавите-членки приемат посочените разпоредби, в тях се съдържа позоваване на директива 2008/118/ЕО или то се извършва при официалното им публикуване. Условието и редът на позоваване се определят от държавите-членки.

5. Държавите-членки съобщават на Комисията текста на основните разпоредби от националното законодателство, които те приемат в областта, уредена с директива 2008/118/ЕО.

В таблица 2 са посочени държавите, на които се разрешава да ползват преходен период съгласно директива 2010/12/ЕС от 16.02.2010 г. променяща директива 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн.

*Таблица 2. Държави на които се разрешава да ползват преходен период съгласно директива 2010/12/ЕС от 16.02.2010г. променяща директива 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн.*

Държава	Директиви		
	92/79/ЕИО върху цигари	92/80/ЕИО върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО за пури или пурети
България, Естония, Гърция, Латвия, Унгария, Полша, Румъния	Разрешава се да ползват преходен период до 31.12.2017 г.		

Държава	Директиви		
	92/79/ЕИО върху цигари	92/80/ЕИО върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО за пури или пурети
Франция	<p>Чрез дерогация от чл. 2 за периода от 1.01.2010 г. до 31.12.2015 г. Франция прилага намалена ставка на акциза върху цигарите, освободени за потребление в Корсика, до размера на годишна квота от 1200 тона. Намалената ставка е:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– до 31.12.2012 г. – най-малко 44% от цената на цигарите от най-търсената ценовата категория в Корсика;</li> <li>– от 01.01. 2013 г.-най-малко 50% от СППЦД на освободените за потребление цигари. Акцизът е не по-нисък от 88 EUR/1000 цигари, независимо от СПЦД;</li> <li>– от 1.01.2015 г. – най-малко 57% от СПЦД на освободените за потребление цигари. Акцизът е не по-нисък от 90 EUR/1 000 цигари, независимо от СПЦД на дребно.”</li> </ul>	<p>За периода от 01.01.2010 г. до 31.12. 2015 г. Франция прилага <b>намалена ставка на акциза върху промишлено обработения тютюн, различен от цигари</b>, освободен за потребление в Корсика. Намалената ставка е:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) за пури и пурети: най-малко 10% от продажната цена на дребно, включваща всички данъци и такси;</li> <li>б) за фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари: <ul style="list-style-type: none"> <li>– до 31.12. 2012 г. най-малко 27% от продажната цена на дребно, включваща всички данъци и такси,</li> <li>– от 01.01.2013 г. най-малко 30% от продажната цена на дребно, включваща всички данъци и такси,</li> <li>– от 01.01. 2015 г. най-малко 35% от продажната цена на дребно, включваща всички данъци и такси;</li> </ul> </li> <li>в) за други тютюни за пушене: най-малко 22% от продажната цена на дребно, включваща всички данъци и такси.</li> </ul>	<p>За да се предотврати нарушаването на икономическото и социалното равновесие на Корсика, е важно и оправдано срокът на дерогацията, по силата на която Франция може да прилага <b>ставка на акциза, която е по-ниска от националната ставка, за цигари и другите промишлено обработени тютюни</b>, освободени за потребление в Корсика, да бъде удължен до 31.12.2015 г. До тази дата правилата за данъчно облагане на промишлено обработените тютюни, освободени за потребление в Корсика, следва да са напълно уеднаквени с правилата на основната територия на Франция. За да се избягва твърде рязка промяна следва да се извърши постепенно увеличаване на акциза за цигари и за фино нарязан тютюн, предназначен за свиване на цигари, който понастоящем се налага в Корсика.</p>

Държава	Директиви		
	92/79/ЕИО върху цигари	92/80/ЕИО върху фино нарязан тютюн за пушене, предназначен за свиване на цигари	95/59/ЕО за пури или пурети
Германия Унгария			Предвид икономическите трудности, които незабавното въвеждане на новите акцизи би могло да породи за заинтересованите германски и унгарски оператори, на Германия и на Унгария се разрешава <b>да отложат въвеждането на новото определение за пури и пурети</b> до 1.01.2015 г. Германия и Унгария могат да продължат да прилагат до 31.12.2014 г. член 3 от Директива 95/59/ЕО, изменена с Директива 2002/10/ЕО.

**Регулирането на сектор тютюнопроизводство в България** също се свързва най-вече със структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн. Като страна-членка на ЕС, България изпълнява изискванията на Директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16.02.2010 г. за изменение на директиви 92/79/ЕИО, 92/80/ЕИО и 95/59/ЕО относно структурата и ставките на акцизите, прилагани към промишлено обработен тютюн, и на Директива 2008/118/ЕО<sup>24</sup>.

Равнището на данъчно облагане е основен фактор при определянето на **цената на тютюневите изделия в България**, която от своя страна влияе върху навиците на потребителите по отношение на тютюнопушенето. Продажната цена на тютюневите изделия задължително включва<sup>25</sup>:

- дължимия акциз съгласно Закона за акцизите и данъчните складове;
- дължимия данък върху добавената стойност съгласно Закона за данък върху добавената стойност;
- дължимите митни сборове;
- други данъци, вноски и такси, дължими съгласно действащите нормативни актове;

<sup>24</sup> Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 година относно общия режим на облагане с акцизи.

<sup>25</sup> Съгласно чл. 2 от Наредба за условията и реда за регистриране на цените на тютюневите изделия (Загл. изм. – ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 8.03.2011 г.).

- разходите за производство, реализация и маркетинг;
- други.

**В България<sup>26</sup> акцизът върху цигарите се определя като сума от специфичен и пропорционален акциз. Данъчната основа за определяне на специфичния акциз е количеството късове, а на пропорционалния акциз – продажната цена. Акцизната ставка за цигарите е:**

1. на специфичния акциз – 101 лв. на 1000 къса;
2. на пропорционалния акциз – 23% от продажната цена;

Размерът на акциза не трябва да е по-малък от 148 лв. за 1000 къса.

В България **данъчната основа за облагане с акциз за пури и пуретите** е количеството късове. Акцизната ставка за пури и пурети е 270 лв. за 1000 къса.

**Данъчната основа за облагане с акциз за тютюна за пушене (за лула и цигари)** е количеството тютюн за пушене, измерено в килограми. Акцизната ставка за тютюн за пушене (за лула и цигари) от 1 януари 2012 г. е 152 лв. за килограм.

**Рязкото покачване на акциза на тютюневите изделия доведе до увеличение на цените на дребно** на всички произвеждани в България цигари средно с 1,30 лева за кутия с 20 къса и 0,60 лева за кутия с 10 къса. Близко 180% е увеличението на продажните цени на тютюна за пушене. Това от своя страна доведе до **спад в продажбите и загуба на пазарен дял за българските производители.**

През 2010 г. спрямо 2009 г., тежестта на облагането с акциз нараства 2 пъти но държавата събира 5,5% по-малко приходи и регистриран 45% спад в обема на обложените цигари.

Присъединяването на страната към Европейския съюз лиши правителството ни от възможността да налага по-ниски акцизи на по-евтините цигари българско производство спрямо по-скъпите вносни марки. Постепенно намаляват разликите в цените между „евтини“ и „скъпи“ цигари. През периода 2009 г. – 2010 г. в резултат от икономическата криза, ръстът на безработица и по-високите цени в резултат от повишените акцизи, обемът на легално обложените цигари се свива.

Влияние върху разглеждания сектор в България оказва и държавната политика за подпомагане на тютюнопроизводителите, осъществявана основно от **Фонд „Тютюн“**. Увеличаването на помощта за тютюнопроизводителите и промяната на схемите за премиране водят до по-ниски разходи за тях, но в същото време изкупните цени се нормират от Министерският съвет. Същевременно осигуряването на **безплатни семена за тютюнопроизводителите** се разглежда от ЕС като **нерегламентирана държавна помощ за сектора** и

---

<sup>26</sup> Съгласно последните изменения на съответните текстове на Раздел 4 „Акцизна ставка“ от Закона за акцизите и данъчните складове.

тази политика е прекратена от 2010 г., което повиши разходите на тютюнопроизводителите.

Държавната политика за подпомагане на тютюнопроизводителите е съгласувана с Европейската политика за подпомагане на тютюнопроизводителите, която е указана в следните регламенти: Регламент (ЕИО) №2075/92 на Съвета от 30.06.1992 г. относно общата организация на пазара на суров тютюн и Регламент (ЕО) № 1234/2007 на Съвета от 22.10.2007 г. за установяване на обща организация на селскостопанските пазари и относно специфични разпоредби за някои земеделски продукти.

Поредното повишаване на акцизите на цигарите след 31.12.2017 г. би повишило тяхната цена с между 15 – 18% (или 0.69 – 0.80 лева на кутия цигари). За да бъдат избегнати шоковете за потребителите, Европейската комисия препоръчва<sup>27</sup> увеличението да става плавно. Следователно, през оставащите четири години може да очакваме два сценария: или плавно увеличение на облагането с 15-20 стотинки на кутия годишно, в случай че правителството иска да предотврати по-голям шок за потребителите в бъдеще, или рязко поскъпване на цените на цигарите от 1.01. 2018 г. След тази дата, в резултат от европейското изискване за нови увеличения на минималните акцизи, делът на данъчната тежест от крайната цена ще се повиши до около 83%. В резултат на това съществува опасност след като и крайната цена на тютюневите продукти се повиши, потреблението да се свие и/или да се появят стимули за избягване на облагането.

В заключение може да се каже, че приемането на директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16.02.2010 г. ще доведе до задълбочаване на интеграционните процеси в ЕС. Сближаването в общия режим на облагане с акциз върху тютюневите изделия в държавите членки на ЕС ще гарантира правилно функциониране на вътрешния пазар и в същото време ще осигури високо равнище на закрила на човешкото здраве. Повишаването на акцизите върху тютюневите изделия ще бъде инструмент за генериране на приходи в бюджета и мярка за ограничаване на тютюнопушенето сред гражданите в ЕС. Поредното съществено увеличаване на акциза на тютюневите изделия в България ще се осъществи на 01.01.2017 г.

---

<sup>27</sup> Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011 on the structure and rates of excise duty applied to manufactured tobacco.

## ИЗВОДИ

1. Сближаването във фискалното законодателство на тютюневите продукти в държавите-членки на ЕС би спомогнало за сближаване на ценовите им равнища, респективно би довело до намаляване на измамите и контрабандата в тютюневия сектор в Общността, което би осигурило висока степен на закрила на човешкото здраве.

2. Съществуващите значителни разлики в равнищата на акцизите, респективно в равнищата на цените за цигарите и фино нарязания тютюн, предназначени за свиване на цигари, би могло да наруши функционирането на вътрешния пазар (нарушаване на конкуренцията, неприемливо отклонение на търговските потоци и произтичащата от това загуба на приход за някои от държавите-членки (които прилагат по-висок акциз)).

3. Необходимо е въвеждане на количествени ограничения (променящи се във времето) за цигарите за държави-членки, приложили по-висок акциз, които могат да бъдат внасяни на тяхна територия без заплащане на допълнителен акциз, когато цигарите се внасят от държави-членки, на които са предоставени преходни периоди.

4. Държавите-членки да изготвят собствени таблици, които да илюстрират съответствието между Директива 2010/12/ЕС на Съвета и мерките за транспониране и да ги направят обществено достояние.

5. Въвеждането на минимален акциз (не по-нисък от 64 евро за 1000 цигари, независимо от СППЦД) за всички страни в ЕС би оказало влияние и върху акцизното законодателство на други съседни на ЕС държави, имащи смесена акцизна структура (Швейцария и Русия).

6. Директива 2010/12/ЕС на Съвета от 16.02.2010г. **осъвременява правилата за данъчно облагане на тютюневите продукти** в ЕС чрез замяната на понятието най-търсена ценова категория (НТЦК, МРРС – most popular price category) със средно претеглена продажна цена на дребно (СППЦД, WAP – weighted average retail selling price) като референтна стойност за минималните изисквания на ЕС, тъй като в днешно време пазарите са много по-динамични, с няколко популярни марки и често променящи се цени на цигарите. Замяната на НТЦК със СППЦД за всички цигари, с цел определяне на данъчна, основа гарантира прозрачност и равни условия за производителите. Постепенното повишаване на паричното минимално мито през следващите 5 години за всички цигари (до 90 евро за всички цигари независимо от размера на СППЦД, с общ акциз не по-нисък от 60% от СППЦД) ще намали разликите в цените между най-евтините и най-скъпите цигари в ЕС което дава на страните-членки повече гъвкавост в определянето на баланса между двата акцизни елемента в зависимост от особеностите на вътрешния пазар на цигари.

7. България изпълнява изискванията на Директива 2010/12/ЕС за покачване на акциза на тютюневите изделия, което доведе до увеличение на цените

на дребно на всички произвеждани у нас тютюневи продукти (180% увеличение на продажните цени на тютюна за пушене), което доведе до спад в продажбите и загуба на пазарен дял за българските производители.

8. Премахването на нерегламентираната държавна помощ за тютюнопроизводителите в България (осигуряване на безплатни семена за производителите на тютюн, промяна в схемите за премиране водещи до по-ниски разходи за производителите и др.) доведе до повишаване на техните разходи. Регламентираната държавна помощ в България, съгласувана с Европейската политика за подпомагане на тютюнопроизводителите, е относно общата организация на пазара на суров тютюн и общата организация на селскостопанските пазари относно някои земеделски продукти.

9. Прилагането на директива 2010/12/ЕС способства осъществяването на политиката на сближаването на държавите-членки и подобряване на интеграционните процеси в ЕС.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Световна здравна организация, Технически наръчник за данъчното облагане на тютюневите продукти, 2011.
2. Директива 2008/118/ЕО на Съвета от 16 декември 2008 година относно общия режим на облагане с акцизи.
3. ДВ, бр. 19 от 2011 г., в сила от 8.03.2011 г.
4. Council Directive 2011/64/EU of 21 June 2011.

# МЕРКИТЕ ЗА КОНТРОЛ ВЪРХУ ТЮТЮНОПУШЕНЕТО В ЕС КАТО МЕХАНИЗЪМ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА ОБЩЕСТВЕНОТО ЗДРАВЕ

доц. д-р Светла Бонева

Университет за национално и световно стопанство, София

## TOBACCO CONTROL MEASURES IN THE EU AS A MECHANISM FOR IMPROVEMENT OF HEALTH

Svetla Boneva

*ABSTRACT: The article discusses societal health problems in the EU and worldwide, stemming from tobacco products consumption, as well as the expected trends till 2030. The measures of the European Commission for conducting the tobacco control policy in the EU, aimed at high level of public health guarantee, have been pointed out. EU tobacco legislation has been partly reviewed, as well as the Framework Convention on Tobacco Control of the World Health Organization. The suggestion of the EU for revision of the tobacco products directive from 2001 related to the tobacco products control has been shortly presented as well.*

*KEYWORDS: EU directives, tobacco excise, taxation, tobacco products*

Тютюнопушенето е основен здравен проблем в Европейския съюз и по света. Всяка година тютюнопушенето убива почти 700 000 души в Европа (това се равнява на град с мащабите на Франкфурт, Германия). Така **употребата на тютюн** се оформя като **най-голямата предотвратима опасност за здравето на човека**. Милиони граждани на ЕС страдат от болести, свързани с пушенето, в т.ч. онкологични, сърдечносъдови и респираторни заболявания. Около 50% от пушачите умират по-рано (средно с 14 години. При пушачите годините от живота в лошо здравословно състояние (от английски: Healthy Life Years (HLY) също са повече. По света употребата на тютюн всяка година убива близо шест милиона души, по данни на Световната здравна организация (СЗО)). Ако не се предприемат мерки, които да доведат до обрат в тревожната тенденция, до 2030 г. тази цифра може да достигне осем милиона души.

Европейската комисия е трайно ангажирана с провеждането на активна политика за контрол на тютюна с цел да се гарантира високо равнище на общественото здраве на вътрешния пазар на ЕС. Тъй като употребата на тютюн води до силно пристрастяване, особено важна е превенцията на тютюнопу-

шенето сред младите хора. Общо 70% от пушачите пропушват, преди да са навършили 18-годишна възраст, а 94% – преди 25-та си година.

### Каре 1

Младите хора са особено чувствителни към повишаването на цените и могат да намалят тютюнопушенето от два до три пъти повече в сравнение с по-възрастното поколение. Например, *Програмата за контрол на тютюнопушенето*, въведена в Ню Йорк през 2002 г. от кмета Майкъл Блумбърг, включва повишаване на данъците на тютюневите изделия. Десет години *преди* влизането на програмата в сила не се наблюдава спад в тютюнопушенето. *След* прилагането на програмата, процентът на пушачите сред тинейджърите намалява от 17.6% (през 2001 г.) до 8.5% (през 2007 г.) – равнище, което е с близо две трети по-ниско от средното за тинейджърите в САЩ за 2007.

Европейският съюз и всички негови държави членки вече са страни по Рамковата конвенция на СЗО за контрол на тютюна, РККТ (6), която влезе в сила през февруари 2005 г. и която обвързва страните със задължението за нейното прилагане (Рамковата конвенция за контрол на тютюна (РККТ) на Световната здравна организация (СЗО) е международно споразумение, което има за цел „да защити сегашното и бъдещото поколение от разрушителните здравни, социални и икономически последици от употребата на тютюневи изделия и излагането на цигарен дим“, като приложи набор от универсални стандарти, които да изтъкнат опасностите от употребата на тютюн и да ограничат използването му във всичките му форми по целия свят. Всички страни, които са страни по РККТ, трябва да отчитат свързаните с общественото здраве цели, когато определят данъчните си политики. Те са изложени в членове 6 и 15 на споразумението).

**Основната цел е да бъде подоброено действието на вътрешния пазар, като същевременно се гарантира високо ниво на обществено здраве<sup>1</sup>.** След приемането на **Директивата за тютюневите изделия през 2001 г.** настъпиха важни промени на пазара, в науката и в международен план. Например налице са нови доказателства във връзка с използването на овкусители в тютюневите изделия и по отношение на ефективността на предупрежденията относно здравето. В някои области законодателствата на различните държави-членки се различават съществено поради възприетите различни регулаторни подходи. На пазара се появиха **нови изделия, като електронните цигари**, а някои от разпоредбите на директивата от 2001 г. загубиха актуалност.

<sup>1</sup> WHO technical manual on tobacco tax administration, 2011, стр. 64.

Приетата през 2001 г. **Директива за тютюневите изделия** заменя първоначалната директива от 1989 г. и предвижда:

- мерки за производството;
- мерки за представянето;
- мерки за продажбата на тютюневите изделия.

Тютюневи изделия са цигарите, тютюнът за ръчно свиване на цигари, тютюнът за лули, пурите, пуретите, както и различните форми на бездимния тютюн. В директивата е определено максимално допустимото съдържание на катран, никотин и въглероден оксид на цигарите, а производителите се задължават да съобщават съставките, които използват. Директивата налага забрана върху тютюневите изделия за орална употреба и върху използването на подвеждащи описания, като „лайт“, „майлд“ или „с ниско съдържание на катран“. Върху тютюневите изделия трябва да има предупреждения относно здравето. Разработен е набор от предупреждения под формата на снимки, който да допълва текстовите предупреждения и който се използва във все повече държави-членки.

**Възникна необходимост от преразглеждане на законодателството на ЕС в областта на тютюневите изделия.**

На 19 декември 2012 г. Европейската комисия прие<sup>2</sup> **ново предложение за преразглеждане на Директивата за тютюневите изделия**. Предложението представлява значително изменение спрямо сега действащото законодателство на ЕС и съдържа нови и подсилени разпоредби относно контрола върху тютюневите изделия (Инициатива на Световната здравна организация за свят без тютюнев дим, Ръководство за прилагане на контрол върху тютюнопушенето, Женева, Издание на Световната здравна организация, 2004 г.).

**Целта на новото законодателното предложение е да направи по-малко привлекателни<sup>3</sup> тютюневите изделия и употребата на тютюн<sup>4</sup> и по този начин да намали стимулите, които подтикват младите хора към тютюнопушене<sup>5,6</sup>.**

---

<sup>2</sup> <http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision/>

<sup>3</sup> [http://www.who.int/tobacco/framework/WHO\\_FCTC\\_english.pdf](http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf)

<sup>4</sup> Paula M Lantz, Peter D Jacobson, Kenneth E Warner, Jeffrey Wasserman, Harold A Pollack, Julie Berson, Alexis Ahlstrom, Investing in youth tobacco control: a review of smoking prevention and control strategies, Tobacco Control, Volume 9, Issue 1, March 2000, <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/9/1/47.full>

<sup>5</sup> Cigarette use among high school students --- USA, 1991-2009, Morbidity and Mortality weekly report (MMWR), 9 юли 2010 /59 (26); 797-801, <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5926a1.htm>

<sup>6</sup> The World Bank, Economics of Tobacco Control, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>

В предложението са предвидени крупни промени спрямо действащата Директива тютюневите изделия от 2001 г. по отношение на:

- **Съставки:** Ще бъде въведен хармонизиран електронен формат за уведомяване за съставките и емисиите. В предложението се предвижда забрана на цигарите, тютюна за ръчно свиване на цигари и бездимните тютюневи изделия с характерен вкус, както и на изделията с добавки, които увеличават токсичността и опасността от пристрастяване.

- **Етикетиране и опаковка:** Всяка опаковка цигари или тютюн за ръчно свиване на цигари трябва да бъде обозначена с комбинирано предупреждение относно здравето (снимка и текст), което да покрива 75 % от предната и задната страна на опаковката и да включва и информация за програми за отказване от тютюнопушене. Забраняват се рекламните елементи. В някои отношения се стандартизира външният вид на опаковката и на цигарите, например големината на пакета/кутията цигари с цел снимковите предупреждения да се виждат ясно. Сега предоставяната информация за катрана, никотина и въглеродния оксид се замества с общо предупреждение отстрани на опаковката. В надлежно обосновани случаи държавите-членки могат да въведат опростена опаковка.

- **Бездимни тютюневи изделия:** Забраната върху тютюневите изделия за орална употреба (т.нар. снус) остава, като изключение от нея съществува за Швеция, предвидено в нейния договор за присъединяване. Всички бездимни тютюневи изделия трябва да бъдат обозначени с предупреждения относно здравето и от двете страни. Новите категории тютюневи изделия трябва да отговарят на изискванията на директивата, като за тях е необходимо и предварително уведомление преди пускането им на пазара.

- **Разширяване на продуктивния обхват на директивата:** Изделия със съдържание на никотин (напр. електронни цигари), което не надвишава определена граница, могат да бъдат пускани на пазара, но трябва да бъдат обозначени с предупреждения относно здравето. Изделия със съдържание на никотин над определената граница се допускат само ако са разрешени като лекарствени продукти, например за никотинозаместваща терапия (напр. никотинови лепенки). Растителните изделия за пушене (напр. растителни цигари) ще трябва да бъдат обозначени с предупреждения относно здравето.

- **Трансгранични продажби от разстояние:** Търговците на дребно, които осъществяват трансгранични продажби от разстояние, трябва да информират компетентните органи за тази своя дейност и да въведат системи за проверка на възрастта на купувачите.

- **Незаконна търговия:** Предвижда се въвеждането на система за слеене и обратно проследяване и на защитни елементи (напр. холограми).

**Директивата за тютюневите изделия обхваща всички тютюневи изделия.** В момента обаче тютюните за лули, пурите и пуретите не се употребяват в значителни количества като продукти, с които започва тютюнопушенето. По-

ради това в предложението за тези изделия не се предвиждат толкова строги разпоредби, напр. няма изискване за снимкови предупреждения относно здравето, нито забрана на характерния вкус. Предвиденото изключение ще бъде премахнато, ако настъпи съществена промяна в обстоятелствата (по отношение на обема на продажбите или разпространението на тези изделия сред младите хора).

**Цигарите ще имат различни опаковки.** В предложението се предвиждат задължителни снимкови предупреждения върху лицевата и опаковата страна на опаковката, които обхващат поне 75% от нея. Отстрани на опаковката ще има допълнителни предупреждения относно здравето („Пушенето убива – откажете се сега!“; „Тютюневият дим съдържа над 70 вещества, причиняващи рак“, и др.), които ще покриват 50% от страничната повърхност на опаковката. Това означава, че предупреждения относно здравето ще обхващат по-малко от 60% от общата повърхност на опаковката. Производителите на цигари ще трябва да изпълняват също така задълженията си за следене и обратно проследяване на своята продукция и поставяне на защитни елементи и бандероли. Това означава, че при обикновените кутии/пакети цигари 30% от опаковката ще останат на разположение за отличителните елементи на марката, освен ако дадената държава членка не избере опростената опаковка, след като мотивира решението си за това.

**Съгласно предложението на Комисията остава забраната върху снуса (тютюна за орална употреба).** Тютюнът за орална употреба (вкл. снусът) е забранен в ЕС от 1992 г. Швеция се ползва от изключение съгласно договора си за присъединяване. Употребата на снус води до пристрастяване и има отрицателни последици за здравето. Още преди 1992 г. някои държави-членки започнаха да въвеждат забрани върху това изделие, отчитайки значителния му потенциал за разрастване на консумацията и привлекателността му за младите хора. По време на **обществената консултация**, която предшестваще законодателното предложение, повечето държави-членки отхвърлиха идеята да отпадне забраната върху снуса. Снусът би могъл да бъде пътят, по който новите пушачи се пристрастяват към тютюна/никотина, а пушачите със стаж биха могли да преминат към двойна употреба (и цигари, и снус). Решението да не бъде отменена забраната съответства и на препоръките на Шведския национален институт по общественото здраве.

В предложението **не се предвижда забрана на конкретни овкусители, а забрана на тютюневите изделия с т.нар. „характерен вкус“, включително ментолов.** Ментолът конкретно може да се използва в малки количества, но не и в големи, които придават на тютюневото изделие отличителен вкус, различен от тютюневия. Държавите-членки и Комисията ще бъдат подпомагани от **експертни комисии** при вземане на решение дали едно тютюнево изделие има характерен вкус, или не. **Добавките, необходими за производството на тютюневи изделия, могат да продължат да бъдат използвани.** Една от

**тях е захарта.** В предложението не се прави разграничение между сортовете тютюн, като „Вирджиния“, „Бърлей“ или ориенталските тютюни.

Новата Директива за тютюневите изделия ще засили борбата с незаконната търговия<sup>7,8</sup>. В законодателното предложение се съдържат строги мерки срещу незаконните тютюневи изделия с цел да се гарантира, че в ЕС се продават само изделия, които отговарят на изискванията на директивата. С директивата се въвежда система за следене и обратно проследяване на продуктите в законната верига на доставки и защитни елементи, които следва да улеснят прилагането на законодателството и да дадат възможност на потребителите да разпознават незаконните продукти. Предложението повишава и съзнанието на потребителите, че незаконните продукти се разпространяват от мрежите на организираната престъпност. За тютюневите изделия, различни от цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари, е предвиден петгодишен преходен период.

Съгласно предложението на Комисията няма забрана върху трансграничните продажби от разстояние. Въпреки това по въпроса трябва да се работи, тъй като има данни, че изделията, закупени например по интернет, често не отговарят на разпоредбите на директивата (напр. по отношение на етикетирването и съставките). В предложението се предвижда търговците на дребно, които желаят да продават тютюневи изделия през граница, да уведомят компетентните органи за своята дейност, преди да реализират първите продажби в държавата-членка, в която са установени, и в тези, в които възнамеряват да продават трансгранично тютюневи изделия. Те трябва да гарантират също така, че тютюневите изделия не се продават на деца и юноши.

**Предложението за нова директива** не разглежда пушенето на обществени места. Европейската комисия подкрепя въвеждането на среда без тютюнев дим, но решенията по този въпрос продължават да бъдат компетентност на държавите членки. На равнище ЕС, **средата, свободна от тютюнев дим**, се засяга единствено в **Препоръката на Съвета за среда без тютюнев дим** от 2009 г. През първата половина на 2013 г. Комисията ще докладва как държавите членки изпълняват препоръката.

Ползите от директивата са за всички граждани, тъй като те ще получават по-точна информация за изделията. За младите хора ще има по-малко стимули да започват да употребяват тютюн, тъй като възможностите продуктите да бъдат представяни като „привлекателни“ ще бъдат ограничени. Полза от мерките, предлагани в директивата, ще има и за вече употребяващите тютюн,

<sup>7</sup> Световната здравна организация, Рамковата конвенция за контрол на тютюна на СЗО, Женева, Световната здравна организация, 2003 г., [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22004A0615\(01\):BG:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22004A0615(01):BG:HTML)

<sup>8</sup> Lavrov V., Ukraine's 'lost' cigarettes flood Europe, Washington, The Center for Public Integrity, 2009, <http://www.publicintegrity.org/2009/06/29/6347/ukraine-s-lost-cigarettes-flood-europe>

тъй като ще имат по-добри възможности да вземат информирани решения за изделията и за отказването от тютюна, ако решат да го направят, което от своя страна ще се отрази положително на тяхното здраве.

За правителствата и за обществото като цяло ще е налице по-добро обществено здраве, например повече години живот в добро здраве. Освен че е ценност само по себе си и е от огромно значение за всички граждани, здравето на населението е от основно значение за производителността и благосъстоянието и е ключов фактор за икономическия растеж. Годишно разходите на общественото здравеопазване в ЕС за лечение на заболявания, които са относими към тютюнопушенето, се оценяват на 25,3 млрд. евро (при консервативна оценка). Освен това годишно обществото губи 8,3 млрд. евро от пропуснатата производителност поради причини, свързани с тютюнопушенето (вкл. ранно пенсиониране, преждевременна смърт и отсъствия от работа). Тежестта, която поражда за правителствата изпълнението на международни ангажменти и актове, ще бъде намалена, тъй като държавите-членки ще могат да се учат взаимно от опита си.

В полза на производителите на тютюневи изделия са по-ясните правила, по-доброто действие на вътрешния пазар и еднаквите за всички условия. Новите разпоредби са съобразени и със специфичните потребности на малките и средните предприятия.

Законодателното предложение ще бъде предадено на Съвета и на Европейския парламент – компетентните европейски институции, които приемат правнообвързващи актове. В идеалния случай новата директива ще бъде приета не по-късно от 2014 г. и ще влезе в сила от 2015 – 2016 г.

В таблица 1 е направено сравнение между новото предложение за преразглеждане на Директивата за тютюневите изделия от 19 декември 2012 г. и сега действащата Директива за тютюневите изделия от 2001 г.

*Таблица 1.* Сравнение между новото предложение за преразглеждане на Директивата за тютюневите изделия от 19 декември 2012 г. и сега действащата Директива за тютюневите изделия от 2001 г.

Област на политиката	Настоящо положение	Предложение
<b>Бездимни тютюневи изделия</b>	Забрана на тютюна за орална употреба (дерогация за Швеция). Всички бездимни тютюневи изделия трябва да бъдат обозначени с предупреждения относно здравето, а за съставките им се уведомява.	Забрана на тютюна за орална употреба (запазва се дерогацията за Швеция). Всички бездимни тютюневи изделия трябва да бъдат обозначени с предупредителни надписи върху двете най-видими страни на опаковката. Бездимните тютюневи изделия с характерен вкус са забранени (включително при тютюна за орална употреба в Швеция).

Област на политика	Настоящо положение	Предложение
<b>Изделия, съдържащи никотин (ИСН)</b>	Директивата за тютюневите изделия (ДТИ) не обхваща ИСН. Различна уредба в държавите членки (ДЧ), като около половината от тях докладват, че считат поне някои ИСН за лекарствени продукти според тяхното предназначение.	ИСН над определена граница на съдържание на никотин се допускат само ако са разрешени като лекарствени продукти. ИСН под този праг трябва да бъдат обозначени с предупреждения относно здравето.
<b>Нови категории тютюневи изделия</b>	Новите категории тютюневи изделия (обикновено изделия, които се подлагат на нагряване или които не претърпяват процес на горене и за които се твърди, че причиняват по-малко вреда) са обхванати от общите разпоредби на ДТИ.	Производителите трябва да уведомяват ДЧ преди пускането на пазара на ЕС на нови категории тютюневи изделия. Доклад на Комисията след 5 години. Разпоредбите на ДТИ се прилагат към новите категории тютюневи изделия, пуснати на пазара.
<b>Растителни изделия за пушене</b>	Растителните изделия за пушене (напр. растителните цигари) не са обхванати от ДТИ; за тях се прилагат различни национални законодателства.	Растителните цигари трябва да бъдат обозначени с предупреждения относно здравето.
<b>Предупреждения и съобщения относно здравето</b>	Изискват се текстови предупреждения, които обхващат 30-35% от едната страна и 40%-50% плюс рамка от другата страна за всички тютюневи изделия с изключение на бездимните тютюневи изделия. Държавите членки могат да въведат комбинирани предупреждения (снимка + текст) на гърба на опаковката <sup>9</sup> . На опаковката е посочено съдържанието на катран, никотин и въглероден оксид (КНВО).	Изискват се задължително комбинирани предупреждения относно здравето, които обхващат 75% от лицевата и опаковката страна на опаковката на цигарите и тютюна за ръчно свиване на цигари. Съдържанието на КНВО се замества с информационно съобщение от страни на пакета/кутията, че тютюневият дим съдържа над 70 вещества, причиняващи рак. Като част от предупреждението относно здравето се дава информация за програмите за отказване от тютюнопушене.
<b>Рекламни и подвеждащи елементи</b>	Описанията на продукти, които навеждат на мисълта, че едно тютюнево изделие е по-малко вредно от другите, като „лайт“ и „майлд“, са забранени <sup>10</sup> .	Рекламните и подвеждащите елементи (като „естествен“, „био“, споменаване на вкусове и подвеждащите цветове) върху опаковките на тютюневите изделия или върху самото изделие са забранени. Цигарите „слим“ (с диаметър < 7,5 mm) се считат за подвеждащи.

<sup>9</sup> BE, DK, ES, FR, LV, MT, RO, UK; IE, HU от 2013 г.

<sup>10</sup> Във Франция е забранено използването на рекламни елементи върху кутиите/пакетите.

Област на политика	Настоящо положение	Предложение
<b>Форма и размер на пакета</b>	В сегашната ДТИ няма изискване, но 14 ДЧ изискват минимален размер на кутията/пакета от 20 цигари <sup>11</sup> , а 4 – от 19 цигари <sup>12</sup> , като в някои други ДЧ <sup>13</sup> има специфични разпоредби. Някои ДЧ имат и изисквания за тютюна за ръчно свиване на цигари <sup>14</sup> .	Пакетът/кутията цигари трябва да бъде с формата на правоъгълен паралелепипед и да съдържа поне 20 цигари. Тютюнът за ръчно свиване на цигари не може да се продава в опаковки под 40 g. Определят се минимална височина, широчина и дълбочина на опаковката цигари с цел да се гарантира видимостта на предупредителната относително здравето.
<b>Опростена опаковка</b>	В сега действащата ДТИ няма разпоредба в това отношение, но тя се препоръчва в насоките на Рамковата конвенция за контрол на тютюна и е в процес на обсъждане в някои държави членки <sup>15</sup> .	ДЧ могат да въведат стандартизирана опаковка, при условие че тя е съвместима с договора и бъде нотифицирана съгласно Директива 98/34.
<b>Уведомяване</b>	Уведомяването е задължително, но не съществува хармонизиран формат на ЕС за него.	Задължителното уведомяване се запазва, но в общ електронен формат, който да улеснява сравнението и прилагането на законодателството.
<b>Добавки</b>	За добавките, криещи опасност от пристрастяване, и за токсичните добавки трябва да се уведомява. ДЧ забраняват и/или разрешават по своя преценка добавките (негативен и позитивен списък на добавките) <sup>16</sup> .	Цигарите, тютюнът за ръчно свиване на цигари и бездимните тютюневи изделия с характерен вкус са забранени. Добавките, които създават подвеждащо впечатление (напр. витамини), и овкусителите в елементите на тютюневите изделия (напр. филтри, хартия) са забранени. Продуктите с повишена токсичност или опасност от пристрастяване са забранени.
<b>Трансгранични продажби от разстояние</b>	Уредбата им е оставена на държавите членки, 9 държави членки налагат забрана на продажбите на тютюн по интернет <sup>17</sup> .	С цел да се улесни прилагането на директивата, търговците на дребно, които желаят да продават тютюневи изделия зад граница, трябва да уведомят за своята дейност и компетентните органи на държавата, в която са установени, и тези на държавите по местоназначение на продажбите. Те трябва да гарантират също така, че възрастта на купувача се проверява в момента на покупката.

<sup>11</sup> AT, CZ, DK, EE, EL, FI, FR, IE, LU, LT, PL, PT, RO, ES.

<sup>12</sup> DE, HU, NL, SE.

<sup>13</sup> В Обединеното кралство има минимален размер на кутията/пакета от 10 цигари, в Италия се изисква размер на кутията/пакета от 10 и 20 цигари, в Латвия и Словения е забранена продажбата на единични цигари.

<sup>14</sup> FR; DE, IT.

<sup>15</sup> BE, FI, FR, UK.

<sup>16</sup> Напр. позитивни списъци в BE, FR, RO, UK, негативен списък в LT, комбинация от двата вида в BG, CZ, DE, HU, SK; други разпоредби във FI, FR, ES, PL, SE. В BE има забрана на съставките, които придават син цвят на дима, в DE има забрана за използването на капсули с овкусител.

<sup>17</sup> AT, BG, ES, FR, HU, IT, LT, LV, SK.

Област на политика	Настоящо положение	Предложение
<b>Проследимост</b>	Тютюневите изделия се маркират, за да може да бъде определено мястото и времето на производство. Техническите разпоредби се приемат по процедурата на комитетите, но такова решение още не е взето.	Въвежда се обща за ЕС система за следене и обратно проследяване. Тютюневите изделия трябва да бъдат сканирани и придвижването им по веригата на доставки (с изключение на продажбите на дребно) трябва да се документира. За тютюневите изделия, различни от цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари, е предвиден петгодишен преходен период.
<b>Защитни елементи</b>	Не се предвиждат съгласно сегашната ДТИ.	Върху продуктите се поставят защитни елементи (напр. холограми или други маркировки), така че потребителите да могат да установяват тяхната автентичност. За тютюневите изделия, различни от цигари и тютюн за ръчно свиване на цигари, е предвиден петгодишен преходен период.

**Източник:** Европейска комисия, Предложение за нова директива за тютюневите продукти, <http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision/>

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Повишаването на данъците върху тютюневите продукти е една от най-ефективните мерки за превенция на тютюнопушенето сред децата и за насърчаване на отказването от вредния навик сред възрастните. В същото време това е сигурен и ефективен начин за събиране на данъчни постъпления за бюджета на всяка държава.

## ИЗВОДИ

В заключение може да се каже, че само провеждането на активна политика за контрол върху употребата на тютюневи изделия и стриктното спазване на директивите на ЕС за тютюневите изделия може да гарантира достигане на високо равнище на общественото здраве за населението на Общността.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Lavrov V., Ukraine's 'lost' cigarettes flood Europe, Washington, The Center for Public Integrity, 2009, <http://www.publicintegrity.org/2009/06/29/6347/ukraine-s-lost-cigarettes-flood-europe>
2. Paula M Lantz, Peter D Jacobson, Kenneth E Warner, Jeffrey Wasserman, Harold A Pollack, Julie Berson, Alexis Ahlstrom, Investing in youth tobacco control: a review of smoking prevention and control strategies, Tobacco Control, Volume 9, Issue 1, March 2000, <http://tobaccocontrol.bmj.com/content/9/1/47.full>

## ПОЛЗВАНИ ДОКУМЕНТИ

1. Световна здравна организация, Рамкова конвенция за контрол на тютюна на СЗО, Женева, Световна здравна организация, 2003 г., [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22004A0615\(01\):BG:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:22004A0615(01):BG:HTML)
2. Cigarette use among high school students – USA, 1991-2009, Morbidity and Mortality weekly report (MMWR), 9 юли 2010 /59 (26); 797-801, <http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5926a1.htm>
3. The World Bank, Economics of Tobacco Control, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTHEALTHNUTRITIONANDPOPULATION/EXTETC/0,,contentMDK:20365226~menuPK:478891~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:376601,00.html>
5. <http://ec.europa.eu/health/tobacco/products/revision/>
6. WHO technical manual on tobacco tax administration, 2011, стр. 64.
7. [http://www.who.int/tobacco/framework/WHO\\_FCTC\\_english.pdf](http://www.who.int/tobacco/framework/WHO_FCTC_english.pdf)

# **ХАРМОНИЗИРАНЕ НА НАЦИОНАЛНОТО ЛЕКАРСТВЕНО ЗАКОНОДАТЕЛСТВО С ЕВРОПЕЙСКИТЕ ДИРЕКТИВИ ЗА ВКЛЮЧВАНЕ НА ПАЦИЕНТИТЕ ПРИ ДОКЛАДВАНЕ НА НЕЖЕЛАНИ ЛЕКАРСТВЕНИ РЕАКЦИИ**

**проф. д-р Татяна Бенишева-Димитрова**

**проф. д-р Валентина Петкова**

**доц. д-р Добриана Сиджимова**

**доц. д-р Петя Трендафилова**

*Медицински университет, София*

## **HARMONIZATION OF NATIONAL PHARMACEUTICAL LEGISLATION WITH EUROPEAN DIRECTIVES ON THE REQUIREMENTS OF THE ABILITY OF PATIENTS TO REPORT ADVERSE DRUG REACTIONS**

**Tatiana Benisheva-Dimitrova**

**Valentina Petkova**

**Dobriana Sidjimova**

**Petya Trendafilova**

*ABSTRACT: According to the regulatory changes in the European legislation on the pharmacovigilance system (Commission Regulation (EU) No 1235/2010 and Directive 2010/84/EU) in the Law on Medicinal Products in Human Medicine were integrated the new requirements of the regulation and the ability of patients to report the adverse drug reactions.*

*The main advantage is the patients' activity based on increased awareness of the EU pharmacovigilance legislation and the competent authority to collect and analyse all adverse drug reactions due to it. The adverse drug reactions could not be relayed to be reported by the healthworkers only because they are not interested in adverse drug reporting. The results show that the patients are partially educated about the adverse drug reaction system and 78% of the surveyed patients pointed out that the reporting is important to update the drug safety in the life cycle management. Important questions are about off label use and the way of supporting which are part of this article as well.*

*The results shown in this article are part of a huge scientific project on „Reporting of adverse reactions among medical professionals”, financed and kindly supported by the Council of Medical Science at Medical University of Sofia.*

*KEYWORDS: European legislation on the pharmacovigilance system, Law on Medicinal Products in Human Medicine, Adverse Drug Reactions, new requirements, patients*

**Увод:** Сегашната система на Европейския съюз (ЕС) за фармакологична бдителност (лекарствена безопасност или още наричана фармаковиджиланс) се организира с функции, отговорности и отчетност, споделени между компетентните органи на съответната държава-членка, оценка на Европейската лекарствена агенция (ЕМА) и Европейската комисия въз основа на Директива 2001/83/ЕО, изменителна Директива 2010/84/ЕО, Регламент (ЕО) №726/2004 и Регламент №1235/2010, както и ръководството в Том IX на Eudralex. В ЕС чрез въвеждането на правото и немедицинското лице да докладва потвърждава, че лекарите и фармацевтите реално не докладват нежелани лекарствени реакции (НЛР) и затова законово се въвежда и немедицинските лица да докладват към регулаторните институции, с оглед подобряване системата на лекарствена безопасност и ефективно набиране на цялата информация за лекарството, след като то бива пуснато на пазара.

### **Преди да бъдат въведени детайлни изисквания за безопасността**

СЗО тълкува понятието Лекарствената безопасност (ЛБ) като „наука и дейност, свързани с откриването, оценката и предотвратяването на нежелани ефекти или всякакви други възможни проблеми при медикаментозно лечение“ (WHO, 2002) (1).

Целта на тази дейност е свързана с:

- идентифициране на всяка нова информация за опасностите, свързани с лекарства;
- предотвратяване на вреда за пациентите и потребителите;
- докладване от страна на притежателите на разрешението за употреба на лекарствата;
- докладване от страна на медицинските специалисти;
- докладване от страна на немедицинските лица;
- докладване от страна на регулаторните органи към европейската база данни EudraVigilance към Европейската агенция за лекарства (ЕМА).

По същество ЛБ касае проследяването на отклоненията от посочените действия в придружаващата кратка характеристика на лекарствения продукт и лекарствената листовка, относно ефикасността, както и прилагането на лекарствени продукти при показания, за които не са одобрени и, които не са базирани на научни клинични доказателства, оценка на смъртността, в резултат на употреба или неправилна употреба с лекарствени продукти и нежелани взаимодействия с други лекарства, храни и напитки, които в ежедневната практика може да ги приложи и пациентът или потребителят.

Европейската агенция за лекарства (European Medicines Agency – ЕМА) носи отговорност за координиране на фармакологичните ресурси и работата

на държавите-членки като създава база-данни за набиране на тези нежелани реакции от всички страни-членки. Тази система непрекъснато се променя и допълва и в момента във всички държави се въвежда в националното законодателство новата система, въз основа на именителна Директива 2010/84/ЕО, Регламент (ЕО) №726/2004 и Регламент (ЕО) No 1235/2010 и консолидираната Директива 2001/83/ЕС(2-4) (2-5).

Относно национално разрешените лекарства, отговорността за безопасност носят основно притежателите на разрешенията за употреба (ПРУ) и регулаторните институции в държавите-членки. Медицинските специалисти, които наблюдават зачестяване на вече обявените нежелани лекарствени реакции в професионалната информация, както и такива, които не са обявени, са задължени също да ги докладват на ПРУ или на регулаторните агенции от началото на 2013

На 31. 12. 2010 г. в ДВ 102 е публикувано актуализираното законодателство в областта на безопасността на лекарствените продукти, базиращо се на Регламент №1235/2010 на ЕС, съдържащ измененията в системата за безопасност и нейните институции, както и на Директива № 2010/84 на ЕС, визираща правилата за докладване и задълженията на компетентните органи. В този изменителен документ новият „Комитет за оценка на риска за безопасността на лекарствените продукти“ (PRAC) към ЕМА, са включени и компетенциите в областта на безопасността на Координационната група и задълженията за докладване на притежателя на разрешението за употреба, както и на компетентните органи, включително информацията относно ключовия термин „предполагаеми нежелани реакции“.

**Съгласно изменения на Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина** (Изм. – ДВ, бр. 102 от 2012 г., в сила от 21.12.2012 г.), пациентите могат да съобщават нежелани лекарствени реакции по всяко време на медицинските специалисти или на Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ), (Чл. 184 ал. (2). Едновременно с досега препоръчвания начин на съобщаване чрез медицински специалист (лекар, фармацевт, акушерка, медицинска сестра), съществува възможност по преценка на пациента да докладва директно съобщение за подозирана НЛР в ИАЛ. От отчетните доклади на ИАЛ и ЕМА за последните десет години се потвърждава, че България се нарежда сред страните в ЕС с най-ниско докладване и годишно в България за периода 2000 – 2012 г. Към момента за 2013 г. ЕМА отчита, че само за една година пациентите са започнали да докладват два пъти повече отколкото през 2012 г. Докладването то страна на медицинските специалисти не е широко застъпено и редица проучвания и годишните доклади на Изпълнителната агенция долазват ниската честота и все още непознаване на същността на системата за докладване на нежелани реакции, у нас, независимо. (6-8)

На 21.12.2012 г. в Закона за лекарствените продукти в хуманната медицина (ЗЛПХМ) са интегрирани новите изисквания на Регламент №1235/2010 и

възможността на пациентите вече сами да докладват за нежеланите реакции (ЗЛПХМ, 2012, Directive 2010/84/EU). От 2013 г. пациентите вече също могат директно да докладват на регулаторните институции, а медицинските специалисти вече са задължени чрез жълтия формуляр поместен на страницата на ИАЛ, още повече, че вече съществува и списък с лекарства със задължително наблюдение, където на листовката има посочен черен символ във вид на триъгълник. В България това е уредено чрез Формуляр за докладване на нежелани реакции от немедицински лица, който е публикуван на интернет-страницата на Изпълнителната агенция по лекарства [www.bda.bg](http://www.bda.bg) (9-11).

Независимо, че в България докладването от страна на пациенти става възможно едва от края на 2013 г. в научни публикации се посочва, че докладването на нежелани лекарствени реакции от пациенти в скандинавските страни датира от 1967 г. като в Швеция, Холандия от 2003 г., в САЩ от 2004 г., в Австралия чрез обаждане по телефона от 2003 г., в Канада от 2001 г. При анализ на 6 държави се потвърждава получаването на нови НЛР, които преди това не са били докладвани от медицински специалисти и качеството на докладване е доста близо до това на медицинските специалисти. Съществува и доказателство, че при повечето докладвания медицинските специалисти не са обръщали внимание на пациентите по отношение на техните оплаквания за нежелани реакции (13).

При централно разрешените лекарства в Общността, отговорни са притежателите на разрешението за употреба, медицинските специалисти, ЕМА и Европейската комисия (именителна Директива 2010/84/ЕО, Регламент (ЕО) №726/2004 и Регламент (ЕО) No 1235/2010 и консолидираната Директива 2001/83/ЕС), като право да докладват за тези лекарства, които са научно оценени от ЕМА и разрешени от Европейската Комисия, имат и самите пациенти, които ги прилагат (2-5).

Понастоящем посредством чрез ЗЛПХМ лекарствената безопасност е приоритет на регулаторния орган в България – Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ) и правилата са съобразно европейските изисквания. Лекарствената безопасност е основна тема, тъй като е водеща при разработването на лекарствата и преди, и след пускането им на пазара, тъй като ПРУ следва да разполага с такава система за проследяване на лекарствената безопасност.

Темата е изключително актуална, тъй като Директива 2010/84/ЕО, която допълни Кода на Общността 2001/83/ЕС и Регламент 1235/2010 г., който допълни и измени Регламент 726/2004 следваше да се въведат в националното ни лекарствено законодателство до юли 2012 г. (2-5).

ИАЛ организира система за регистрация, анализ и обобщение на нежеланите лекарствени реакции (НЛР), както и лекарствени взаимодействия, възникнали при употребата на лекарства и при необходимост предприема съответните мерки от медицински и немедицински лица.

Жълтата карта за докладването на нежеланите реакции може да се изпрати електронно и се намира на видно място на интернет-страницата на ИАЛ, още при отваряне на заглавната страница. От есента на 2013 г. на страницата на ИАЛ е публикуван и Формуляр за докладване на нежеланите реакции от немедицински лица (10-11).

Основните положителни аспекти от въздействието на новото лекарствено законодателство върху гражданите на ЕС и пациентите се изразява в следните направления:

1. *Предоставяне на възможност за пациентите да бъдат независими и активни.* Това позволява на гражданите да съобщават за проблеми при приема на лекарство, чрез онлайн форми на отчитане и действително те да се отчитат;

2. *Информирание на гражданите на ЕС и пациентите за съотношението полза-риск при приема на лекарство чрез правителствени и неправителствени организации, които чрез семинари и публикации обучават населението за ползите от подобно докладване.*

3. *Повишаване на осведомеността по въпросите на лекарствената безопасност* чрез създаването на нови уеб-сайтове, със съдържание, фокусирано върху въпросите, свързани с тази тема. На специализираните уеб-портали заинтересованите могат да открият следната информация:

- регистър на лекарствата, разрешени в ЕС по силата на специални разпоредби за наблюдение на безопасността. (онлайн брошури – информация за пациента и обобщена характеристика на продукта);

- регистри на всички лекарства в ЕС, т.е. разрешени, прекратени или оттеглени от пазара;

- дневния ред и протоколите от заседанията на Комитета за оценка на риска за безопасността на лекарствените продукти в ЕМА, където са били обсъдени лекарства с опасения за безопасността;

- повишаване на общественото доверие в системата за наблюдение на безопасността;

- провеждане на публични обсъждания;

- осигуряване на проактивното проследяване на лекарствените продукти;

- ясно разграничаване на ролите и отговорностите между фармацевтичната индустрия, националните регулатори и Агенцията за лекарства.

В статията са представени част от резултатите от мащабен проект за 2013 г. на тема: „Анализ на системата за безопасност при лекарствени продукти и докладване на нежеланите лекарствени реакции от пациенти“, финансиран от Съвета по медицинска наука при МУ-София.

**Цел** на изследването е проучване на системата за докладване на нежеланите реакции при лекарствата от пациенти съобразно хармонизираното българско лекарствено законодателство в ЗЛПХМ с Директива 2010/84/ЕС от декември 2012 г.

За постигане на така набелязаната цел бяха решени следните **задачи**:

1. Анализиране на действащата законова рамка в Р. България по отношение на докладване на НЛР от страна на пациентите;
2. Проучване мнението на пациентите/потребители относно информираността и нагласите им за докладване на НЛР;
3. Провеждане на анкетно проучване, обработка на данните и анализ на резултатите относно докладването в новата регулаторна среда;
4. Установяване на най-критичните моменти в процеса на докладване от страна на пациентите и ползите, които могат да допринесат подобни доклади.

**Материал** на проучването:

Обект на проучване: анкета сред 76 пациенти.

Критериите за включване са: пациенти, мъже, жени.

Критерии за изключване: несътруднически пациенти по преценка на анкетиращия.

Създаден е въпросник за оценка мнението на пациентите относно ролята им при докладване на НЛР.

Проучването е репрезентативно, осъществено с участието на пациенти от гр. София репрезентативна извадка за града.

Проучването е реализирано през м. ноември 2013 г., период за който няма още пълна година от въвеждане на новото европейско законодателство.

Единици за наблюдение – Изхождайки от основните елементи на обектите на проучването, приемаме за технически единици на наблюдение: всеки пациент.

За признаци на техническата единица определяме: нуждата от здравна грижа.

Източници на данните са: попълнена анкетна карта от пациентите.

Място на проучването: гр. София.

Използвани изследователски **методи**:

1. Документален метод – използване на набор от регулаторни нормативни документи в ЕС Директива 2010/84/ЕС и ЗЛПХМ от 21.12.2012 г, за да се проследи какво е закононото изискване за докладването на нежеланите реакции от пациенти и здравни специалисти.

2. Социологически метод (разработване и анкетно проучване).

3. Статистически методи – обработка на резултатите от анкетата.

**Резултати**

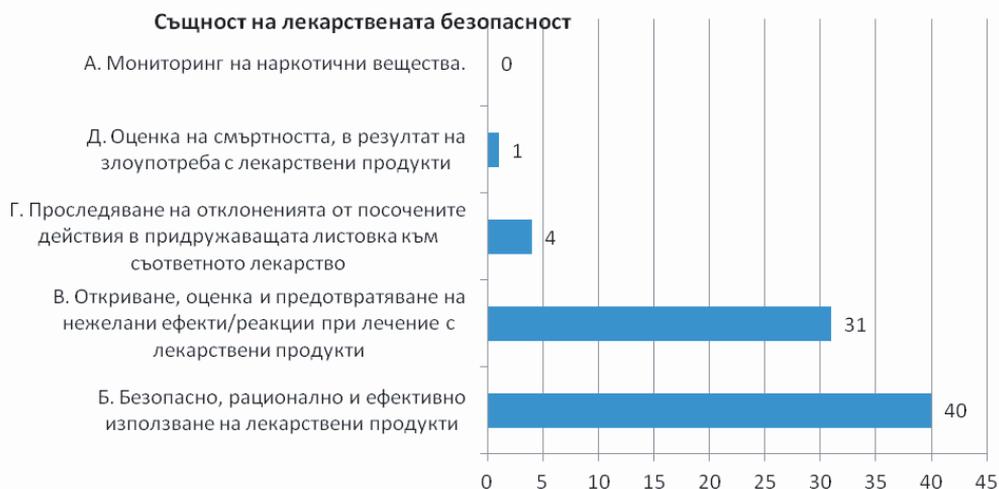
Демографската характеристика показва, че в репрезентативната извадка са попаднали – 57% жени и 43% мъже. Преобладаваща е възрастовата група 18-40 години. 67% от допитаните са с висше образование, а със средно са

33% от респондентите в анкетата, като изборът за образование е на случаен избор и не е целенасочено поставен.

От анкетираните 53% (40 човека) заявяват, че същността на лекарствената безопасност се изразява в безопасно, рационално и ефективно използване на лекарствени продукти. Правилният отговор – „откриване, оценка и предотвратяване на нежелани ефекти/реакции при лечение с лекарствени продукти“ е посочен от 41% (31 анкетирани).

Незначителен е процентът (6%) на останалите отговорили, избрали напълно погрешни отговори. Този факт ни кара да заключим, че информираността на пациентите по отношение правилната употреба на лекарствата, възможностите за мониториране на рационалността е висока сред групата анкетираните лица и навежда на мисълта, че потребителите или немедицинските лица биха имали готовност да докладват нежеланите реакции без да се съветват с медицинско лице (Фигура 1).

Фиг. 1. Степен на информираност относно същността на лекарствената безопасност



По отношение на правилното тълкуване на понятието Нежелана лекарствена реакция (НЛР) 74% (56 анкетирани) посочват коректния отговор – „НЛР обхваща вредни последици, които настъпват в резултат на правилна употреба, посочени в листовката и е налице причинно-следствена връзка между лекарството и даденото неблагоприятно събитие“.

Обезпокоителен е фактът, че 21% (16 респонденти) смятат, че НЛР е реакция при лекарствата, която обичайно възниква при лечение, т.е. те имат нагласата, че всяко медикаментозно лечение води до определени вредни за човешкия организъм последици, което реално е верният отговор, тъй

като НЛР могат да възникнат и при правилна употреба и това е указано в листовката. Незначителен е процентът на онези, отговорили с останалите два възможни отговора в анкетата, които също не отразяват пълно същността на НЛР (Фигура 2). Само една пета проявяват положителната тенденция за правилно дефиниране на НЛР от болшинството анкетирани, следва да се иницирират мероприятия и информационни кампании сред немедицински лица, разясняващи спецификата, потенциалните опасности и възможните решения в случай на възникване на НЛР и как да се подходи в този случай и кои са възможностите, по които може тази реакция да се докладва. Тук следва активно да се включат пациентски организации и академичните среди, които биха могли да помогнат в тази насока.

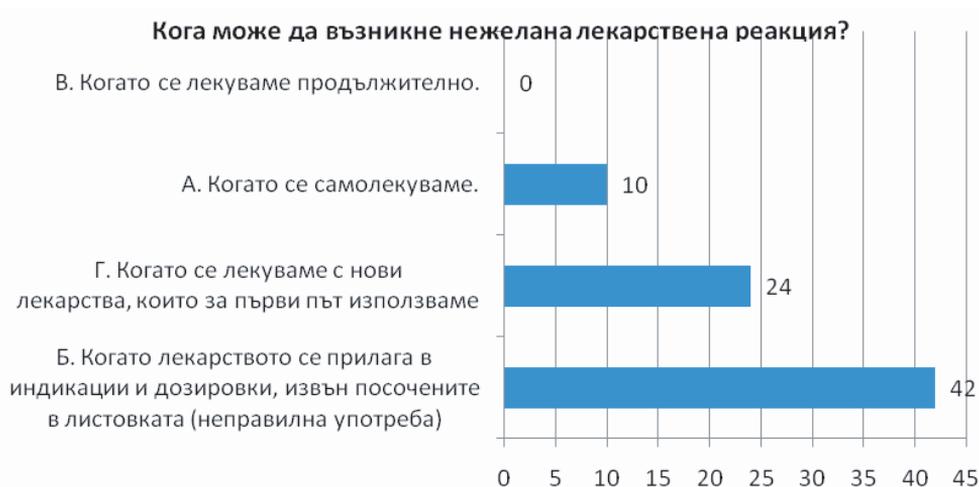
Фиг. 2. Същност на НЛР



Показателни за степента на информираност на пациентите са отговорите на следващия въпрос относно това, кога може да възникне НЛР. 55% (42 анкетирани) са категорични, че това е възможно само при неправилна употреба, т.е. когато лекарството се прилага в индикации и дозировки, извън посочените в листовката, докато 32% (24 допитани) предполагат, че до появата на НЛР води лечението с нови лекарства, които за първи път се използват. Резултатите от анкетата посочват, че 13% (10 респонденти) определят като основен рисков фактор за поява на НЛР самолечението. Тези резултати свидетелстват недвусмислено, че българските пациенти нямат ясна представа за причините за НЛР, което води и до объркване при търкуването на проявленията на евен-

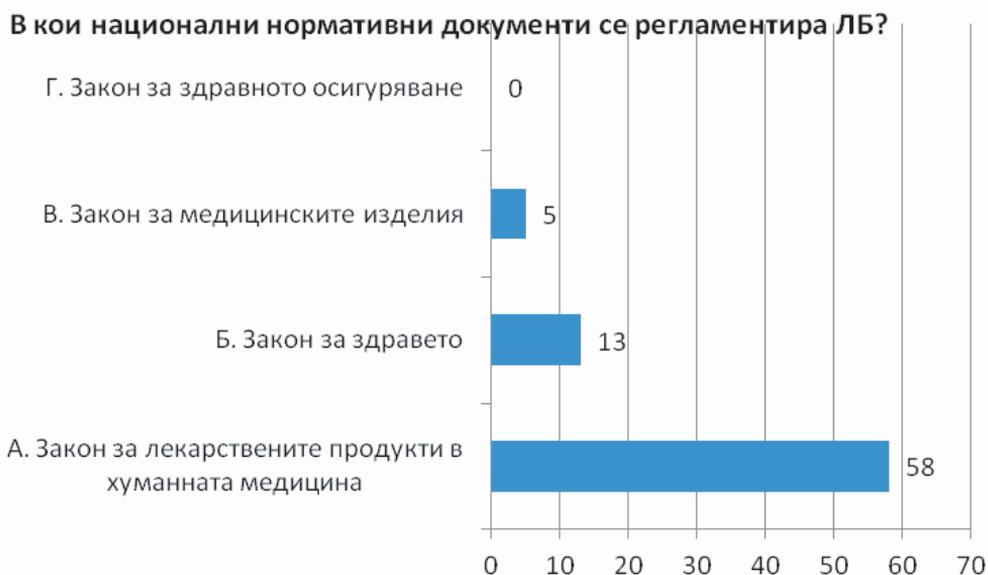
туални НЛР, а също и неосъзнаването на важността на спазването на предписанията за приложението на лекарствата в определени дозировки от лекарите и в листовката, съпътстваща лекарствения продукт и че реално прилагането на лекарства, извън указани в професионалната информация, е сериозен риск от неправилна употреба на лекарствата, което е познато като “of label use” и на практика и от лекари от пациенти е неосъзнато, че реално отговорност носи този, който го прилага и, че в този случай, притежателят на лиценза на лекарството (притежателят на разрешението за употреба – ПРУ) не носи отговорност, когато възникват такива нежелани реакции (Фигура 3).

Фиг. 3. Кога възникват НЛР?



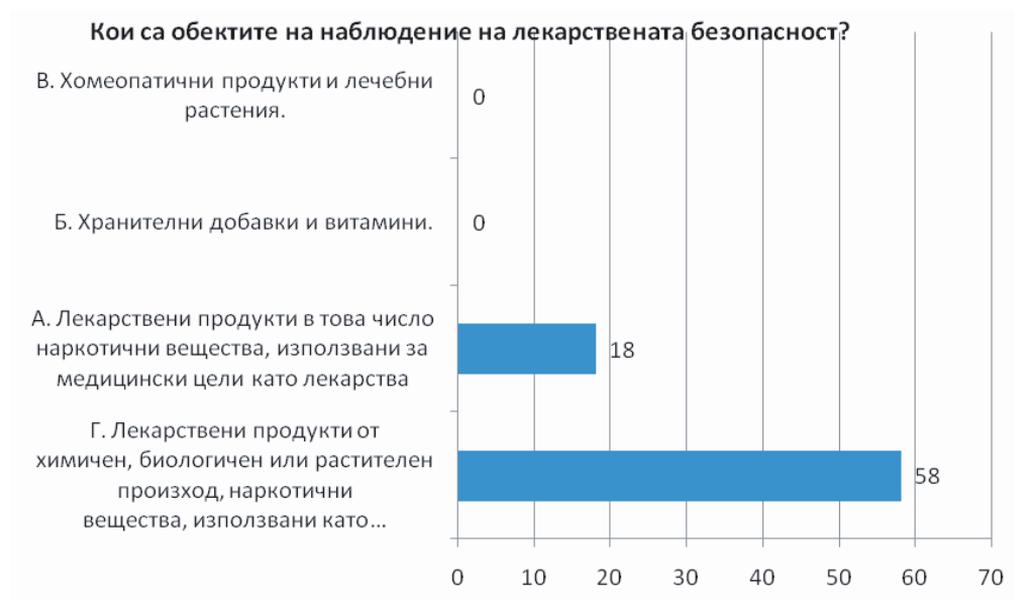
Значителен е процентът на вярно отговорилите на въпроса за националните нормативни документи, регламентиращи лекарствената безопасност, като 76% (58 анкетирани) са посочили напълно коректно Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина като българския нормативен документ, който регламентира лекарствената безопасност. Останалите са се заблудили, че това са Законът за здравето (17% – 13 респонденти) и Закон за медицинските изделия (7% – 5 допитани). Би могло да се обобщи, че като цяло пациентите са наясно, в кой законодателен документ се уточняват параметрите на НЛР, независимо, че този отговор в повечето случаи има възможност да е подаден по метода на изключването, тъй като анкетата е със закрити отговори, които израждат няколко възможни опции, от които анкетирани следва да изберат един (Фигура 4).

Фиг. 4. Национални нормативни документи, в които се регламентира лекарствената безопасност



Разпознаването от анкетираните на основните обекти на наблюдение на лекарствената безопасност е на подчертано високо ниво. Сред допитаните лица 76% (58 човека) са посочили правилният отговор в анкетата – „лекарствени продукти от химичен, биологичен или растителен произход, наркотични вещества, използвани като лекарства, медицински изделия“. Останалите респонденти (24% – 18 човека) отбелязват неточния и непълен отговор – „лекарствени продукти в това число наркотични вещества, използвани за медицински цели като лекарства“. Следва да се подчертае, че нито един от анкетираните не се е заблудил да маркира като верен отговор предложените в анкетната карта опции „Хранителни добавки и витамини“ и „Хомеопатични продукти и лечебни растения“. Възможно е тази информираност да не е резултат на задълбочени познания, а по-скоро респондентите да са се ориентирали интуитивно въз основа на включените в анкетата вероятни отговори, но въпреки това не бива да се пренебрегва факта на значителния брой лица посочили верния отговор. Тук в този отговор реално повечето хомеопатични лекарства нямат индикации и няма как този процес да се проследява, от друга страна, хранителните добавки и витамини, които не са лекарства не попадат в тази категория, освен, ако витамините не са разрешени като лекарства, какви могат да бъдат са Витамин С и А обикновено, а както и Витамин Д (Фигура 5).

Фиг. 5. Обекти на наблюдение на лекарствената безопасност



Във връзка с определянето на участниците в докладването на НЛР на регулаторния орган отговорите на респондентите се разпределят относително равномерно – притежателите на разрешенията за употреба на лекарства са посочени от 11% (8 човека), здравните специалисти от 22% (16 допитани), пациентите от 24% (18 анкетирани), притежателите на разрешение за употреба на лекарства и здравни специалисти от 45% (34 лица). Тази ситуация свидетелства за непознаване сред обществото и пациентите на нововъведенията в ЗЛПХМ, които регламентират участието на пациентите в процеса на докладване на НЛР. Реално тук следва да се изясни на пациентите, че те също са в правото на докладване директно към регулаторните институции чрез Формуляра за докладване на НЛР от немедицински лица (Фигура 6).

Фиг. 6. Кой може да докладва НЛР на регулаторния орган?



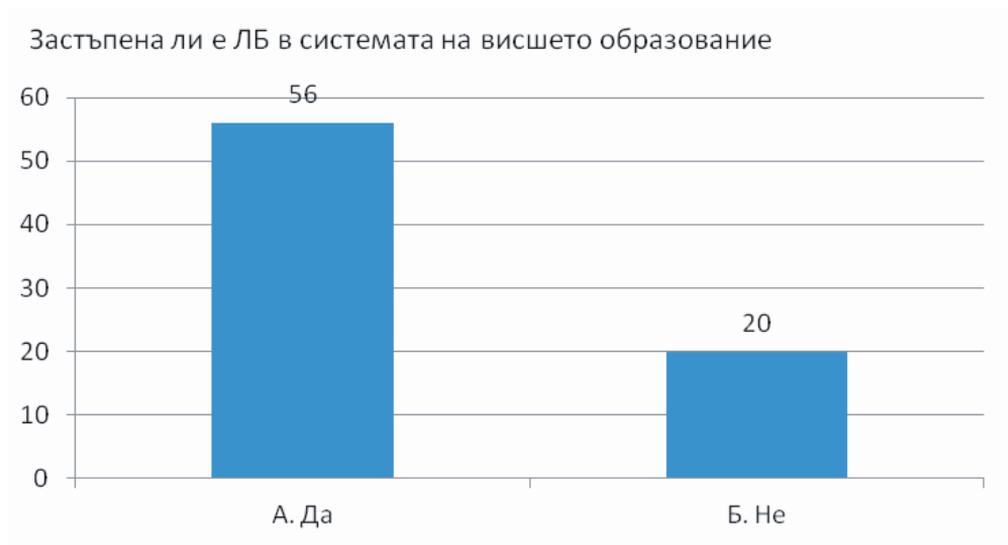
Сред респондентите се открояват значително тези, които посочват коректно като контролен орган, който събира и обобщава нежеланите лекарствени реакции в Р. България е Изпълнителна агенция по лекарства (ИАЛ) – 82% (62 анкетиращи). Непознаване на системата демонстрират 14% (11 респонденти), посочили Министерство на здравеопазването и 4% (3 допитани) маркирали отговор – „Регионална здравна инспекция“ (РЗИ), което потвърждава, че участващите в анкетата, които нямат специализирани познания са добре запознати (Фигура 7).

Фиг. 7. Информираност относно регулаторния орган по лекарствата в Р. България



Информираност относно факта, дали темата за лекарствената безопасност е застъпена в системата на висшето образование при медицинските специалисти е видна от отговорите на този въпрос, които сочат, че 76% (56 анкетирани) предполагат, че тази проблематика е обект на медицинското образование, а 24% (20 допитани) са на противоположното мнение. Това свидетелства за очакването от страна на обществеността и пациентите, че въпросите за лекарствената безопасност са от съществена значимост за специалистите, които се обучават в Медицинските университети в страната. Тук може да се допълни, че фактът, че медицинските лица у нас докладват около 200 доклада средно към и.Изпълнителната агенция по лекарства за последните години потвърждава, че това обучение или не е застъпено или е слабо застъпено и не се разбира системата за безопасност. (6-8) (Фигура 8).

Фиг. 8. Застъпленост на ЛБ във висшето образование



Важен за общата здравна култура на нацията е въпросът, уточняващ същността на понятието „Кратка характеристика на лекарствения продукт“. Резултатите от анкетното проучване свидетелстват за не категорична яснота по проблема. Допитаните смятат, че това е информация, предназначена за фармацевтите (17% – 13 лица), за дистрибуторите (5% – 4 лица), за лекарите (30% – 23 лица), за здравните специалисти (47% – 36 лица) (Фигура 9).

Фиг. 9. Информация относно кратката характеристика на продукта



За информираността на пациентите относно това, дали медицински специалисти могат да предписват и отпускат в дозировки лекарства извън индикациите, означени в листовката и кратката характеристика на лекарствения продукт болшинството анкетирани (43% – 33 респонденти) са на мнение, че това е невъзможно, тъй като има нормативни ограничения, за да не се повишава вероятността от НЛР. Обезпокоителен е фактът, че значителен брой допитани се преценили, че има такава възможност, ако медицинският специалист има специалност (20% – 15 човека) или, ако така е преценил медицинският специалист, който има дълъг опит с посоченото лекарство (22% – 17 лица). Останалите 43% (33 анкетирани) са категорични, че подобна възможност не би могла да възникне, тъй като тя е законово забранена. Тук реално не се осъзнава, че лекарствата реално никога не са били изпитвани за тези индикации и отговорността е на този, който ги предписва (Фигура 10).

Фиг. 10. Предписване на лекарства извън означените индикации



От съществено значение за изясняването на степента на познаване на системата за докладване на НЛР са отговорите на въпроса „Как се докладват нежеланите лекарствени реакции на регулаторния орган?“. Категоричното непознаване на възможностите, които актуализираният ЗЛПХМ дава на пациентите е видно от факта, че болшинството (66%) – 50 човека от анкетираните смятат, че това се осъществява чрез попълване на жълта карта, която се намира on-line на интернет страницата на ИАЛ, което не е вярно, тъй като жълтата карта е предназначена само за медицинските специалисти, а верният отговор – чрез попълване на формуляр е посочен едва от 16% (12 човека). С обаждане по телефона, смятат, че се осъществява докладването 7% (5 анкетирани), а с писмо по пощата – 12% (9 лица), което също би било възможно. За тези, които са затруднени да използват тази форма, е действително предоставена възможност да попълнят и изпратят по пощата вече отпечатана форма или да напишат до ИАЛ писмо в свободен текст, в което описват наблюдаваната подозирана нежелана лекарствена реакция. Както и да се обаждат по телефон, който е посочен на интернет-страницата на ИАЛ. Това за пореден път обуславя необходимостта от провеждане на целенасочени информационни кампании за популяризиране на възможността пациентите да са активни в процеса на докладване на НЛР (Фигура 11).

Фиг. 11. Начин за докладване на НЛР



Съществен е делът на онези, които заявяват, че знаят за разновидности относно степента на нежеланата реакция – 66% (50 анкетирани), останалите 34% (26 допитани) нямат представа по дадения въпрос. В резултат на тези резултат би могло да се заключи, че тази висока информираност за НЛР на пациентите би спомогнала при евентуалното ѝ възникване и проява, а също и при решението за докладването ѝ.

Основен въпрос в анкетата, който цели да установи правилното разбиране на необходимостта и пациентите да се включат в докладването на лекарствената безопасност, сочи, че цели 76% (58 респонденти) отбелязват вярно, че това е породено от целта за непрекъснато систематизиране и актуализиране на безопасността и ефикасността при лекарствата, които могат да наложат промяна в листовката. Незначителен е делът на анкетираните, посочили невярно като предпоставка систематизирането и класифицирането на честотата на определени НЛР (8% – 6 човека); воденето на статистика от регулаторния орган и предприемане на действия (12% – 9 лица) или воденето на статистика от производителя (4% ) – 3 души (Фигура 12).

Фиг. 12. Мотивация за участието на пациентите в системата за докладване на НЛР

### Защо е необходимо и пациентите да се включат в докладването на ЛБ?



Въпреки предоставената нова възможност за директно съобщаване на подозирани НЛР от пациенти до ИАЛ от 2013 г. на Интернет-страницата е подготвено ръководство, с което се обяснява, че пациентите първо следва да се обърнат към медицински специалист, за да се споделят с него съответните подозрения и оплаквания.

Допълнително се обяснява, че информацията за медицинските специалисти съдържа заключения, които пациент без медицинско образование може да не разберат или да възприемат погрешно. Случва се развитието на основното заболяване, съпътстващите болести, взаимодействието между употребяваните лекарства или начална фаза на друго заболяване да са по-вероятна причина за реакцията, която се наблюдава. ИАЛ отново съветва, при колебания, да се потвърждават верността на съмненията, касаещи лечението и/или използвания лекарствен продукт с медицински специалист – най-често лекар или фармацевт.

Докладването води до актуализация в профила на безопасност за НЛР, които обичайно не се докладват от медицински специалисти, като тук могат да попаднат и лекарства без медицинско предписване. Все още в България от регулаторния орган няма публикувани данни относно докладването през първата година от въвеждането на това законово изискване и как то се отразява на активността на пациенти и потребители с немедицинско образование.

## Изводи

Проучването показва, че пациентите имат нужда от образователни кампании за начина на докладване на нежелани реакции и, от друга страна, доказва, че все още пациентите нямат познания, какво точно означава да се изписват лекарства извън индикации, но те се ориентират добре, кои са лекарствата, които следва да се наблюдават, както и демонстрират познания за регулаторните органи в областта на лекарствата. С помощта на образователни кампании с участието на пациентските организации може значително да се повиши тяхната активност на докладване.

Независимо, че в България докладването от страна на медицинските специалисти се имплементира едва след като ЕС го въвежда, за разлика от много други страни в света, то този нов подход ще даде неминуемо тласък в докладването и най-вече ще мотивира медицинските специалисти да са по-осъзнати в докладването.

## ЛИТЕРАТУРА

1. The importance of pharmacovigilance: safety monitoring of medicinal products. Geneva, World Health Organization, 200.
2. Consolidated Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use as amended by Directive 2002/98/EC, Directive 2004/24/EC and Directive 2004/27/EC. Corrigendum (Official Journal L 235, 30/8/2006 p. 24 HU. <http://ec.europa.eu/enterprise/pharmaceuticals/eudralex/homev1.htm>
3. Directive 2010/84/EU of the European Parliament and of the Council of 15 December 2010 amending, as regards pharmacovigilance, Directive 2001/83/EC on the Community code relating to medicinal products for human use. (Official Journal L 348, 31/12/2010, p. 74 – 99). [http://ec.europa.eu/health/documents/eudralex/vol-1/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/documents/eudralex/vol-1/index_en.htm)
4. Regulation (EC) No 726/2004 laying down Community procedures for the authorisation and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency, and Regulation (EC) No 1394/2007 on advanced therapy medicinal products. (Official Journal L 348, 31/12/2010 p. 1.
5. Commission Regulation (EU) No 1235/2010 of the European Parliament and of the Council of 15 December 2010 amending, as regards pharmacovigilance of medicinal products for human use.
6. Бенишева-Димитрова Т., Д. Сиджимова, П. Трендафилова. 2012. Европейската практика за докладване на нежелани лекарствени реакции сред медицинските специалисти. Девета международна конференция – Предизвикателства пред съвременната икономика. Международното висше бизнес училище – Ботевград. Издателство на МВБУ. 2012, с. 323-325.

7. Benisheva T, P. Trendafilova, V Petkova, D. Sidjimova, E Naseva, Health Professionals' Awareness about Pharmacovigilance System in Bulgaria WJPPS 2013 Volume 2, Issue 4, 1500-1513. Research Article ISSN 2278 – 4357 [www.wjpps.com](http://www.wjpps.com)
8. Бенишева Т., Д. Сиджимова, В. Петкова, П. Трендафилова, Е. Насева. Степень информированности медицинских специалистов относительно системы лекарственной безопасности. II Международная научно-практическая конференция „Человек в современном мире, психология XXI века”, Вестник Восточно-Сибирской открытой академии. Электронный научный журнал (Импакт-фактор РИНЦ, 2011 = 0,093), ISSN 2304-4705 – Vestnik, 2013, № 6. <http://vsoa.esrae.ru/ru/170-700>
9. Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина, ДВ. бр.31 от 13 Април 2007 г. последни изм. и доп. ДВ 61 от 9. 08. 2011 г. и посл. изм. и ДВ доп. 06.03.2014 г.
10. Формуляр за докладване на нежеланите реакции от немедицински лица.Изпълнителната агенция по лекарствата – [www.bda.bg](http://www.bda.bg)
11. Формуляр за докладване на нежеланите реакции от медицински лица.Изпълнителната агенция по лекарствата – [www.bda.bg](http://www.bda.bg)
12. Списък с лекарства на обект с допълнително наблюдение [http://www.ema.europa.eu/docs/en\\_GB/document\\_library/Other/2013/04/WC500142453.pdf](http://www.ema.europa.eu/docs/en_GB/document_library/Other/2013/04/WC500142453.pdf)
13. Patient reporting of suspected adverse drug reactions: a review of published literature and international experience. Br J Clin Pharmacol. Feb 2007; 63(2): 148–156. Published online Sep 12, 2006. doi: 10.1111/j.1365-2125.2006.02746.x <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC2000570/>

# ОБЩЕСТВЕНОТО ОБСЪЖДАНЕ НА ПРОЕКТИТЕ ЗА ОБЩИ И НОРМАТИВНИ АДМИНИСТРАТИВНИ АКТОВЕ

д-р Мария Казанджиева

*Международно висше бизнес училище, Ботевград*

## PUBLIC DISCUSSION OF PROJECTS FOR GENERAL ADMINISTRATIVE ACTS AND SECONDARY LEGISLATION

**Maria Kazandjieva**

*ABSTRACT: The public consultation on projects for general administrative acts and secondary legislation is a legislative innovation based on European practices. The article parallelly analyses the two procedures and specifies the unjustified differences between them. Administrative practice of procedures, as well as jurisdictional practice about disputation of acts in relation to their violation is being presented.*

*KEYWORDS: normative administrative act, general administrative act, public discussion of the project*

**1. Законодателна новост:** Общественото обсъждане е европейска практика, която все повече намира приложение и у нас. Най-общо участието на гражданите в производствата по издаването на актовете се осъществява в процедури за обществено обсъждане на проектите, като и двете процедури са новост в българското законодателство, предвидени за общите административни актове (ОАА) в раздел II на глава пета на АПК, а за нормативните административни актове (НАА) – в субсидиарно приложимия чл. 26, ал. 2 от Закон за нормативните актове (ЗНА).

Заинтересовани от това, какво предвижда проектът, са както потенциалните адресати на бъдещия НАА, така и тези на ОАА. А именно белегът „адресати“ съдържа значимото сходство между НАА, чиито норми се отнасят за неопределен (и неограничен) брой адресати (чл. 75, ал. 1), и ОАА, адресиран също до неограничен брой лица (чл. 65, ал. 1). Тази тяхна обща характеристика – адресирането им до неограничен кръг лица, е в основата и на предявеното спрямо двата акта изискване за публично оповестяване и обществено обсъждане, обезпечавашо участието на заинтересованите лица в производствата по издаването им.

Процедурите за обществено обсъждане на проектите са част от производствата по приемането на НАА и на ОАА, а спазването на административ-

нопроизводствените правила е условие, съответният акт да е законосъобразен. Този правен аспект на новите уредби придава и актуалния отзвук, който те имат както в административната, така и в съдебната практика – администрацията все още не винаги и не точно прилага процедурите за обществено обсъждане, съответно през последните няколко години са налице все повече случаи на съдебно оспорване на НАА и на ОАА с твърдението, че именно тези процедури са били нарушени при издаването им.

**2. Отнесени към темата, съществените нови моменти в АПК при ОАА са два:** Кодексът дефинира за първи път ОАА в *самостоятелен вид*; Включвайки процедура за обществено обсъждане на проектите за ОАА, той създаде *особен ред* при тяхното издаване. По-конкретно раздел II на глава пета урежда основно общественото обсъждане на проектите за ОАА, а по всички други въпроси са субсидиарно приложими правилата по издаването на ИАА. Така важна, за да бъде спазен особенният ред при приемането на ОАА, се оказва предварителната преценка в административната практика за вида на акта – дали той е ИАА или ОАА. А единственият разграничителен критерий между тях, основан на легалните дефиниции, е различният им адресат.

**3. АПК не се явява кодифициращ за материята относно общественото обсъждане при НАА.** Публикуването в интернет на проектите за НАА не се урежда от АПК в рамките на производството по тяхното издаване, а е процедурно правило в това производство по силата на допуснатото от кодекса субсидиарно прилагане на ЗНА. Нещо повече, чл. 26, ал. 2 от ЗНА не взема участие в производството по издаването на НАА още с приемането на АПК, а е впоследствие включен като резултат на промяна в този закон, извършена година след влизането в сила на кодекса. Самата разпоредба се отнася до всички нормативни актове – съгласно нея както законопроектите, така и проектите за подзаконови нормативни актове следва да бъдат публикувани на интернет страницата на институцията, в която те са изработени, преди тяхното внасяне за приемане или издаване от компетентния орган. Последните две особености на законодателния процес могат в известна степен да обяснят как се е стигнало до редица нелогични нормативни различия между НАА и ОАА във връзка с тяхното публично оповестяване и обществено обсъждане.

**4. Отлики в процедурите за обществено обсъждане при НАА и ОАА.** Паралелното разглеждане на раздел II на глава пета от АПК с неговия аналог в чл. 26, ал. 2 от ЗНА откроява редица съществени различия:

<b>Въпроси, по които са налице различия:</b>	<b>При НАА (чл. 26, ал. 2 от ЗНА)</b>	<b>При ОАА (чл. 66 и сл. от АПК)</b>
<i>По какъв начин следва да се извърши уведомяването за предстоящото издаване на акта?</i>	Публикуването на проекта на интернет страницата на съставителя е единствения предвиден от законодателя начин.	Изрично посочени са средствата за масово осведомяване и изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица, но се допуска оповестяване и по друг подходящ начин.
<i>Кому е възложено публично да оповести?</i>	На съставителя на проекта.	На компетентния да приеме акта орган.
<i>Предвидена ли е възможност, организации на заинтересованите лица да ги представляват?</i>	Такава възможност не е изрично предвидена възможност.	Заинтересованите лица могат да участват в производството както лично, така и чрез организация, която да ги представлява.
<i>Кои са законоустановените форми за участие на заинтересованите лица в производството?</i>	Формата е само една – чрез представяне на писмени предложения и становища.	Формите са четири: писмени предложения и възражения; участие в консултативни органи, подпомагащи органа, издаващ акта; участие в заседания на колегията, издаваща акта; обществено обсъждане.
<i>Какъв е минималният срок, в който заинтересованите лица могат да изразят становище по проекта?</i>	Четиринадесет дни от публикуването в интернет.	Един месец, считано от уведомяването.
<i>Предвидена ли е възможност за неприлагане на обществено обсъждане при издаването на акт в неотложни случаи?</i>	Налице е нормативна празнота по този въпрос.	Законът изрично допуска да не бъдат спазени разпоредбите относно уведомяването и участието на заинтересованите лица, когато неотложно трябва да се издаде ОАА.

Съобразяването в практиката на тези различни административно производствени правила налага също предварителна преценка относно вида на акта – следва ли той да бъде определен като ОАА или е НАА. Тук приложимият съгласно АПК критерий за видово разграничаване е в съдържанието и в правното действие на акта – дали отнасящият се до неопределен брой адресати акт има еднократно действие, като създава за тях конкретни права или задължения или непосредствено засяга права, свободи или законни интереси (чл. 65), или неговото правно действие е многократно, произтичащо от това, че съдържа правни норми (чл. 75).

**5. Конкретни ОАА, за които се прилага особенният ред за обществено обсъждане, предвиден в раздел II на глава пета от АПК.** Видно и от административната, и от съдебната практика е, че самото класифициране като ОАА на основа на дадената за него легална дефиниция определено среща затруднения. А както посочва ВАС, именно „*Определянето ... като общ административен акт налага извода, че издаването... следва да бъде съобразено с изискванията на чл. 66 и сл. от АПК*” (**Решение № 3225 от 07.03.2011 г. по адм. г. № 16148/2010 г. на ВАС – V отг.**). В този контекст си заслужава да бъдат посочени няколко по-характерни хипотези на актове, при чието оспорване съдът е приел, че са налице всички елементи, характеризиращи ги като ОАА, и те да послужат като ориентир в административната практика при аналогични случаи.

**5.1. Решенията, с които общинските съвети приемат или изменят годишния бюджет на общината.** Те са приети за ОАА с *Тълкувателно решение № 2 от 16.04.2013 г. по тълк. г. № 4/2011 г.* Самото тълкувателно решение се предхожда от противоречива съдебна практика относно допустимостта на съдебния контрол върху този вид решения на общинските съвети, позоваваща се на различните виждания на съдебните състави по тяхната правна същност – административен акт или действие по местно самоуправление, довършен акт или етап на друг краен акт, нормативен или общ административен акт.

**5.2. Решенията, с които общинските съвети определят годишния размер на таксата за битови отпадьци,** като тук отчитаме трайна практика на административните съдилища и на ВАС (**Решение № 14913 от 07.12.2009 г. по адм. г. № 7460/2009 г. на ВАС – IА отг., Решение № 4620 от 09.04.2010 г. по адм. г. № 14570/2009 г. на ВАС – I А отг., Решение № 10615 от 19.07.2012 г. по адм. г. № 2862/2012 г. на ВАС – VI отг.,** и др.)

**5.3. Постановленията на Министерския съвет за изпълнението на държавния бюджет през съответните години.** Макар и оформен в постановление, този ежегоден акт на правителството представя аналог на решението на общинския съвет за приемане на годишния бюджет на общината, доколкото и с него се утвърждава по видове приходи, разходи, трансфери, субсидии, програми и т.н., финансов план за една конкретна бюджетна година. (**Определение № 12377 от 04.10.2011 г. по адм. г. № 10596/2011 г. на ВАС – петчл. с-в**). ОАА в тези постановления представляват и разпоредбите, с които се определя размерът на субсидията за филмопроизводство (**Определение № 1641 от 03.02.2011 г. по адм. г. № 16085/2010 г. на ВАС – петчл. с-в**), а също и размерът на отчисленията, които едноличните търговски дружества с държавно участие следва да правят за държавата от своята печалба по годишния финансов отчет след данъчното облагане през посочената финансова година.

**5.4. Постановленията, с които правителството определя таксите за кандидатстване и обучение в държавните висши училища, а също и неговите**

**решения за утвърждаване броя на приеманите студенти и докторанти.** Това са два ежегодно издавани ОАА съгласно Закона за висшето образование, които изрично посочват, че се отнасят за съответната учебна година.

Въпреки че първият акт е наименуван постановление, ВАС не споделя твърдението за неговия нормативен характер, изхождайки от законовата норма, установяваща правото на Министерския съвет ежегодно да определя годишната такса за обучение в държавните висши училища за всички, а не само за новоприетите студенти. **(Решение № 9923 от 01.10.2008 г. по адм. г. № 7176/2008 г. на ВАС – I отг.).** „Постановлението... не създава правила за поведение, каквито следва да съдържат подзаконовите нормативни актове, а създава задължение за определен кръг правни субекти за плащане на такса” и „има еднократно действие по отношение на всеки от тях, изразяващо се в еднократно заплащане на определената такса за кандидатстване или годишна такса за обучение” **(Решение № 3666 от 19.03.2009 г. по адм. г. № 13872/2008 г. на ВАС – петчл. с-в).** Има и други ежегодно приемани постановления на Министерския съвет, които обаче са ОАА – например, постановленията, с които се определя еднократната целева помощ за учениците, записани в първи клас на държавно или общинско училище съгласно Закона за семейните помощи.

По отношение на решенията за утвърждаване броя на приеманите студенти и докторанти се наблюдава развитие в съдебната практика: Според по-старата практика те имат нормативен характер **(Решение № 3731 от 26.04.2004 г. по адм. г. № 2097/2004 г. на ВАС – петчл. с-в)**, след което обаче ВАС прави преоценка на правната им природа, като ги приема за ОАА **(Определение № 2839 от 28.03.2005 г. по адм. г. № 294/2005 г. на ВАС – петчл. с-в и Определение № 5667 от 20.06.2005 г. по адм. г. № 5564/2005 г. на ВАС – VI отг.).** Съответен аналог на тези решения на Министерския съвет са заповедите за утвърждаване на държавния план-прием в държавните и общинските училища. ОАА са и заповедите, с които министърът на образованието и науката определя за съответната учебна година графика на учебното време, включително ваканциите и неучебните дни в нея, датите за провеждане на националните външни оценявания в IV и в VII клас и датите за провеждане на държавните зрелостни изпити, както и графици за дейностите по приемане на ученици в държавните и в общинските училища след завършен VII клас или основно образование, и за организацията и оценяването при държавните зрелостни изпити.

**5.5. Решенията на Министерския съвет за еднократно обявяване на ден от годината за национален официален празник или за разместване на почивните дни през годината** **(Определение № 6326 от 24.06.2003 г. по адм. г. № 3586/2003 г. на ВАС – I отг., и Определение № 7709 от 21.07.2003 г. по адм. г. № 6185/2003 г. на ВАС – петчл. с-в)**, като териториална компетентност по същите въпроси притежават и общинските съвети съгласно ЗМСМА.

**5.6. Разрешение за премахване и изкореняване на дълготрайни декоративни дървета, издадено от кмет на община на основание чл. 63, ал. 2 от ЗУТ.** Така приемайки, че оспореното разрешение е ОАА, ВАС посочва, че то „касае екологията на града, предвид което непосредствено засяга права, свободи и законни интереси на неопределен брой лица, без значение живущи или посетители...” (Определение № 4766 от 04.04.2013 г. по адм. г. № 3785/2013 г. на ВАС – II отг.).

**5.7. Заповед на министъра на труда и социалната политика, с която се разпорежда разпространение прилагането на колективния трудов договор във всички предприятия от отрасъл или бранш.** Съгласно КТ такава заповед се издава по общо искане на всички представителни организации на работниците и служителите и на работодателите от отрасъла или бранша и след сключен между тях колективен трудов договор. В конкретното дело основен спорен въпрос, поставени във връзка с неосъщественото публично оповестяване и обществено обсъждане на проекта, е този за правната природа на заповедта. Тя е ОАА както за първоинстанционния съд, така и за касационната инстанция (Решение № 3225 от 07.03.2011 г. по адм. г. № 16148/2010 г. на ВАС – V отг., и Решение № 7715 от 02.06.2011 г. по адм. г. № 4706/2011 г. на ВАС – петчл. с-в).

**5.8. Решенията, с които общинските съвети именуват и преименуват улици, площади, паркове, инженерни съоръжения, вилни зони, курорти и курортни местности и други обекти с общинско значение.** Тук вече съдебната практика не е еднозначна: Според първата група съдебни актове те въобще не притежават белезите на административен акт (Определение № 12494 от 10.10.2012 г. по адм. г. № 10901/2012 г. на ВАС – III отг., а също и Определение № 12188 от 13.11.2008 г. по адм. г. № 6827/2008 г. на ВАС – III отг.).

Друга група съдебни актове обаче застъпват обратното виждане – че те са административен акт, и то е от вида на ОАА. (Решение № 70 от 13.06.2011 г. по адм. дело № 167/2010 г. и Решение № 62 от 27.05.2011 г. по адм. дело № 188/2010 г. на Административен съд – Видин, оставени в сила съответно с Решение № 13705 от 25.10.2011 г. по адм. г. № 9397/2011 г. на ВАС – III отг., и Решение № 14767 от 14.11.2011 г. по адм. г. № 9056/2011 г. на ВАС – III отг.) Именно третирайки решенията като ОАА, съдът е упражнил контрол за тяхната законосъобразност, като отмяната е поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила във връзка с публичното им оповестяване и обсъждане.

**5.9. Решения на общинските съвети за обявяване на имоти и вещи – публична общинска собственост, за частна общинска собственост.**

Имотите по отменените решения на общинския съвет (Решение № 264/27.07.2009 г. по адм. дело № 512/2008 г. на Кюстендилския административен съд, потвърдено с Решение № 2542 от 24.02.2010 г. по адм. г. № 11488/2009 г. на ВАС – II отг.) са в хипотезата на имоти – публична общинска собственост,

предназначена за трайно задоволяване на обществени потребности от местно значение. Първоинстанционното решение изрично указва, че *„Решението по чл. 6, ал. 1 от ЗОС е общ административен акт, тъй като е с еднократно правно действие и засяга права, свободи и законни интереси на неопределен кръг лица – всички лица, ползващи имотите в предназначението им по чл. 3, ал. 2 от ЗОС, каквото е предназначението за площи за озеленяване“*. Проявеният интерес към цитираното съдебно произнасяне е поради това, че актовете на общинските съвети по чл. 6, ал. 1 от ЗОС имат аналог в решенията на правителството по чл. 6, ал. 1 от ЗДС, а също – поради наложилата се различна съдебна практика, съгласно която промяната на собствеността от публична в частна е проява на волята на държавата или общината като собственик и въобще не носи белезите на административен акт, бил той индивидуален или общ.

Разгледани заедно, последните два случая на ОАА, макар и да не се потвърждават от еднозначна и трайна съдебна практика, представляват особен интерес и защото дават една нова насока на разбирането за ОАА, която може би надхвърля неговите формални белези съгласно чл. 65 от АПК. Става въпрос за актове, въздействащи върху статути (а не непосредствено върху адресати), които от своя страна могат да се отнасят както за определен обект, територия и т.н., така и да касаят правен субект, създаден по административен ред. *„Административните актове, с които се учредява, променя или отнема статут, са по правило общи административни актове, защото статутът има действие по отношение на всички“* – се извежда като обобщаващо заключение за тях в особеното мнение, противостоящо на една константна практика на ВАС, че заповедите на министъра на образованието и науката по ЗНП, с които се преобразува или закрива държавно или общинско училище, са ИАА, чийто единствен адресат е училището като юридическо лице. **(Определение № 8612 от 29.06.2009 г. по адм. г. № 4909/2009 г. на ВАС – петчл. с-в).**

Често различната съдебна практика се свързва с прилагането на уточняващия белег в легалното определение: *ОАА непосредствено да засяга*. Но независимо как ще бъдат определени, безспорно е, че подобни актове, например закриването на център за спешна медицинска помощ съгласно ЗЛЗ, интересуват в една или друга степен неограничен брой лица извън публичната власт. А смисълът на установената в раздел II на глава пета от АПК процедура за обществено обсъждане е именно да осигури възможност да бъдат чути съображенията на заинтересованите лица, преди актът да бъде издаден, за да се даде с него едно добро управленско решение. Така че един по-широк поглед на административната практика към ОАА и неговото обществено обсъждане не би бил излишен.

## **6. Процедура за обществено обсъждане на проектите за ОАА**

**6.1.** Процедурата стартира с публичното оповестяване за откриването на производството по издаването на ОАА, наречено **уведомяване** (чл. 66).

**Кога се прави уведомяването:** Ако ОАА се издава служебно, уведомяването е първото процедурно действие, с което се слага начало и на самото производство по издаване на акта; При производствата, за започването на които е необходимо искане, постъпването на искане в компетентния орган поставя началото на производството по издаване на ОАА, а с това възниква и задължението да се оповести публично за неговото откриване. По причина, че самото уведомяване следва да съдържа и мотивиран проект на акт, АПК не определя срок от откриването на производството за изпълнение на това задължение.

Всяко действие по публично оповестяване за предстоящо издаване на ОАА, предприето преди датата на постъпването на искането в компетентния орган, е неотнормено към изпълнението на изискването за уведомяване:

За съда в конкретния случай (**Решение № 10615 от 19.07.2012 г. по адм. г. № 2862/2012 г. на ВАС – VI отг.**) „началото на производството по приемане на оспорения ОАА е поставено с внасянето на докладна записка... от кмета на общината, с която е предложено... приемане на решение за определяне на размера на таксата за битови отпадъци за същата година“, а не с публично обявената преди това заповед на кмета по чл. 63, ал. 2 от ЗМДГ (заповедта, с която до 30 октомври на предходната година се обявяват границите на районите и видът на предлаганите за съответния район услуги, както и честотата на сметоизвозването), защото последната е самостоятелен административен акт, а „не е елемент от процедурата по приемане на решението“.

**От кого се прави уведомяването:** Съгласно АПК носител на процедурното задължение да огласи за започналото производство е органът, в чиято компетентност е издаването на ОАА, но за актовете на правителството е предвидено изключение – уведомяването се извършва не от Министерския съвет, а от министъра–вносител..

Съдебната практика допуска, уведомяването да е направено не от издаващия, а от предложилия акта орган, без това да е процедурно нарушение, което да се отразява върху неговата законосъобразност. Отнася се за случаи, при които задължението за уведомяване може да се свърже с институцията, част от която – ведно с подпомагащата ги администрация, са и двата органа.

*Например*, кмет на община при внасяне на докладна записка относно определяне размера на таксата за битови отпадъци е издал и заповед за публичното оповестяване на сесията на общинския съвет, като в резултат на разпореденото с нея изпълнение на процедурите по АПК е изготвено и разпространено писмено съобщение на достъпни за обществеността места в града. (**Решение № 4476 от 30.03.2011 г. по адм. г. № 303/2011 г. на ВАС – III отг.**)

**По какъв начин за извършва уведомяването:** Административният орган е свободен в преценката дали да оповести за предстоящото издаване на ОАА чрез средствата за масово осведомяване или чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица (двата изрично посочени в кодекса

начини), или да осигури публичност по друг подходящ начин, като най-често срещаните в административната практика са *публикуването на интернет страницата на институцията и съобщенията, поставени на общодостъпни за гражданите места.*

За ОАА от компетентността на Министерския съвет се прилага публикуването на интернет страницата на министъра-вносител – способът, предписван от ЗНА и при НАА. Така унифицираният в административната практика на правителството начин, по който се осъществява публичното оповестяване на проектите, способства до известна степен да се избегнат грешките с оглед видовото класифициране на акта като ОАА или НАА, особено за случаите, когато ОАА се оформя в постановление.

Наред с това, самата предоставена на административния орган възможност да избира начина на уведомяване, създава известна правна несигурност и за лицата, които биха имали интерес да се включат в производството. В логиката на изложеното би била промяната в АПК, съгласно която откриването на производството по издаване на ОАА да се оповестява задължително чрез публикуване на проекта на интернет страницата на съответната институция, а уведомяването чрез средствата за масово осведомяване, чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или по друг подходящ начин да има факултативно приложение.

Административният орган и сега не е ограничен да извършва уведомяването само по един, а може да приложи едновременно два или повече начини. В тази връзка следва да се отбележи, че неправилно осъщественото уведомяване по един от използваните начини не е процедурно нарушение от значение за законосъобразността на издадения акт в случай, че е приложен и друг начин за публично оповестяване в съответствие с изискванията на АПК. В този смисъл е и практиката на ВАС: *„Въпреки, че не може с категоричност да се установи публикуването на заповедта в Интернет, обстоятелството, че същата е била разпространена в писмен вид на достъпни за обществеността места в града, е достатъчно основание да се приеме, че тя е оповестена публично.“* (Решение № 4476 от 30.03.2011 г. по адм. г. № 303/2011 г. на ВАС – III отг.).

**Какво следва да съдържа уведомяването** (чл. 66, ал. 2): Независимо от начина, по който е направено, то не е формална процедура, а целта е да осигури възможност за участие на заинтересованите лица в производството. Затова още уведомяването следва да включва самия проект с приложени към него основни съображения за приемането му, а също формата, в която лицата могат да участват в обсъждането.

За съда уведомяването е извършено формално, когато то не покрива тези реквизити – всяко със значение на отделно административнопроизводствено правило. *„Съдът правилно е преценил, че при приемането на решението (решение на общински съвет за определяне на годишен размер на таксата за битови отпадъци – б.а.) са допуснати нарушения на административнопроизвод-*

ствените правила..., тъй като публикуваното уведомление във в-к... е формално. С уведомлението не е изпълнено изискването... за включване в него на основните съображения за издаването на акта, както и формите на участие на заинтересованите лица в производството". (**Решение № 16135 от 17.12.2012 г. по адм. г. № 9410/2012 на ВАС – VII отг.**).

Правилото, проектът да бъде огласен ведно с основните съображения за неговото приемане, се свързва с изискването за мотивираност, предявено в законодателството към всеки административен акт. При НАА мотивите са винаги отделен документ, който придружава проекта и е обвързан с процедурите по неговото съгласуване, обсъждане и приемане, поради което липсата на мотиви/доклад съставлява нарушение на административнопроизводствените правила. При ИАА мотивите са предписани да бъдат един от задължителните реквизити на установената писмена форма, чието неспазване е самостоятелно основание за оспорване и отмяна. При ОАА изискването за мотивираност фигурира едновременно като административнопроизводствено правило в чл. 66, ал. 2 и като реквизит на установената писмена форма съгласно субсидиарно приложимия чл. 59, ал. 2.

Така за самото производство по издаването на ОАА мотивите имат самостоятелно предназначение – те трябва да предложат обоснован отговор относно залегналия в проекта вариант на решение, с което да улеснят възприемането му от потенциалните адресати на бъдещия акт в процеса на публичното му обсъждане и при несъгласие те да могат да аргументират своите предложения и възражения. При неспазване на изискването, основните съображения за издаването на акта да бъдат публично оповестени, заинтересованите лица са затруднени да формират позиция по акта, затова то само по себе си съставлява съществено нарушение на административнопроизводствените правила.

**Публичното оповестяване не включва елемент на узнаване**, т.е. ирелевантен за спазването на процедурата е фактът, дали и кои от заинтересованите лица са се запознали със съдържанието на уведомлението. На този правен извод се основава и ВАС (**Решение № 4476 от 30.03.2011 г. по адм. г. № 303/2011 г. на ВАС – III отг.**), за да отхвърли жалбата срещу оспорвания акт: „За установяване на това обстоятелство не се поставя законното изискване да се докаже факта на узнаване на съдържанието ѝ. Нормата презюмира узнаването като резултат от правилното изпълнение на процедурата по чл. 66, ал. 1 от АПК.”

**6.2. Законоустановените форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаването на ОАА** са четири: *депозирание на предложения и възражения по проекта*, а също участие в *консултативен орган*, или в *заседание на компетентния да издаде акта колективен орган*, или в *специално организиран за целта форум за обществено обсъждане*. Коя от тях ще бъде приложена при издаването на конкретния ОАА, избира административният орган, а не за-

интересованите лица. Административният орган не е ограничен да укаже в уведомлението само една от законоустановените форми, т.е. той може да посочи два или повече форми за участие на заинтересованите лица.

Съдът приема, че самото уведомяване съдържа винаги и покана към заинтересованите лица да се включат чрез свои предложения и възражения в производството по издаването на ОАА, дори и когато административният орган е пропуснал изрично да укаже тази форма. (**Решение № 10855 от 22.07.2011 г. по адм. г. № 1266/2011 на ВАС – VII отг.**, и **Решение № 13975 от 31.10.2011 г. по адм. г. № 11192/2011 на ВАС – петчл. с-в**). Всъщност конкретизацията относно начина на участие е обективно наложителна само при останалите три форми.

Дори административният орган да е определил две или повече форми, той не е задължен да осигури за всички заинтересовани лица участие във всяка една от тях. Той може например да изпрати проекта на определени организации на заинтересованите лица, като с това ги покани в работата на консултативен орган, и същевременно да го оповести за всички останали чрез средствата за масова информация или на интернет страницата на институцията, с което да им осигури възможност за запознаване и представяне на предложения и възражения по него. В този смисъл е и практиката на ВАС: „След като има възможност за участие в една от предвидените в закона форми на участие на заинтересованите лица в производството по издаване на акта, не са основателни доводите на жалбоподателя, че административният орган не му е осигурил възможност да осъществи правото си на участие съгласно изискванията на чл. 69, ал. 2 АПК.“ (**Решение № 10855 от 22.07.2011 г. по адм. г. № 1266/2011 на ВАС – VII отг.**, и **Решение № 13975 от 31.10.2011 г. по адм. г. № 11192/2011 на ВАС – петчл. с-в**).

**6.3. Изискването да бъде осигурено достатъчно време на заинтересованите лица за запознаване и изразяване на становище по проекта за ОАА** (чл. 69, ал. 2). Посоченият от законодателя минимален срок е един месец, считано от уведомяването до издаването на акта, като административният орган може да осигури и по-дълъг период за участие. Спазването на едномесечния срок при различните форми на участие на заинтересованите лица в производството има своите конкретни измерения. Така: Административният орган трябва да изчака за постъпването на всички предложения и възражения по проекта поне един месец от уведомяването; преди да приеме акта; Когато колективен орган е поканил заинтересованите лица да участват на неговото заседание по приемането на акта, това заседание може да бъде насрочено не по-рано от изтичането на един месец след уведомяването по чл. 66; Последното заседание на консултативния орган с участието на заинтересованите лица следва да е с дата на провеждане, не по-ранна от последния ден, на който приключва едномесечният срок; Този ден е и най-ранният, на който може да финализира общественото обсъждане на нарочно проведен за целта форум. Видно

от съдебната практика, чести в административната практика на общините са случаите, в които общинските съвети гласуват годишните размери на таксата за битови отпадъци, преди да е изтекъл минималният едномесечен срок за тяхното обществено обсъждане.

**6.4. За кои ОАА е допустимо да не бъдат приложени разпоредбите относно уведомяването и участието на заинтересованите лица в производството (чл. 73).** В административната практика има решения, включително носещи белезите на ОАА, които не търпят отлагане, а процедурата за обществено обсъждане изисква най-малко един месец за нейното законосъобразно провеждане. Разпоредбата на чл. 73 допуска, че поначало неотложен характер могат да имат актовете, представляващи ПАМ, но също и други ОАА, ако са от значение за живота, здравето и имуществото на гражданите. Пример за наложени се в административна практика актове от втория вид с позоваване на чл. 73 от АПК са заповедите на председателя на ДКЗП по чл. 92, ал. 1 от ЗЗП (за забрана на стоки и изтеглянето им от пазара в случаите на сериозен риск за здравето и безопасността на потребителите).

**6.5. Организации на заинтересованите лица (чл. 67).** Заинтересованите лица могат да участват в производството лично, но също и чрез организация, която да ги представлява. Тази организация може да е както юридическо лице, което е частно-правен субект, така и създадена със закон корпорация на публичното право с характерния за нея членски състав (напр. Българският лекарски съюз и Българският зъболекарски съюз съгласно ЗСОЛД, Камарата на архитектите и Камарата на инженерите в инвестиционното проектиране съгласно ЗКАИИ, Нотариалната камара съгласно ЗННД). Но изискването да бъде организация на заинтересованите лица предполага, че тя има членска структура (напр. сдружение съгласно ЗЮЛНЦ, посочените съсловни организации, за които членството в тях е като правило задължително условие да се упражнява съответната професионална дейност.). За участието в производството по издаване на конкретния ОАА е достатъчно, организацията съгласно устава или закон да представлява своите членове в защита на техните права и интереси, да е с цели и предмет на дейност в сферата на издавания акт и с него да се засягат общи права и законни интереси за членуващите в нея лица. По горните критерии преценява и административният орган, когато оповестява за предстоящо издаване на ОАА чрез изпращането на проекта до организации на заинтересованите лица или кани такива организации на свое заседание, за участие в консултативен орган или на форум за обществено обсъждане.

**6.6. Право на достъп до информацията по преписката (чл. 68).** Достъпът до информацията по преписката се осигурява при условията на субсидиарно приложимия чл. 34: Заинтересованите лица, а също организациите, които ги представляват, могат да преглеждат документите по преписката, да си правят бележки и извадки, а при техническа възможност и за тяхна сметка – и копия

от тях. На лицата с увредено зрение администрацията е длъжна да укаже съдействие, като ги запознае със съдържанието на преписката чрез прочитане или по друг подходящ начин.

Разпоредбата на чл. 68 е реализация на прогласения в чл. 12 от АПК принцип на достъпност, публичност и прозрачност в работата на административните органи. С оглед на предвиденото в ал. 2 на чл. 12 разграничение: *страните упражняват правото си на достъп до информацията в съответното производство по реда на АПК, а останалите лица – по реда на ЗДОИ*, се налага следното уточнение: Достъпът до информацията по преписката е процедурно правило в производството по издаване на ОАА, съответно правото на заинтересованите лица съгласно чл. 68 се реализира в качеството им на страна в него, а не в инициентирано от тях друго производство по реда на ЗДОИ. Оттук отказът на достъп до информация по чл. 68 не е отказ по смисъла на ЗДОИ, който подлежи на съдебен контрол като самостоятелен административен акт, а нарушение на административнопроизводствените правила, което създава основание за оспорване на ОАА поради порок в производството по издаването му.

**7. Процедура за обществено обсъждане на проектите за НАА.** Тя стартира с публикуването на проекта за НАА в интернет.

**7.1. Кой е адресат на задължението да публикува, съответно на коя интернет страница се публикуват проектите за НАА**

Разпоредбата на чл. 26, ал. 2 от ЗНА провежда разграничение между автора на акта и адресата на задължението за публикуване, казвайки, че съставителят на проекта го публикува преди внасянето му за приемане или издаване от компетентния орган. Следователно, за да е надлежно извършено, публикуването следва да е на интернет страница, определена с оглед съставителя на проекта.

Поначало съставянето на проекти за нормативни актове е част от експертната дейност, осъществявана от служители в администрацията. Когато администрацията подпомага нормотворческата компетентност на съответния орган, към който е създадена, то и публикуването на проекта се извършва на интернет страницата на тази институция. Така на интернет страницата на министерството се публикуват всички проекти за нормативни актове на министъра, изготвени в министерството, а на общината – тези, разработени в общинската администрация и предложени от кмета за приемане от общинския съвет. Проведеното в чл. 26, ал. 2 разграничение между компетентния да издаде акта орган и неговия съставител има значение основно при НАА на правителството, които като правило не се разработват в администрацията на Министерския съвет, а от министерствата, и се внасят за заседание от съответните ресорни министри. Предвид на това е и уточнението в УПМС-НА, че проектите за постановления заедно с доклада на вносителя (а също законопроектите заедно с мотивите) се публикуват винаги на интернет на

страницата на министерството – вносител, като министрите организират общественото обсъждане по тях в съответствие с изискванията на ЗНА.

Този прочит на изискването за публикуване съгласно чл. 26, ал. 2 от ЗНА се е оказал спорен за случай, при който на законово ниво се предвижда специален ред за разработване, съгласуване и приемане на конкретен НАА от компетентността на Министерския съвет (ПМС за приемане на методики за остойностяване и за заплащане на медицинската помощ по чл. 55, ал. 2, т. 2 от ЗЗО), ангажиращ публична институция извън системата на изпълнителната власт (НЗОК). Проектът за ПМС е публикуван на интернет страницата на МЗ, но не и на интернет страницата на НЗОК. Това е дало основание за съдебната му отмяна „защото това задължение е на съставителя на проекта и се извършва самостоятелно от него чрез публикуване проекта на неговата страница, като не може да бъде изпълнено от друг орган“ (**Решение № 9832 от 01.07.2013 г. по адм. г. № 2939/2013 г. на ВАС – II отг.**), но не се споделя от касационната инстанция (**Решение № 15909 от 29.11.2013 г. по адм. г. № 13406/2013 на ВАС – петчл. с-в**), която отменя първоинстанционното решение и връща делото за ново разглеждане).

**7.2. Публикуването в интернет е единственият предписан от закона способ, чрез който се огласяват проектите за НАА.** Но то може да е възпрепятствано поради липса на създадена и поддържана в интернет страница на институцията. Липсата на интернет страница обаче не освобождава от задължението да бъде предоставена възможност за становища и предложения по проекта за НАА, които да бъдат обсъдени от компетентния орган преди приемането на акта. За да се осигури законосъобразното издаване на акта, макар и чрез друг способ, проектът следва да бъде разгласен, като в този смисъл е и съдебната практика (**Решение № 601 от 15.04.2011 г. по адм. г. № 2713/2010 г. на Административен съд – Пловдив**, оставено в сила с **Решение № 14105 от 02.11.2011 г. по адм. г. № 9055/2011 г. на ВАС – III отг.**).

**7.3. На интернет страницата на институцията се публикува проектът и доклад с мотивите към него.** ЗНА задължава да бъде публикуван самият проект за НАА. Затова, ако на интернет страницата на институцията се помести само съобщение, че такъв е изготвен и предстои да бъде приет, ще е налице съществено нарушение на административнопроизводственото правило, тъй като се отнема възможността на заинтересованите лица за предложения и становища по обявен проект за НАА. В този смисъл е и съдебната практика: (**Решение № 292 от 17.06.2010 г. по адм. г. № 27/2010 г. на Административен съд – Благоевград**, и **Решение № 9846 от 04.07.2011 г. по адм. г. № 9662/2010 г. на ВАС – I отг.**, а също **Решение № 2782 от 21.05.2012 г. по адм. дело № 2579/2011 г. на Административен съд София град**, и **Решение № 14263 от 30.10.2013 г. по адм. г. № 13779/2012 на ВАС – III отг.**).

Правилото да се публикува и докладът, се свързва с изискването за мотивираност на акта, като мотивите при НАА са винаги отделен документ,

а не реквизит на неговата писмена форма (както е при ИАА). Изискването за мотивираност на НАА присъства като правило не само в процедурата по общественото обсъждане, но и при самото приемане на акта – чл. 28, ал. 3 от ЗНА забранява на компетентния орган да пристъпи към разглеждането на проекта, ако към него няма приложен доклад с мотиви. За да бъдат спазени правилата на ЗНА, задължително е мотивите по проекта да са оповестени на интернет страницата на институцията и да фигурират в преписката по издаването на акта към момента на нейното внасяне в компетентния орган (**Решение № 209 от 3.05.2012 г. по адм. г. № 1212/2011 г. на Административен съд – Велико Търново** и **Решение № 14602 от 21.11.2012 г. по адм. г. № 8705/2012 г. на ВАС – VII отг.**). Не съществува обаче законово изискване, мотивите да са подписани, а също така е допустимо те да се съдържат и в документи, различни от доклада на вносителя. (**Решение № 15300 от 22.11.2011 г. по адм. г. № 4945/2010 г. на ВАС – III отг.** и **Решение № 7499 от 29.05.2012 г. по адм. г. № 3185/2012 г. на ВАС – петчл. с-в).**

Като документ, съпътстващ проекта за НАА, основното предназначение на мотивите е да дадат обосноваван отговор относно направения избор за правни решения, залегнали в предложената нормативна уредба в процеса на нейното обществено обсъждане, съгласуване и разглеждане от компетентния орган, което е видно и от предписаното за тях съдържание. Съгласно чл. 28, ал. 2 от ЗНА в доклада към проекта за НАА трябва да се изложат причините, които налагат приемането, целите, които се поставят, необходимите финансови и други средства и очакваните резултати от прилагането на новата уредба, а също и анализ за съответствие с правото на Европейския съюз. За да обоснове съществено нарушение на административнопроизводствените правила, съдът се позовава не само на липсата на доклад въобще (**Решение № 1577 от 04.02.2013 г. по адм. г. № 6628/2012 г. на ВАС – VII отг.**; **Решение № 10775 от 16.07.2013 г. по адм. г. № 5574/2013 г. на ВАС – петчл. с-в**), но обсъжда и тяхното съдържание: „Това, че така изложените мотиви са кратки и не особено развити, не влияе върху законосъобразността на административното производство по приемането на нормативния акт, т.е чл. 28, ал. 2 от ЗНА ще бъде нарушен само ако е налице пълна липса на мотиви към проекта за нормативен акт, а в процесния случай това не е така.“ (**Решение № 3916 от 19.03.2012 г. по адм. г. № 14584/2011 г. на ВАС – III отг.**).

Същевременно обаче формалният доклад, който не представя точни и ясни мотиви, се приравнява на липса на мотиви: „Не могат да бъдат мотиви за предложените изменения посочените общи принципи на разработване на таксите и цените на услугите и права, предоставяни от общината – възстановяване на пълните разходи на общината по предоставяне на услугата; създаване на условия за разширяване на предлаганите услуги и повишаване на тяхното качество; постигане на по-голяма справедливост при определяне и заплащане на местните такси и преференциални такси и цени за някои категории граждани за постигане

на социален ефект." (Решение № 6577 от 14.05.2013 г. по агм. г. № 3622/2013 г. на ВАС – VII отг., а също и виж и Решение № 15599 от 17.12.2009 г. по агм. г. № 6988/2009 г. на ВАС – IA отг.).

Най-многобройни са случаите на наредби за определяне и администриране на местните такси и цените на услугите в общините, които са отменени от съда поради нарушаване нормите на чл. 26 – 28 от ЗНА, а когато с тях се въвежда друг способ за определяне на таксата за битови отпадъци, нерядко констатиран „пропуск“ е отсъствието на изискуемата от ЗМДТ обосновка защо таксата не може да се установи според количеството битови отпадъци: „Двата способа за определяне размера на таксата за битови отпадъци не се прилагат алтернативно, а при условията на евентуалност – в посочената в закона последователност... След като в закона е регламентирано, че размерът на таксата за битови отпадъци може да се определи по реда на чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ само когато не може да се установи количеството на битовите отпадъци по ал. 1, то е необходимо при приемането на наредбата... да бъде обосновано наличието на основания за прилагане на способа по чл. 67, ал. 2 от ЗМДТ, т.е. невъзможността да се приложи реда по чл. 67, ал. 1 от ЗМДТ“ (Решение № 14602 от 21.11.2012 г. по агм. г. № 8705/2012 г. на ВАС –VII отг.).

**7.4. Изискването да бъде осигурено достатъчно време на заинтересованите лица за запознаване и изразяване на становище по проекта за НАА.** Предвиденият от законодателя минимален срок е 14 дни от публикуването в интернет, като съставителят на проекта може да определи и по-дълъг срок за представянето на становищата и предложенията по него.

Независимо че проектът е разгласен на интернет страницата на съответната институция, всяко приемане на НАА преди изтичането на 14-дневния срок от публикуването му ще означава, че не е осигурена дължимата възможност за излагане на тезите на заинтересованите лица и обсъждането им преди издаването на акта, което за съда е съществено нарушаване на административнопроизводствените правила (Решение № 9846 от 04.07.2011 г. по агм. г. № 9662/2010 г. на ВАС – I отг., Решение № 1245 от 25.01.2013 г. по агм. г. № 11846/2012 г. на ВАС –VII отг.). С посочените решения ВАС, потвърждава постановената от административните съдилища отмяна на нормативни актове на общински съвети, приети на заседание, което е проведено преди изтичане на 14-дневния срок от публикуването на проектите на интернет страницата на общината. Според съда е налице съществено нарушение на административнопроизводственото правило дори когато НАА е приет в последния ден от срока и до този ден не са постъпили становища и предложения (Решение № 1577 от 04.02.2013 г. по агм. г. № 6628/2012 г. на ВАС – VII отг.).

Ирелевантно за законосъобразността на НАА с оглед спазването на срока е обаче дали въобще ще постъпят и колко на брой ще са постъпилите становища и предложения. „При това положение за органа не е съществувало задължение за обсъждане поради липса на предмет за подобна дискусия. Ето защо

следва да се приеме, че разпоредбата на чл. 77 от АПК не е била нарушена. По тези съображения е неоснователно и твърдението за допуснато нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА.” (Решение № 4163 от 26.03.2013 г. по адм. г. № 1183/2013 г. на ВАС –VII отг.).

7.5. При преценката дали общественото обсъждане по чл. 26, ал. 2 от ЗНА е надлежно осъществено, съдебната практика извежда изводи и с оглед съответствието между публикувания в интернет текст и приетия НАА (Решение № 14265 от 14.11.2012 г. по адм. г. № 9172/2012 г. на ВАС – V отг.). Някои решения на ВАС застъпват дори тезата, че всяка корекция в публикувания първоначален проект изисква последващо прилагане на процедурата по чл. 26, ал. 2 от ЗНА: „Следва да се има предвид, че за да се обезпечи правото на възражение на засегнатите лица, трябва или административният орган да приема проекта такъв, какъвто е бил публикуван, или да отлага решението си до изпълнение на процедурата по чл. 26, ал. 2 от ЗНА при всяко направено предложение за изменение в проекта.” (Решение № 5861 от 25.04.2013 г. на ВАС по адм. г. № 505/2013 г. – петчл. с-в); „Публикуването следва да бъде непосредствено преди приемането му. От това следва, че на публикуване подлежи вариантът, който ще се обсъжда на заседание на общинския съвет. Нанесените впоследствие корекции върху проекта изискват повторното му оповестяване по указания в закона ред...” (Решение № 3433 от 12.03.2013 г. по адм. г. № 1258/2012 на ВАС – III отг.). Това последно решение е подписано при особено мнение на съдия от съдебния състав, аргументиращо несъгласие за наличие на задължение за повторно оповестяване по реда на чл. 26, ал.2 от ЗНА.

**8. Обсъждане на предложенията и възраженията по проекта преди издаването на ОАА и на НАА (чл. 71 и чл. 77).** Общественото обсъждане на проекта не е формална процедура и тя не приключва с депозирането на становищата, предложенията и възраженията. Действително компетентният да приеме акта орган не е обвързан да приема всички постъпили бележки. Това често е и технически невъзможно, особено ако те отразяват различни виждания по един и същи въпрос. Но и при двете процедури компетентният да приеме акта орган е задължен, преди да формира воля по проекта, да го разгледа с оглед резултата от общественото обсъждане (чл. 71 и чл. 77). Това означава, че той трябва да има становище по всяко едно от постъпилите предложения и възражения, като най-често срещаната административна практика е да се прилага мотивирана справка за отразените в проекта и за неприетите по него бележки. Независимо от проведеното обществено обсъждане, ако депозираните в резултат на него бележки не са разгледани с оглед приемането на акта, това пряко нарушение на чл. 71, съответно на чл. 77, дава на съда достатъчно основание за отмяна. (Решение № 13343 от 25.10.2012 г. по адм. г. № 12125/2010 г. на ВАС – V отг., оставено в сила с Решение № 4498 от 01.04.2013 г. по адм. г. № 1852/2013 г. на ВАС – петчл. с-в).

Компетентният да приеме акта орган може да изпълни задължението си да обсъди изразената при общественото обсъждане позиция на заинтересованите лица само ако преди това е предоставил възможност такава да бъде изразена, респ. тази възможност не е опорочена. От своя страна, разглеждателки становищата, предложенията и възраженията от общественото обсъждане, той може да възприеме различно правно решение от първоначално залегнало в проекта. Така и двете процедури предвид на техния резултат, разгледан в контекста на уредбата на чл. 71 и чл. 77 от АПК, придобиват смисъл на административнопроизводствени правила, прилагането на които предпоставя възможност да се въздейства върху крайното съдържание, с което ще бъде приет актът. А отгук неспазването им може да се окаже съществено нарушение на административнопроизводствените правила, бидейки нарушение, което „е повлияло или е могло да повлияе върху съдържанието на акта“, и „ако не беше допуснато – би могло да се стигне и до друго решение на поставения пред административния орган въпрос“<sup>1</sup>.

Същественото нарушение на административнопроизводствените правила, а не нарушаването на съществени правила, е основанието за оспорване и отмяна на административния акт (чл. 146, т. 3 от АПК). Преобладаващата съдебна практика обаче квалифицира чл. 66, чл. 69 и чл. 71 от АПК, съответно чл. 26 – 28 от ЗНА и чл. 77 от АПК като императивни норми и извежда директно отгук извода, че всяко неспазване на тези императивни норми съставлява допуснато съществено нарушение на административнопроизводствените правила. Например: *„Неспазването на императивните разпоредби на чл. 77 от АПК и чл. 26 и сл. от ЗНА е основание за отмяна на нормативен административен акт поради допуснати съществени нарушения на административнопроизводствените правила.“* (Решение № 9370 от 28.06.2012 г. по адм. г. № 2399/2012 г. на ВАС – VI отг.).

Макар и по-рядко срещана, интерес представлява другата съдебна практика, която поставя въпроса дали нарушението на правилата по чл. 26 – 28 от ЗНА е съществено или не е съществено, на конкретна с оглед разглеждания случай преценка: Според административния съд отменената Наредба за реда за придобиване, управление и разпореждане с общинско имущество съда е издадена при неизпълнение на чл. 26, ал. 2, като той е приел това нарушение за съществено, без да излага мотиви относно значението му за законосъобразността на акта (Решение № 260/12.09.2010 г. по адм. г. № 701/2010 г. на Административен съд – Смолян). Но за ВАС съдебното решение е неправилно, защото: *„За да бъде прието от съда едно нарушение за съществено и като такова да бъде основание за отмяна на оспорвания акт, съдът дължи произнасяне относно характера на нарушеното правило, защитавания или обезпечаван от него интерес или фактически резултат, както и зависимостта между спазването му*

---

<sup>1</sup> Лазаров, К., Недействителност на административните актове, С., 1998 г., с. 38.

и крайния резултат, обективиран в оспорвания акт. Подобни разсъждения първоинстанционният съд не е изложил... **“(Решение № 5095 от 06.04.2012 г. по адм. г. № 13865/2011 г. на ВАС – III отг.)**. В следващия случай – с оглед приемането на Наредба за определяне на размера на местните данъци от Столичния общински съвет, ВАС е преценил като неоснователен довода на жалбоподателя за нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА: *„Наредбата е приета в съответствие с разпоредбата на чл. 77 от АПК – след проведена дискусия, на която са обсъдени докладът, становищата и предложенията на комисиите и са направените предложения в зала от... общински съветници”, а „Обстоятелството, че не е проведено детайлно обществено обсъждане на проекта, не съставлява съществено нарушение на чл. 26, ал. 2 от ЗНА предвид краткия срок за определяне на размера на местните данъци за 2008 год., установен в ЗМДТ.”* С нормата на § 18 от Преходните и заключителните разпоредби на ЗМДТ законодателят е предвидил, че общинският съвет определя местните данъци за 2008 г. в срок до 29.02.2008 г. и за спази този срок, всички действия по формиране и обективиране на волята на Столичния общински съвет относно размера на данъците са извършени до 28.02.2008 г.

# ПРИЛОЖЕНИЕ НА ПРОСТРАНСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ И ГИС ЗА УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАДОВЕТЕ

доц. д-р Мария Николова

Нов български университет, София

## SPATIAL INFORMATION AND GIS FOR URBAN MANAGEMENT

**Maria Nikolova**

*ABSTRACT: More demands for better management of urban infrastructure are stated for the administration of modern cities. Spatial information is needed for many activities of urban development. Using GIS different sources of information could be combined easily and quickly, such as cadaster of underground and ground facilities, infrastructure, population data, data on economic activity. The application of the research for Bulgaria is in studying and analyzing geographic information system for Operational Program "Regions in Growth" 2014 – 2020, also the development of a National Spatial Data Portal.*

*KEYWORDS: spatial information, GIS, city management*

Съвременните големи градове се изправят пред проблеми с тяхното управление, като например неясни и припокриващи се отговорности на различните публични организации, агенции и частни фирми, свързани с функционирането на града. Понякога две или повече административни организации имат еднакви отговорности, събират и обработват отделно една и съща информация, имат еднакви права за издаване на удостоверения и документи. Всичко това води до проблеми в работата на градската администрация. За да управлява добре съвременния град, неговата администрация трябва да решава проблемите му, като планиране, инфраструктура, развитие и използване на земята, контрол, транспорт, управление на околната среда и управление на водите (FIG, 2010).

Разработването, прилагането и използването на географските информационни системи (ГИС) помага на административните власти по-добре да управляват инфраструктурата на града.

Предизвикателство за научни изследвания е изучаване на връзката между публични и пространствени данни. Пространствените данни дават възможност да се съберат данни от различни източници и обекти, намиращи се върху повърхността на Земята (Nikolova, 2010).

## 1. ПРОСТРАНСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ В УПРАВЛЕНИЕТО НА ГРАДОВЕТЕ

Пространствената информация става необходимост за много от дейностите по развитието, планирането и управлението на града. Съществуват много изследователски постижения в области като „улавяне“ на пространствена информация, сателитно дистанционно наблюдение и позициониране, управление чрез прилагане на географски информационни системи и средствата на базите данни, достъп до уеб картографски услуги. Аналитични техники като картографиране с висока резолюция на градските среди се прилагат в повечето страни. Събирането и обработката на пространствена информация с използване на по-ефективни техники ще осигури разнообразна и актуална информация за управляващите на съвременния град.

Пространствена информация може да се използва за основа и за интегриране на социалните, икономическите и екологичните фактори в управлението на съвременния град. Част от дейностите по управление на града като мониторинг на растежа и промяната на града, прогнозиране на възможните рискови зони могат да се извършват в реално време и за по-кратко време в сравнение с прилагането на стари методи за управление.

Пространствената информация може да се използва при прилагане на нови методи за управление на традиционните дейности в града, като например разработване на земя, присвояване на собственост и определяне на цена. Интегрираната пространствена информация ще помогне за по-доброто управление на града, за предприемане на единни и навременни решения. Също така процесът за вземане на решение с използване на пространствена информация дава възможност дейностите да бъдат приоритизирани, като се вземат мерки за справяне с най-спешните и рискови проблеми в града.

През последните години гражданите активно могат да събират и управляват информация за градската среда посредством сензори, които те самите активират. Терминът „градско наблюдение“ означава чрез голямо разнообразие от източници, включително мобилни телефони, радиочестотна идентификация (RFID), маркирани изделия, технологии, свързани с ГИС, Web 2.0 и краудсорсинг (Crowdsourcing) да се подкрепя създаването на публична инфраструктура, на данни, които ще позволят на гражданите да участват по-ефективно в политиката, в гражданските си функции и в науката (FIG, 2010).

Пространствената информация се събира от гражданите и се споделя между тях. Съществува риск за недоверие относно неприкосновеността на личния живот. Ролята на местната власт е да създаде законови рамки за подходящо използване на пространствена информация. Важно е местната власт да обяви предимствата на пространствена информация за гражданите като средство за повишаване на прозрачността в управлението на града и като възможност за гражданите да участват в процеса на вземане на решения.

Промените в развитието на града като мегаполис представляват висока плътност на застрояване; липса на зелени площи; загуба на сгради, отразяващи местното културно наследство, както и местната историческа или архитектурна стойност; незаконно развитие; липса на сигурност в неприкосновението на собствеността; неофициални пазари на недвижими имоти; незаконно строителство както в рамките на града, така и в периферията; порутени градски центрове; създаване на гета; неустойчиво използване на земята; транспортни проблеми; задръстванията по пътищата; несигурност за снабдяването с храна, вода и енергия; липса на основни услуги като обществен транспорт, прясна вода, места за паркиране, управление на отпадъците, канализация и обществени тоалетни; лошо управление на природните бедствия в пренаселените области като наводнения, пожари, земетресения; престъпност; увеличаване на социалните и икономически неравенства; замърсяване на водите, почвите и въздуха; влошаването на околната среда; изменение на климата; неефективна администрация, лошо управление (FIG, 2010). Всички тези въздействия имат ясно пространствено измерение.

## **2. ГИС ЗА ПО-ДОБРО УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАДОВЕТЕ**

ГИС е основен инструмент, който подпомага процеса на вземане на решения в управлението на града. Счита се, че един град представлява затворена система, в която се срещат различни процеси (социални, икономически, демографски и т.н.) и тогава ГИС може да играе основна роля във всички фази при проектирането.

Особеност на ГИС е, че работи добре, когато е снабдена с достатъчно и най-надеждна информация. Друга основна характеристика е, че с помощта на ГИС различни източници на информация могат да се комбинират лесно и сравнително бързо. Примерите са кадастър за подземни и наземни съоръжения, инфраструктура, данни за населението, данни за икономическата активност и др.

ГИС е мощен инструмент за различни видове анализи. Анализът представлява ключов момент при намерение за промени в градското развитие. Например когато базата данни, съдържаща демографския потенциал на територията е изградена добре, може да се прогнозира потребностите на населението на тази територия, като например планиране на необходимите социални, спортни, културни и други проекти.

Ключови моменти в градското планиране са транспортните и комуникационните решения. ГИС поддържа различни методи за анализ на тези мрежи. На тази база може да се изследват всички аспекти на транспортните и комуникационните системи на определена територия. ГИС позволява използването на различни модели на транспортна достъпност, удовлетвореност на гражданите от зелената среда в града и др.

ГИС дава възможност да се развият и прилагат модели за прогнозиране. С използването на тези модели могат да бъдат разработени различни сценарии за разпределение на територията или за изграждане на инфраструктурни проекти, които са от изключително значение за развитието на градовете. За градското планиране това е от съществено значение.

### **3. БЪДЕЩО РАЗВИТИЕ НА ПРИЛОЖЕНИЕТО НА ПРОСТРАНСТВЕНА ИНФОРМАЦИЯ И ГИС В УПРАВЛЕНИЕ НА ГРАДОВЕТЕ**

Използването на пространствени данни за управление на градовете носи много предимства. Монтирането на множество камери и измервателните устройства в инфраструктурата на града не е осъществимо. Но градската среда се нуждае от наблюдение и изисква събиране на данни със сензори. Една идея за събиране на тези данни е чрез доброволно използване на мобилните телефони на гражданите като пасивни сензори, които събират, обменят и обработват информация непрекъснато (FIG, 2010). Телефоните могат да записват звуци, изображения и пейзажи. В бъдеще към тях ще могат да се добавят евтини сензори за идентифициране на някои екологични променливи, като например замърсяването на въздуха и повишаване на нивото на шума (FIG, 2010).

Пространствени данни и информация са основата за създаване на интегрирани информационни системи за управление на града. Приложения като управление на осветлението, водната инфраструктура, общественият транспорт са добри примери. Цялата информация за града ще бъде интегрирана, съхранявана в централна база данни и ще се използва от много институции. Например информация за кадастъра и имотните граници обикновено се съхраняват в общините и впоследствие тази информация може да се използва от други организации, като например тези за водоснабдяване, за доставка на електричество и др. Получава се така, че достъпът до тази информация може да се разреши само от местната власт.

Мобилните устройства отварят допълнителни канали за достъп и имат значителен потенциал за нарастване на участието на гражданите в управлението на града, тъй като те допринасят за събиране на различна по вид и актуална информация, като например инциденти по повод замърсяване на градската среда, поява на задръствания и др. Тази информация може да стане част от публичната информационна инфраструктура. Събраната от мобилните телефони на гражданите информация първо трябва да се провери, да може да се управлява, да се приоритизира и след това органите за управление на града могат да предприемат действия. Този подход за събиране на информация обаче има и недостатъци – увеличава значително обемът на

данните, постъпващи от различни сензори за обработка и управление (както се наричат Big Data); наблюдава се мястото, където в този момент се намират гражданите, изпращащи данните и това води до въпроса дали това представлява нарушение на техните права.

Съвместното използване на пространствено базирани услуги и на социалните мрежи, които дават информация в реално време за социалните комуникации на гражданите, води до контрол върху доброволно споделяне на информация за местоположението с определени хора (FIG, 2010). В града, когато гражданите участват доброволно в процеса на събиране на данни, може да се намалят транспортните разходи и времето за пътуване.

Пространствено базирани услуги за мобилни смартфони са вече обикновена услуга в ежедневието ни комуникация. Ако информацията за местоположението от смартфоните на гражданите е анонимна, може да се изгради карта за движението на големи групи от хора в градовете (Calabrese, 2006) и (Reades, 2007). Когато тази информация се използва от местната администрация, тя може по-нататък да бъде обобщена и да се използва от тези, които вземат решения за развитието и сигурността на града. Събраната в реално време информация допълва съществуващата статистическа информация за града, например за разпределението на хората в районите от градската среда през различни часове на деня.

Пример за прилагане на пространствени данни в управлението на града е сайта Urban Observatory (<http://www.urbanobservatory.org>), който дава достъп до голям набор от данни за някои от големите градове по света и позволява едновременно да се наблюдават данни и информация за 19 мегаполиса в света (<http://gradat.bg>, 2013). Потребителите на сайта получават информация под формата на карти с текст и може да сравнят градовете въз основа на 35 показателя – скорост на движение, трафик, летища, жилища, гъстота на населението, възрастно население, младо население, дневни температури, снимки, ветрове и бъдещо развитие. За да се покаже необходимата информация, се обработват огромни количества стандартизирани данни. Фокусът на Urban Observatory е върху хората, които живеят в големи градове, върху работата, която имат в тези градове, върху придвижването чрез транспортните мрежи, върху обществените съоръжения, необходими за функционирането на града, както и върху природните системи, които са засегнати от съществуването на града. Сравняването и съпоставката на визуализираната информация помага на гражданите по-добре да разберат живота в този град.

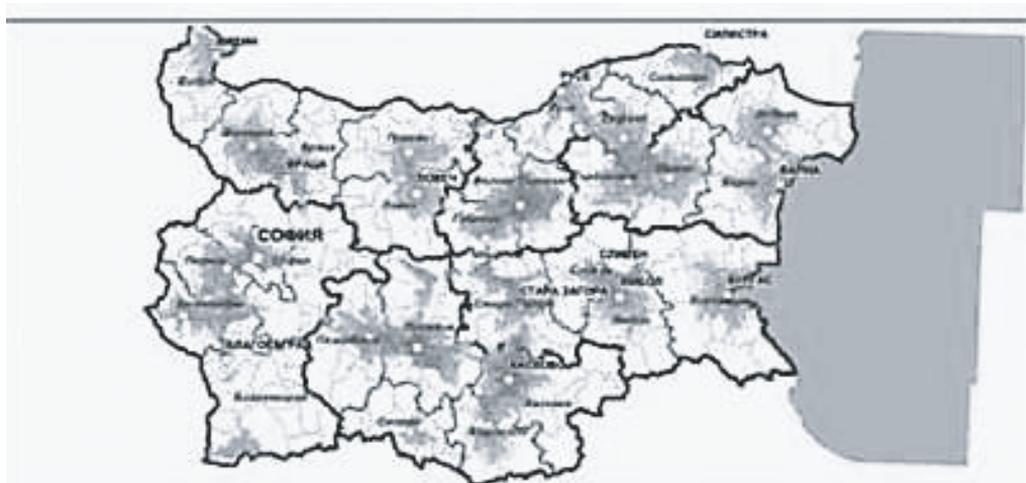
През последните години се случват много природни бедствия по света и става от особено значение адекватната подготовка за извънредни ситуации, както и управлението на кризи. Платформата “Mapping and Location” предоставя лесна възможност да се реагира в извънредни ситуации (Ангелидес, 2013). При управление на кризи се използва платформата за споделяне на

важна информация, което се извършва само за минути и след това се следи ситуацията в реално време. Действията при управление на кризи може да се комбинират с готови карти, с демографски данни и съобщения за прогнозата на времето, които се зареждат в реално време. Мобилните приложения служат за събиране на информация за щетите върху сградите и за наблюдение на състоянието на кризата.

#### **4. ИНИЦИАТИВИ В БЪЛГАРИЯ, СВЪРЗАНИ С ИЗПОЛЗВАНЕ НА ГИС В ГРАДОВЕТЕ И С ПРОСТРАНСТВЕНА ИНФРАСТРУКТУРА ОТ ДАННИ**

Като част от проекта „Програмиране на регионалното развитие за периода 2014 – 2020 г.“ е закупена ГИС в Министерство на регионалното развитие, обучени са 12 служители от министерството за работа със системата. Следващата задача е да се интегрират пространствените данни, които представляват цифрови слоеве и атрибутивни данни и вече са налични по две обществени поръчки по проекта, както и цифровите слоеве, които съществуват в Министерство на регионалното развитие (CIO, 2013). Оперативната програма „Региони в растеж 2014 – 2020“ прилага териториалния подход при реализиране на инвестиции за регионално развитие и най-новите ГИС технологии дават възможности за териториален анализ, както и интегриран териториален подход за развитие с фокус върху градското развитие.

*Фиг. 1.* Пространствен модел на транспортна достъпност, изпълнен с ГИС на МРР



**Източник:** Национален център за териториално развитие, 2010.

Обновената политика на сближаване на ЕС и тенденцията към по-широко приложение на интегриран подход и териториално измерение при осъществяване на секторните политики от регионално значение също влияят върху решението да се използва ГИС. Основните ползи се очаква да бъдат при програмиране на пространственото и регионално развитие на страната, в пространствена картографска визуализация на материалната инфраструктура, ползи при изучаване на социално-икономическите процеси и модели за развитие на територията.

Фиг. 2. Пространствен модел на транспортната инфраструктура



**Източник:** Оперативна програма регионално развитие 2007 – 2013.

В зависимост от нуждите на ОПРР 2014 – 2020 и целите за използване на ГИС системата, в бъдеще има възможност за интегриране на допълнителни ГИС слоеве и нова база данни, която ще подлежи на постоянно актуализиране.

Друга инициатива в България, свързана с пространствените данни, е изграждането на Национален портал за пространствени данни по проект „Създаване на информационна и комуникационна платформа за постигане на оперативна съвместимост на пространствени данни и услуги и предоставяне на достъп на държавната администрация и гражданите“ (Кръстева, 2013). Целите на проекта са да се постигне ефективен обмен на хармонизирани пространствени данни между различните държавни административни организации в страната, пространствените данни да се използват като част от електронното управление на национално и европейско ниво.

Когато Националният портал бъде изграден, може да се осъществи свързване с портала на Европейската комисия. Така България ще се свърже към европейската инфраструктура за пространствена информация.

Тази инициатива е подкрепена законово. През 2007 г. Европейската комисия прие Директивата INSPIRE, която цели изграждане на инфраструктура на пространствените данни в Европейската общност. Тази инфраструктура ще улесни обмена на оперативни съвместими пространствени данни по единни хармонизирани правила между различните нива на публичната администрация и между страните от ЕС. Така България ще спазва изискванията на INSPIRE. В страната вече е приет Закон за достъп до пространствени данни през 2010 г., в който се застъпва изграждането на елементите на националната инфраструктура за пространствена информация.

Националният портал за пространствени данни ще допринесе за по-ефективно публично управление и за създаване на условия да се постигне оперативна съвместимост на пространствените данни и услуги, както и те да са достъпни от европейския портал. Това пряко ще повлияе върху гражданите и бизнеса, като ще улесни техния достъп до публичните пространствени данни.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Calabrese, F., Ratti, C. 2006. Real time rome. *Network Communication Studies*, v. 20, pp. 247-258.
2. <http://gradat.bg>. 2013. Използване на технологията на ESRI сравнява едновременно данни от 35 града.
3. [http://gradat.bg/forumgradat/2013/10/31/2172612\\_chrez\\_tehnologija\\_na\\_esri\\_sait\\_sravniava\\_danni\\_ot/](http://gradat.bg/forumgradat/2013/10/31/2172612_chrez_tehnologija_na_esri_sait_sravniava_danni_ot/) Посетен на 3 декември 2013.
4. <http://www.urbanobservatory.org>
5. Nikolova, M. 2010. Spatial Data for better governance of large cities – Bulgarian case. *Proceedings of the International Scientific conference “International Conference on Spatial Data Infrastructures 2010”*, Skopje, Macedonia, pp. 133-143.
6. Reades, J., & Calabrese, F., & Sevtsuk, A., & Ratti, C. 2007. Cellular census: Explorations in urban data collection. *Pervasive Computing*, v. 6, pp. 30-38.
7. The International Federation of Surveyors (FIG). 2010. *Rapid Urbanization and Mega Cities: The Need for Spatial Information Management*. Research study by FIG Commission 3. Copenhagen, pp. 21-13.
8. Ангелидес, Д. 2013. Продължаваме да подобряваме основните ни ГИС технологии и решения. *Строителство – градът*, бр. 43, стр. 1.
9. <http://stroitelstvo.info/show.php?storyid=2184796>, посетен на 5 януари 2014 г.
10. ГИС подпомага изпълнението на Оперативна програма „Региони в растеж” 2014 – 2020. 2013. Сп. СЮ, бр. 8, 2013.
11. Кръстева, Н. 2013. Започва изграждането на Национален портал за пространствени данни, [www.cio.bg](http://www.cio.bg), 11 юни 2013.

12. Национален център за териториално развитие. 2010. Методически насоки за разработване на Национална концепция за пространствено развитие на Република България за периода до 2025 г.
13. <http://www.mrrb.government.bg/docs/6a217d1b8c2f184bea33a9f24cb14e4f.pdf>
14. Оперативна програма регионално развитие 2007-2013. 2013. Национална концепция за пространствено развитие за периода 2013-2025 г.
15. <http://www.bgregio.eu/media/files/Programirane%20&%20ocenka/Programirane%202014-2020/NKPR%20projekt.pdf>

# МОТИВАЦИОНЕН ПОТЕНЦИАЛ НА ПРОЕКТНИЯ ЕКИП ПРИ ИЗПЪЛНЕНИЕ НА ПРОЕКТИ, ФИНАНСИРАНИ ОТ ФОНДОВЕТЕ НА ЕС

Румяна Златева

Кадастър и проектиране ООД, Шумен

## MOTIVATIONAL POTENTIAL OF THE PROJECT TEAM IN THE IMPLEMENTATION OF EU FUNDS FINANCED PROJECTS

Rumyana Zlateva

*ABSTRACT: The article presents some challenges that the project management in projects, financed by EU funds, as a compound and collaborative process between beneficiaries and contractors, brings to the motivation of the project team. The underestimation of the motivation as a phenomenon and a leading factor in human resources management increases the risk for successful completion of the project.*

*KEYWORDS: motivation, project team, project management, projects*

Конкурентноспособният растеж в съвременните социално-икономически условия кара организациите да се съобразяват с възникващите обстоятелства и да търсят нови възможности. Създава се разбиране за необходимостта от работа по проекти поради нарасналите шансове за получаване на безвъзмездна финансова помощ от организациите в условията на пълноправно членството на България в Европейския съюз. От малко популярна предметна област на човешкото знание преди седем години, проектното управление днес е важна част от функционирането на почти всяка организация независимо от вида ѝ. Нарастват обществените очаквания относно ролята на еврофондовете върху качеството на живот в страната и несъмнено уменията на бенефициентите да изготвят и изпълняват добри проекти са от голямо значение не само за тях.

Проблемът за мотивационния потенциал на проектния екип при изпълнение на проекти е особено актуален. Членовете на екипи за управление на проекти са не просто висококвалифицирани специалисти. Експерти от такъв вид не се създават лесно, защото е необходимо притежаването, както на теоретично знание, така и на практически опит. Експертизата им способства за осигуряването и усвояването на ценни за бенефициентите и обществото ресурси. Те трябва да се съхраняват стратегически, както в организацията, така

и в държавата. Мотивацията на проектния екип е фактор за ефективността му, а от там и за успешното реализиране на проектите. Икономическата криза и значителната безработица предопределят професионалното поведение на хората в трудоспособна възраст, включително като членове на проектни екипи. Личностната постановка за трудова реализация в проектния екип се определя от една страна от донора, държавата и организацията, а от друга от мотивите, очакванията и ценностите на индивида.

Отношението към мотивацията на проектния екип не прави изключение от общата позиция към аналогичната теория и практика в обществото. Дори стандартът „Ръководство за система от знания за управление на проекти“ (PMBOK®GUIDE), (20011:438), отделя на проблема за мотивацията само осем реда от почти 500 страници, посветени на най-подробно описание на управлението на проекти: „Проектните екипи се състоят от членове на екипи с различна квалификация, очаквания и индивидуални цели. Цялостният успех на проекта зависи от отдадеността на екипа, която е директно свързана с неговото ниво на мотивация. Мотивирането в контекста на проекта включва създаването на среда, която да покрие целите на проекта, докато се предлага максимум удовлетвореност, свързана с това, което хората ценят най-много. Тези ценности могат да включват удовлетвореност от работата, предизвикателна работа, чувство за постижение и растеж, достатъчно финансово възнаграждение и други награди и индивидуално признание, считани за необходими и важни за индивида.“

Проблемът за мотивация на проектния екип е подценяван в проектната практика и не е достатъчно застъпен в българската наука. Относно него няма държавна, а в повечето случаи и организационна стратегия. В условията на пазарна икономика той се negliжира или се решава частично и стихийно от организациите съобразно възникналата ситуация. Мотивацията на проектния екип се гарантира преимуществено със съответни схеми за определяне на възнагражденията, при регламентирани условия. Съществуващите възможности за възлагането на задължения и/или дейности по проекти на членове на екипи са в зависимост това дали са външни лица или сътрудници на организацията. С привлечените специалисти може да се сключва договор за услуга по смисъла на ЗЗД или трудов договор за назначаване единствено и специално за целите на управление на конкретния проект. В случай, че това са сътрудници на организацията е допустимо подписването на допълнително споразумение към трудовия договор или съобразно вътрешните правила се издава съответна заповед.

Изграждането на цялостна система за набор и подбор на проектните екипи е сложна задача, която е решена непълно. Част от бенефициентите определят сами изискванията, на които трябва да отговарят членовете на екипа за управление и изпълнение на проекта и квалификацията, която служителите следва да притежават съобразно дейностите по проекта. В най-висока сте-

пен се поставят изисквания към членовете на екипите на инфраструктурни проекти, може би защото в голямата си част тези проекти са със значителна стойност и продължителност. Например, при едни от най-малките, каквито са проектите за внедряване на мерки за енергийна ефективност в общинската образователна инфраструктура на 178 малки общини, минималният размер на безвъзмездната финансова помощ е 200 000, а максималният ѝ размер достига 1 000 000 милион лева. Продължителността на проект от този тип достига двадесет и четири месеца като включва подготовката, съгласуването и провеждането на процедури по възлагане на обществени поръчки за строителство, услуги и доставки, извършване на строителство, отчетност и одит, окончателно разплащане към изпълнителите и други допустими дейности. Определянето на служители в екипи за управление и изпълнение на проекти, както и отчитането на извършената работа от членовете на екипите по проекти и възстановяването на разходите за възнаграждения се извършва при спазване на разпоредбите на ПМС № 330 от 05.12.2011 г. за допълнение на ПМС № 62 на МС от 21.03.2007 г. за приемане на национални правила за допустимост на разходите по Оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз, за финансовата рамка 2007 – 2013 г. От 24.08.2007 г. е в сила и Постановление № 194/13.08.2007 г., изм. ДВ. бр. 79 от 9 септември 2008 г., изм. ДВ. бр. 13 от 16 февруари 2010 г., за управление на изпълнението на инфраструктурни проекти, финансирани със средства от Европейския съюз. За регламентирането, планирането и отчитането на възнагражденията на лицата, наети във връзка с изпълнението на проекти от съответния вид бенефициент, финансирани по оперативните програми се публикуват и актуализират периодично указания на интернет страниците им.

Предназначението на Националната класификация на професиите и длъжностите е осигуряване на единство при определянето, групирането и диференцирането на длъжностите, както и даде подхода за използването им при управление на труда и трудовите отношения. В нея липсва шифър за позиции в екип за управлението на проекти. Дефинирането на длъжностните позиции в екипа се извършва по усмотрение на лицето, което изготвя формуляра за кандидатстване. Необходимо е още на етапа на подготовка на проектното предложение да се прилагат унифицирани правила относно за броя и вида на длъжностните позиции съобразно вида и сложността на проекта.

Основната функция на действащата нормативна база е регламентиране и отчитане на възнагражденията на лицата, наети във връзка с изпълнението на проектите, и преди всичко възлагането на задължения и/или дейности по проекти на служителите в администрацията на централните и териториалните органи на изпълнителната власт, администрацията на органите на местното самоуправление и др., за управление и изпълнение на проекти по оперативните програми, съфинансирани от Структурните фондове и Кохезионния фонд на Европейския съюз.

Организациите пренебрегват възможността да регламентират във вътрешната си нормативна уредба професионално длъжностно израстване на членовете на екипи – техни служители след приключване на проекта. Не се предлагат и възможности за хоризонтален растеж на тези специалисти. Съществуващата система дава ограничена възможност за израстване от позицията член на екип в ръководител на такъв при следващ проект например. Вярно е, че има положителни примери, но вероятно поради липсата на регламентация те са малко. Мнозинството от експерти, които са бивши или настоящи членове на екипи нямат почти никакви шансове за растеж на основната си месторабота. Особено внимание трябва да се обърне на придобития опит от сътрудниците като членовете на екипи. Практиката показва, че той не се споделя с другите служители на организацията и така се губи ценна информация и конвертируеми компетенции. Наложително е създаването на механизми за приемственост и условия за предаване на натрупаните знания и умения.

Всичко това демонстрира, че за екипа, работещ по проекти, финансирани от оперативните програми, независимо от вида на бенефициента, не са създадени надеждни решения за мотивация, които да го стимулират за ефективна работа и да развият експертния му потенциал. В проектното управление се наблюдава непознаване на мотивационния процес, подценяване на значението му при управлението и наличие на неоправдани бюрократични практики, които водят до спад в мотивацията.

Същевременно в областта на управлението на човешките ресурси са разработени, включително от български автори, множество теоретични и методологични основи, приложни подходи и решения, които чакат да бъдат преоткрити за проектното управление. Мотивационната проблематика е неделима част от тях.

Паунов (2001:66) посочва, че „всеки управленски акт и всеки аспект на индивидуалната и груповата трудова дейност имат и мотивационни измерения.” Той застава зад тезата, че на мотивираността може да се влияе чрез мотивационните измерения на всеки елемент на организацията и управлението, и някои пряко свързани с нея фактори. Мотивационната политика, която предлага, взема под внимание изискванията за удовлетвореност на труда, за положителна трудова нагласа и съпричастност към организацията. Разглежда мотивирането със средствата на екипността като естествен елемент на мотивационната политика. Според него в зависимост от структурата на личността, от характера на групата и от ситуацията, отношението на индивида към групата би могло да бъде много силен мотивиращ или демотивиращ елемент.

Мотивирането на персонала, според Кънчев (2002:188), е едно от основните средства за повишаване потенциала на човешките ресурси, за постигане на целите, които организацията преследва, за нейното непрестанно развитие и усъвършенстване. В основата на философията за мотивацията стоят принципи, които утвърждават и защитават уникалността на човешката личност.

М. Кънчев (2002:191) предлага за мотивация на персонала да се взема под внимание индивидуалния принос, стимулт да бъде съизмерим със заслугата, да е публичен, да се дава за конкретен резултат, при влошаване на резултата да се налага санкция чрез премахване на стимула. т.е. стимулирането трябва да е за реално постижение, придружено с обективна оценка на величината на резултатите. Той обръща внимание на мотивацията чрез изпълняваната работа, вземайки под внимание факта, че през последните няколко десетилетия ръководителите във водещи организации са установили, че характера на изпълняваната работа играе роля на стимулиращ фактор.

Илиев (2009:33-36) определя същността на управлението чрез мотивация на фирмено равнище като направляване поведението на хората в труда по начин, чрез който това, което иска фирмата от служителите да го може, да го иска и да го прави възможно най-добре всеки неин служител. За него управлението на човешките ресурси, което не води до тяхната мотивация прави невъзможно постигането на трайно и авангардно конкурентно предимство на организацията. Той посочва следните причини: от една страна мотивацията е предпоставка за най-доброто изпълнение на функциите и задачите от служителите, а от друга нарастващата мотивация активизира стремежа на хората за обогатяване и задълбочаване на познанията си. Илиев изтъква (2009:175-202), важното място, което заема ориентирането към високи резултати на равнище „екипи“ във фирмата, като предпоставка за високопроизводителен труд и постигане на амбициозни бизнес цели. Предвид спецификата, нестандартността, разнородността на състава на проектния екип и новостта и сложността на поставените му задачи, той отбелязва, че осигуряването на високата му мотивация не трябва да става единствено с размера на заплащането. Според него чрез използване на подходящи инструменти може да се установи кои са формите на признание на приносите, които членовете на екипи от такъв вид ценят, като трябва да се разграничат тези, които ще са еднакво ценени от всички от тези, които ще доминират за отделните членове на екипа.

Важен аспект в тази посока е изследването на влиянието на мотивацията в екипа от Христова и др. (2006:267). Те идентифицират мотивацията на екипа като готовност да се положат необходимите усилия и да изпълни екипната цел, след което участниците в екипа да могат да удовлетворят и свои лични потребности. Авторите посочват три компонента на екипната мотивация: усилията на екипа, наличието на екипна цел, към която всички са еднакво съпричастни и осъзнаването от страна на екипа кои потребности могат да бъдат удовлетворени, след като екипът успешно изпълни своята цел. Според разглежданата концепция предпоставка за висока ефективност е активно отношение към екипната мотивация. За мотивирането на екипа е необходимо да се определи, целта, която трябва да се постигне, да се осигури съпричастието му към нея, да се подберат участниците в екипа, според това дали се справят добре с една или повече екипни роли, да се проследява и

одитира постоянно прогреса на екипа към целта и да се въведе система на възнаграждения, при която те са общи за екипа и се формират според това доколко е изпълнена екипната цел.

Тодорова (2013:117) отбелязва, че ефективността на дейностите по управлението на персонала трябва да се оценява единствено в контекста на организационно развитие и промяна, защото една от основните роли на това управление е да предвижда промяната и да я насочва в желаната насока. Сред типичните промени, които изискват намесата от страна на управлението на човешките ресурси са тези в мотивацията и нагласите към работата.

Допълнителен ориентир за мотивационната ситуация черпим от Миланова и Найденова (2013:92), които подчертават осезаемата необходимост за българските фирми от максимално мобилизиране на вътрешнофирмените конкурентни предимства. Те ги свързват с човешкия капитал, организационната култура и мотивацията. Авторките твърдят, че е възможно изработването и задвижването на мотивационни механизми, които в по-голямата си част са общи и стандартни за различните бизнес структури и обвързват стратегията на фирмата с оперативните ѝ действия. Тези мотивационни техники и свързаните с тях модели трябва да се операционализират съобразно спецификите и трябва да са достатъчно гъвкави, за да бъдат динамично променяни във времето и при конкретни ситуации. В този смисъл свързват управлението на човешкия капитал с промяната на посоката на социоантропологичната детерминираност при формирането на организационната култура чрез адекватен мотивационен панел от техники. Те водят, както до конкретни икономически резултати, така и до промяна в нагласите на индивидите, и респективно към тяхната склонност за възприемане на съвременни организационни практики и поведение. Според Миланова и Найденова към настоящата ситуация се очертава мотивационен панел, при който негативни индикатори от гледна точка на изработването на модерни мотивационни панели, са поставянето на изграждането на екипи, предоставянето на отговорност и обучението, под определен предел на значимост.

Мотивирането на членовете на екипи за успешно управление на проекта е сложен процес. Влияние върху него оказват и редица обществени процеси. Към момента не съществува общоприета и единна система за мотивация на проектния екип. Всеки бенефициент изхождайки от вътрешните си правила и стандарти решава дали да използва методи за мотивационно въздействие, които да подпомогнат ефективността на проектния екип. Организациите трябва да намерят персонален подход към членовете на проектните екипи, за да ги мотивират при отчитане на неповторимото съчетание от качества, които притежава всеки човек.

Наличието на социално-икономическия феномен проектен екип с неговия мотивационен потенциал и натрупаният емпиричен опит в България от последните години в областта на проектното управление, предопределя

необходимостта от такова управление на човешките ресурси по проекта, което гарантира най-пълноценно използване на хората. Практиката показва, че идеални проектни екипи не съществуват. Безспорно ролята на мотивацията за ефективността им е значима и предстои да бъде преоткривана. Затова проблемът няма, или поне не скоро, да се превърне в управленски атавизъм. Разработването и утвърждаване на подходи, които да са взаимно обвързани и насочени към въвеждане на съдържателни изисквания за състава на екипа, съответни стимули и правила за оценка на приноса на отделните членовете за ефективното изпълнение, ще даде възможност за проявяване на мотивационния потенциал на проектния екип, както при реализацията на отделния проект, така и за организацията.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Илиев, Й. 2009. Управление чрез мотивация, Варна: УИ ВСУ „Ч. Храбър“.
2. Кънчев, М. 2002. Управление на човешките ресурси, София: УИ „Стопанство“.
3. Миланова А., П. Найденова. 2013. Управление на човешкия капитал във фирмена среда. Социантропологична и мотивационна детерминираност, София: АИ „Проф. Марин Дринов“.
4. Паунов, М. 2001. Мотивация за добрите резултати и лоялността на хората, с които работим, София: УИ „Стопанство“.
5. Ръководство за система от знания за управление на проекти. 2011. (PMBOK®GUIDE) – четвърто издание, София: Изд. „Класика и стил“.
6. Тодорова, К. 2008. Организационно поведение, Шумен: УИ „Епископ Константин Преславски“.
7. Христова Т., Т. Христов и С. Христов. 2006. 10-те златни правила за работа в екип, София: ИК „Сиела“.

# ЗА НЯКОИ ПРОБЛЕМИ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА ПРОЕКТНИТЕ ЕКИПИ

гл. ас. д-р Вяра Славянска

*Бургаски свободен университет, Бургас*

## ABOUT SOME PROBLEMS IN THE MANAGEMENT OF PROJECT TEAMS

**Viara Slavianska**

*ABSTRACT: The paper is devoted to a problem of extreme actuality and significance for Bulgarian business practice, and namely – the problems in the project teams' management. It consecutively accents upon the importance of the project activity, the specifics and problems in the management of projects and project teams in a multi-project environment. It is indicated the necessity of transfer of successful practices from organizations, functioning in a more developed economic environment and having traditions and long experience in the application of the project management concept, inclusive in working on European projects and programs.*

*KEYWORDS: multi-project environment, project management, project team.*

### 1. УВОД

Днес работата по проекти е повсеместно разпространена във всички сфери на стопанската и нестопанската дейност – изключително трудно е да се посочи конкретна област, която да не прилага проектите като начин за придобиване на множество ползи и като средство за постигане на краткосрочни и дългосрочни цели. Бизнес организациите все повече възприемат проектната дейност като възможност за реализиране на организационната си стратегия и съответно за подобряване конкурентноспособността на пазарната си позиция. В тази връзка усилено се говори и пише за „проектизация“ на съвременната организация, която се изразява в преход от управление на проекти към управление чрез проекти. На практика работата по проекти се е превърнала не само в условие за успешното функциониране и пазарно позициране на самата организация, но и в един от съществените критерии за оценяване на нейната обща ефективност.

Нашата страна не остава встрани от тези глобални тенденции. Българската строителна, отбранителна и други индустрии, както и научно-изследователски институти, центрове и лаборатории от десетилетия са изцяло проектно

ориентирани, но през последните години организирането на дейността под формата на проекти се превърна в основен начин на работа и неизменна част от живота на почти всяка стопанска и нестопанска организация у нас. Все повече стопански субекти от различни браншове гъвкаво и предприемчиво използват възможностите на проектите, за да реализират своята мисия, стратегически и краткосрочни цели чрез максимално оползотворяване на наличните ресурси. Работата по проекти се установи като трайна тенденция и на практика понятието „проект“ се наложи като нарицателен термин за ежедневна употреба. Съществен принос за тази ситуация имат множество фактори, като например:

- осъзнаването на предимствата на проектния мениджмънт като инструмент за временно мобилизиране и насочване на наличните материални, човешки, информационни и финансови ресурси към области, които най-силно се нуждаят от тях;

- усвояването на методологията на проектния мениджмънт под влияние на чуждестранните инвестиции, наложили съвременни методи и техники в управлението на организацията;

- акумулирането на знания и компетенции посредством множеството образователни (бакалавърски и магистърски) програми и обучителни курсове за подготовка на проектни мениджъри, предлагани както от учебни заведения, така и от Българската асоциация по управление на проекти;

- приемането на България в Европейския съюз през 2007 година, което съществено улесни достъпа до финансови инструменти, подпомагащи работата по проекти в различни сфери и т.н. Това предостави почти неограничени възможности на организациите за изпълнение не само на вътрешно, а и на външно финансирани проекти.

## **2. МУЛТИПРОЕКТНАТА ОРГАНИЗАЦИЯ КАТО ЕСТЕСТВЕНА СРЕДА НА СЪВРЕМЕННИЯ ПРОЕКТЕН МЕНИДЖМЪНТ – СПЕЦИФИКА И ПРОБЛЕМИ**

В общия случай реализацията на един проект изисква неговото интегриране в ежедневните операции на организацията чрез временно въвеждане на т.нар. матрична структура. От една страна тя наистина представлява ефективен начин за оползотворяване на наличните организационни ресурси, но от друга страна е много трудна за управление, тъй като създава нов тип хоризонтални и вертикални взаимоотношения между структурните звена. В същото време в организацията обикновено се работи не по един, а едновременно по множество проекти с различна различни равнища на организационна и технологична сложност, с различна продължителност, размер, бюджет и изисквания както към процеса на управление, така и към качеството на крайния

продукт; някои от тях са свързани с адаптация към промените в обкръжаващата среда, други – с някаква конкретна производствена необходимост, а трети имат съвсем различен характер; някои са вътрешно финансирани, а други разчитат на национално или европейско финансиране. Независимо от конкретната си стратегическа значимост за организацията обаче, тези проекти не са нейна основна дейност, а съществуват като „вторичен” пласт и се осъществяват в условията на множество различни матрични структури. Тази ситуация очертава измеренията на мултипроектната среда, която е изключително сложна за управление поради общата ресурсна банка, на която трябва да разчитат проектите.

Мултипроектната среда се нуждае от ефективни механизми за балансиране на временно създадените и постоянно функциониращите организационни структури и звена. Постигането на синхрон между краткосрочните цели на различните проекти и дългосрочните цели на функционалните отдели изисква инструменти за дефиниране на приоритети и оптимизиране разпределението на наличните ресурси между конкуриращите се за тях проекти [2]. Твърде често такива механизми липсват, което създава предпоставки за конфликти и неефективно изпълнение на проектите. Затова не е изненадващо, че въпреки повсеместното разпространение на проектите, провокиращо непрекъснато усъвършенстване на методологията за тяхното управление, провалите сред тях са все по-често срещани. Някои от възможните проблеми и негативни ефекти, с които се сблъсква проектния мениджмънт в мултипроектната организация са [3]:

- проектите не постигат своите цели – изпълнението им закъснява във времето и/или не съответства на изискванията за качество на продукта/услугата;

- работата по проекти създава затруднения както на проектните, така и на функционалните мениджъри в организацията – естественят трудов ритъм се нарушава и ежедневната дейност на „стационарните” функционални отдели се затруднява, поради пренасочване на част от техните ресурси към временните нужди на проектите. На практика се получава така, че проектната и рутинната работа взаимно си пречат на ефективността;

- участието в проекти създава затруднения и демотивация у членовете на проектните екипи – разделянето на капацитета между проектните и обичайните задължения води до свръхнатоварване на служителите поради участие в множество проекти едновременно. Това намира резултат в стресираща трудова ситуация, неудовлетвореност и неефективност на персонала;

- изпълнението на сложни проекти става почти невъзможно – комплексните проекти изискват обезпечаване със собствени ресурси и интензивно взаимодействие между участниците при изпълнение на проектните дейности. Тъй като в повечето случаи подобни възможности липсват, мениджърите са склонни да декомпозират проектите в относително независими помежду си

под-проекти или задачи, изискващи малка интеграция или сътрудничество между членовете на екипите;

– в крайна сметка организационните цели, заради които са инициирани самите проекти, не се постигат.

### **3. УПРАВЛЕНИЕ НА ПРОЕКТНИ ЕКИПИ В МУЛТИПРОЕКТНА СРЕДА – СПЕЦИФИКА И ПРОБЛЕМИ**

В повечето случаи неуспешното изпълнение на проектите е свързано с неефективно управление на проектните екипи. От всички критични фактори за успеха на проекта и от всички ресурси, с които той разполага, най-важни и същевременно най-трудни за управление са човешките. Причините са разбираеми и лесно обясними. По принцип управлението на персонала е изключително сложна дейност, а управлението му в мултипроектна среда придобива съвсем различни и същевременно много по-комплексни измерения.

В мултипроектната организация непрекъснато се изпълняват множество проекти и служителите разпределят своите трудови усилия между обичайните си ангажименти във функционалния отдел и текущите си проектни задачи. Намирайки се дори не на „двойно“, а на „множествено“ подчинение, от тях се изисква да синхронизират временната и постоянната си дейност по начин, който осигурява едновременно постигане на проектните, организационните и личните си цели.

Най-общо управлението на проектните екипи се приема за ефективно, когато

1) осигурява изпълнението на проекта в рамките на изискванията за време, разходи и качество;

2) не пречи, а подпомага работата на постоянните функционални звена;

3) съдейства за повишаване личното удовлетворение на членовете.

В този процес има няколко основни участника със специфични задачи и отговорности:

– проектен мениджър, който има ангажимент да планира, формира и развива екипа с оглед достигане на проектните цели;

– функционален мениджър, който има ангажимент да съдейства на проектния мениджър и на практика да реализира организационните политики за управление на човешките ресурси;

– специалисти от отдела за управление на човешките ресурси, които имат ангажимент да създават среда, насърчаваща и подпомагаща работата по проекти;

– висш мениджмънт, който има ангажимент да изгражда проектно-ориентирана култура.

Следователно ефективното управление на екипите е в тясна връзка с

- формалните пълномощия на проектните мениджъри да влияят върху формирането и работата на екипа. Различните типове организационни структури (слаба, балансирана или силна матрица), в рамките на които се реализират проектите, предоставят различни възможности за това;
- уменията и компетенциите на проектните мениджъри във връзка с управлението на проектната интеграция, обхвата, качеството, времето, разходите, комуникациите, доставките, човешките ресурси и риска, включително поддържането на изрядна отчетна документация по проекта. Различните типове проекти се нуждаят от различен микс от т.нар. „меки“, „твърди“ и конкретни технически умения;
- мотивацията на участниците да изпълняват успешно своите проектни задачи, която може да има вътрешен или външен характер;
- наличието на ефективни механизми за разпределяне на човешките ресурси между проектите по начин, който създава условия за безпроблемно интегриране на вторичните проектни дейности в трудовото ежедневие на персонала, тоест не пречи на ежедневната дейност на участниците, и осигурява максимално съответствие с характера на конкретната проектна дейност;
- наличието на система за оценка и възнаграждение, която създава мотивация за участие и успешно изпълнение на проекти, както и на система за обучение и развитие, която съдейства за формиране и усъвършенстване на умения, необходими за управление и изпълнение на проекти. Това означава адаптиране и адекватно интегриране на цялата система за управление на човешките ресурси с управлението на проектните екипи.

#### **4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Значението на проектите като осъзната стратегическа необходимост за съвременната организация и сложността на мултипроектната среда стимулират непрекъснато търсене на инструменти за тяхното по-успешно управление. Тази мисия обединява усилията както на академичните изследователи, така и на практикуващите мениджъри. Осъзнавайки необходимостта от механизми за балансиране на проектните и организационните цели, те се опитват да разработват все по-съвършени методики за определяне на приоритети в проектното портфолио, за ефективно разпределяне на ресурсите между проектите и за оптимизиране на сътрудничеството между проектния и функционалния мениджмънт при управлението на проектите и проектните екипи. Въпреки акумулирания значителен теоретичен и практически опит в областта на проектния мениджмънт в световен план, все още липсват достатъчно ефективни инструменти, които биха могли да подпомогнат изпълнението на проектите в една мултипроектна среда. Като следствие от това организациите

продължават да демонстрират променлив успех при управлението на своите проектни екипи.

В България непрекъснато нараства броя на организациите от мултипроектен тип. Паралелно с това нараства и броя на образователните и обучаващи институции, предлагащи курсове, бакалавърски и магистърски програми в областта на проектния мениджмънт, броя на преподавателите и научните изследователи с необходимите компетенции, броя на практикуващите (включително сертифицирани) специалисти в областта на проектния мениджмънт и т.н. [1]. Въпреки това управлението на проектните екипи общо взето остава слабо развита област както по отношение на теоретичните разработки на академичните изследователи, така и във връзка с конкретните нужди на българската стопанска практика. От една страна, съществуващите в българското научно пространство изследвания в областта на проектното управление са изключително малко на брой и не обхващат неговото проявление в мултипроектни условия, следователно теорията значително изостава от реалните проблеми на практиката. От друга страна, организациите така или иначе са принудени да намират собствени практически решения за адаптиране на своите системи, политики и процедури към контекста на мултипроектната реалност, които разбира се, се отличават с различен успех.

Въпреки липсата на общовалидни инструменти за ефективно управление на проектните екипи, можем да очакваме стопанските субекти, функциониращи в по-развита икономическа среда, с традиции и дългогодишен опит в прилагането на концепцията за проектния мениджмънт, включително в работата по европейски проекти и програми, да прилагат по-успешни механизми за управление на своите проекти и в частност екипи. Следователно опознаването на опита и взаимстването на знания и успешни практики от тях би могло да генерира реални ползи за българската стопанска практика. Това може да се разглежда като едно от измеренията на потенциалните ползи от членството на България в Европейския съюз.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Андронов, Е., М. Александрова, Л. Иванова, Проектното управление в България: състояние и перспективи, Сф., 2009.
2. Славянска, В., Специфика при управлението на проектен екип в мултипроектна организация, сп. Управление и устойчиво развитие, Лесотехнически университет, 2010.
3. Славянска, В., Относно успешната реализация на проекти в „Лукойл Нефтохим Бургас“ АД, Първа международна научно практическа конференция „Икономика и мениджмънт'10“ Технически университет – Варна, 2010.

# УЧЕНЕ ПРЕЗ ЦЕЛИЯ ЖИВОТ – ПАРТНЬОРСТВО И РЕШЕНИЯ

преподавател Емилия Маркова

Колеж за работническо обучение, София

## LIFELONG LEARNING – PARTNERSHIP AND SOLUTIONS

**Emilia Markova**

*ABSTRACT: Growing the Importance of the Lifelong Learning to improve the knowledge, the skills, and the competencies of the employees on the workplace and to achieve on sustainable development.*

*The topic of the study is highlighted the role of the cooperation and partnership for development and improvement of the professional training. Developed is the possibility to organize professional education and training through work (dual training) as a form of partnership between the school and the employer.*

*KEYWORDS: Lifelong Learning, Education and Training, Professional Training, Dual Training, Partnership, Dialogue, Government, Business, Educational System, Employers, Value added.*

Широката гама от различни форми на образование, обучение и учене, в които човек участва през целия си жизнен път, превръщат в предизвикателство изграждането у нас на адаптивна система за образование и обучение, която да допринесе за формирането и реализирането на мислещи, можещи и инициативни личности. Известно е, че в Меморандума на Европейската комисия за учене през целия живот (2000 г.) то се определя като „всяка дейност за учене, предприемана през целия живот за подобряване на знанията, уменията и компетентностите“. Актуалността на темата излиза на преден план и по повод приетата от Правителството през м. януари т.г. Национална стратегия за ученето през целия живот за периода 2014 – 2020 г., която е изцяло насочена към постигане на европейската цел за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж. На тази цел са подчинени предучилищното възпитание и подготовка, общото училищно възпитание, професионалното образование и обучение, висшето образование, продължаващото обучение на възрастни, неформалното обучение, самостоятелното учене – всички те са призвани да осигурят и стимулират образователна среда за равен достъп до УЦЖ, която да бъде съобразена с потребностите на икономиката и промените на пазара на труда.

За изпълнението на тези политики може да съдейства диалогът и сътрудничеството, доверието и уважението между заинтересованите в процеса страни. Не случайно в Стратегията една от целите, които се изтъкват е: „Изграждането на партньорски мрежи между средните и висшите училища, научните организации, бизнеса и местната власт, вкл. и създаването на учещи региони”.

Реализацията на принципа „Учене през целия живот” за представителите на държавата, образователна система, научната мисъл, бизнеса и неговите организации и др. партньори е свързана непосредствено с формирането на **културата на новото и иновативно професионално обучение**. По-бързият изход от кризата и поставената задача за реиндустриализация на страната, както и процесът на подобряване на социалната ни кохезия в Европа, налагат модернизиране на системата на професионално образование и обучение. Необходимите промени свързваме по-конкретно с инициативи и подобрения за усъвършенстване системата на професионалното обучение, с решаващата роля на продължаващото професионално обучение и вътрешното фирмено обучение, вкл. и при отчитане на условията на несигурност, риск и промени. Успоредно с това сме свидетели как все повече популярност придобива обучението чрез работа (т.н. дуално обучение). Амбицията е постигане на все по-голямо съответствие на придобиваните знания, умения и компетентности с изискването и потребностите на пазара на труда с оглед подобряване на конкурентноспособността на нашите фирми и икономика.

Ето защо, на настоящия етап все по-актуално звучене придобива планирането на професионалното обучение в съответствие с обществените потребности и по-конкретно в зависимост от потребностите на пазара на труда, стимулирането му в приоритетни за икономиката и бизнеса сфери, както и адаптиране на учебното съдържание в партньорство с бизнеса. *Как може да използваме диалога и сътрудничеството с цел интензифициране формите и проявите между средното, висшето и професионалното образование от една страна и участието на работодателите и други социални партньори от друга страна, как да очертаем и конкретизираме необходимите стъпки за по-качествено и по-ефективно професионално образование и обучение?*

*На ниво предприятие систематичното управление на процеса на квалификация и на обезпечаване на необходимите ресурси за процеса на обучение на работното място е от съществено значение. За да има прогрес е нужно разписването от партньорите на ясни правила за персонала, който повишава квалификацията си, включително прилагането на иновативни стимулиращи мерки за освобождаване от работа с продължаване на заплащането (под формата на платен отпуск, използване на европейския опит за внедряване на т.н. индивидуални „спестовни сметки”, резултат от изработено наднормено*

работно време), стимули за мотивация и обучение, насърчаване на успешното приключване на учебните програми и не на последно място – обвързване с повишаване размера на получаваното трудово възнаграждение, т.е. по-високи заплати, по-добри възможности за кариера и т.н.

Сключването на двустранни споразумения между професионални гимназии/висши училища и частни компании за осигуряване на училищна/университетска практика по специалности, за които няма предвидена държавна такава, като за приемането на практиканти на фирмите бъде осигурена месечна субсидия за всеки нает практикант.

*На ниво бранш/отрасъл* този процес може да се ускори и със сключването на споразумения между социалните партньори, които да подпомагат процеса като определят ясни стандарти за по-нататъшно обучение. Мнението, че обученията наистина не попадат в обхвата на необходимостта на бизнеса може да се коригира чрез предоставяне на конкретно обучение от самите работодатели. Могат дори да се разработват планове и програми за вида на обученията, които да се предоставят в дадена територия (регион).

На това равнище действие в правилна посока е подкрепата за успешно прилагане на колективните преговори и колективното трудово договаряне и споразумяване на приложими договорености за по-нататъшно обучение. Много е важно договарянето на корпоративни социално отговорни политики към персонала – ранно разпознаване и селекция на талантиви лица, стипендии, стажове, стимулиране търсенето на новости, иновативни фирмени схеми и подходи и устойчиви решения. Подобен пример е разработването и внедряването на система от стипендии и ваучери за талантиви студенти, както и насърчаване на държавата и бизнеса за съвместни дейности относно осигуряването на професионална реализация на младите докторанти и начинаещи учени.

Друг елемент е разширяване на сътрудничеството между заинтересовани страни в посока търсене и споделяне на стратегии, методи и съдържание и разпространяване на практикуван добър опит, стандарти и резултати. Посмелото въвеждане в практиката на системи за дистанционно и електронно обучение е в посока развитие на професионалното образование и обучение. Изграждането от браншовите партньори на буферни секторни фондове за професионална квалификация (национален и секторни фондове) може да донесе позитиви на политиките за по-качествено обучение. Особено, ако в тях бъде разписан и приет механизъм за отчисление на процент от годишната печалба (или от Фонд „Работна заплата“) на всяко предприятие, за което работодателите пък, да ползват данъчни облекчения. Интерес предизвиква идеята за приемането и утвърждаването на студентското кредитиране като форма за подпомагане на студентите и начин да се повиши отговорността към учебния процес. В този ред на мисли е и утвърждаването на ваучерната система за финансиране на професионалното обучение и ключови компетентности са нужни на заети, самонаети и безработни лица.

На централно ниво са нужни законодателни промени, които да гарантират повече сигурност за младите хора, останали без работа, въвеждане на специфичен режим за натрупване на осигурителни права на зетите извън класическите форми на сключване на трудов договор (напр. сезонни или надомни работници, работа на непълно работно време и др.п.).

**Обучението чрез работа, т.н. дуално обучение** като възможност за придобиване на професия и квалификация в реална работна среда под ръководството на наставник, занапред се очертава с ключово значение. Въпреки, че в основата му стои споделяне на отговорностите от държавата и бизнеса, разглеждането му като форма на партньорство между образователните институции и работодателите и други заинтересовани организации, осигурява възможности за прилагане на гъвкави подходи в организирането и провеждането на тази форма на професионално образование и обучение, съобразена със спецификата на предприятието и възможностите на обучаемите. Сред социалните партньори има съгласие за въвеждането му.

Факт е, че много страни проявяват интерес към тази система. Тя се прилага с успех в Германия, Австрия, Швейцария и др. държави. Опитът им сочи редица предимства в сравнение с традиционната система на обучение. Например в Австрия 80% от времето си стажантите прекарват в бизнеса и само 20% в професионалното училище. Те работят в реална работна среда, усвояват нови технологии, допринасят за изпълнението на производствените задачи и съответно за приходите на фирмата. След полагане на заключителния изпит, те имат необходимия капацитет да започнат директно работа в предприятието.

Ясно е, че никоя система не може да бъде копирана. Затова, за да се развие и приложи този модел на обучение, е необходимо да се гарантира спазването на широка палитра от ангажименти и изисквания на различните нива:

– При работодателя: създаване на условия за спазване на продължителността на обучението на съответната професия/квалификация, осигуряване на съответно работно място за обучение, на условия на труд и безопасност и здраве при работа, на необходимото учебно производствено оборудване, продължителност на работното време (дневно, седмично и т.н.), заплащането на обучаеми, преподаватели и наставници, осигуряване на наставник и неговите качества пр. Работодателите могат да бъдат големи, малки или средни предприятия, занаятчийски, стартиращи бизнес и пр. Нужно е ясно фирмено планиране и адаптирано към спецификата на производствената дейност или извършваните услуги. съдържание на учебните програми, разработени при отчитане на спецификата на съответните целеви групи.

Обучаващата организация носи отговорност за провеждането на качествено и съдържателно обучение и постигането на високи учебни резултати в съответствие с утвърдените учебни програми. От практическа гледна точка

значение може да има професионалното сътрудничество с външни учебни заведения и центрове. Важно е периодът на обучение да бъде синхронизиран с производствения процес.

– Централната власт: ангажименти за изготвяне на държавен стандарт, определяне на професиите, респ. квалификациите за обучение чрез работа, като се отчитат най-търсените професии и специалности по сектори и региони, разработване на учебните програми, осигуряване на връзка между държавните образователни изисквания и професионалните стандарти, механизъм на оценка и валидиране на знанията и уменията, финансиране (частично субсидиране) на работодателя, обучения на учители и наставници, договорно-правни отношения в които могат да се обвържат различните участници и пр.

– Социалните партньори: акцент е общата работа по обсъждане промените в образователните закони и произтичащите необходими промени в трудовото и осигурително законодателство (а защо не и изработване на Кодекс на образованието, в който като рамков нормативен документ да намерят място основните принципи и характеристики!); в осъществяването на мониторинг и контрол, на публичност и гласност; широка информираност на условията на работа и обучение; ефективност на разходваните средства, провеждане на информационни кампании.

Усъвършенстването на механизма на диалог и сътрудничество между всички заинтересовани страни търси постигането на баланс между предлаганото ПОО и търсенето на пазара на труда на специалисти с определена квалификация. Обединяването в една посока на усилия на правителство, образователна система, бизнес с оглед осъществяване на интердисциплинарно сътрудничество, съдържа като най-важни ефекти ръст в заетостта на работната сила – вкл. тази с ниско и средно ниво на професионална квалификация, в младежката заетост и пр. Взаимните компромиси и съгласие ще гарантират постигане на висока степен на надеждност при реализиране на амбициозните цели и дейности на развитие до 2020 г.

*В заключение* – партньорството в обучението е важен фактор за добавена стойност и превръщане на УЦЖ от модерни слова в реална практика.

## **ЛИТЕРАТУРА**

1. Национална стратегия за ученето през целия живот за периода 2014 – 2020 г.
2. Меморандум на ЕК за учене през целия живот (2000).

# МИГРАЦИЯТА ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА СОЦИАЛНАТА РАБОТА

доц. д-р Пламен Иванов

Шуменски университет „Еп. К. Преславски“, Шумен

## MIGRATION FROM SOCIAL WORK POINT OF VIEW

Plamen Ivanov

*ABSTRACT: When we begin to clarify the problems of social work is necessary to clarify the meaning and essence of the phenomenon of migration (Latin Migration-relocation). Migration is the movement of people to change of residence. Migrations can be: Internal – movement of people within the country, which in Bulgarian is perceived to be called the common word migration; External – moving people outside their community – state, continent*

*KEYWORDS: migration, social work, mobility*

Когато започнем да изясняване проблемите на социалната работа е необходимо да изясним понятието и същността на самото явление миграция (лат. *Migration* – преселване). **Миграцията** е преместване на хора с цел смяна на местоживеенето.

Миграциите могат да бъдат:

Вътрешни – преместване на хора в границите на държавата, което в българския език е възприето да се нарича с общата дума *миграция*;

Външни – преместване на хора извън общността им – държавата, континента.

По отношение на трайността си миграциите биват:

Временни – сезонни или с намерение за няколко години;

Трайни (постоянни) – с намерение за продължителен период от време, понякога за цял живот.

И временните и трайните миграции в редица случаи се оказват, че са станали трайни или се превръщат във временни.

По отношение на формите на миграция, външните миграции биват:

**Емиграция** – напускане на местоживеенето;

**Миграция** – пристигане на ново местоживеене;

**Реемиграция** – завръщане след временна емиграция;

**Бежанство** – емиграция, която става нерегламентирано, чрез бягство;

**Репатрация** – насилствено връщане на емигранти, организирано от дър-

жавата, от която емигрират на основа на споразумение с държавата, в която имигрират.

**Депортация** – насилствено връщане на имигранти.

Вътрешната миграция може да се осъществи и по обективни причини, каквато е:

**Евакуация** – временно или постоянно преместване на големи групи хора за избягване на някаква опасност или рязко влошаване на условията за живот (пожар, наводнение, земетресение, вулканична дейност, производствени и екологични катастрофи, военни действия и др.

И при вътрешната и при външната миграция е възможно насилствено

**Изселване и преселване** – преместване на отделни личности, малки или големи групи хора на основание на държавни решения или международни споразумения.

Особено явление е вътрешната миграция, особено от селото към града или от малкия към големия град.

**Мобилността** на хората в трудоспособна възраст е важен фактор от гледна точка на икономиката и спомага за намаляване на безработицата и подобряване на доходите като проблем на личността и семейството. От друга страна, вътрешната миграция може да причини обезлюдяване на цели региони или силно влошаване на икономическото им състояние.

Социалната работа с мигрантите се намира все още в началото на своята научна и практическа институционализация. Съществуващите школи и направления провеждат продуктивни изследвания, като натрупват в рамките на своите концептуални подходи научен и материал много ценен за социалната работа. Плуралистичният научен подход дава възможност постепенно да се формулира концепция, която да използва така наречените работни понятия, които да дефинират понятието миграция.

Социалният работник може да види в миграцията на населението аспекти, които водят да противоречия между мигрантите и новата социална среда, отклонения от нормите – дезадаптация, дезинтеграция и девиация<sup>1</sup>. Това поражда необходимост да се намерят начини и технологии, които да помогнат на клиентите да компенсират тези отклонения и да ги коригират с помощта на различни методи за работа както със самите мигранти така и с приемащото население.

Мигрантите са субекти, на които е необходима социална помощ за адаптация и интеграция в средата, където са попаднали. Най-оптималното разглеждане на миграцията е едновременното разделяне със „собствените“ екологични, социо културни, производствени структури за идентичност и навлизане в „чужди“ структури за идентичност на новата територия. По този начин миграцията на населението престава можем да представим не само като

---

<sup>1</sup> Отклонение от нормалното положение.

процес определен от териториалната мобилност, преместване в определена територия, но и като състояние на примирение с новата среда. От гледна точка на социалната работа миграцията се включва в контекста за промяна и установяване на отношения между определени групи хора или индивиди с приемащата социална среда.

Съществуват различни определения на понятието миграция например: движения на хората от една територия към друга поради различни причини през граници, административно териториални единици и държави, което е съпроводено с временна или постоянна промяна на местожителството, но това е твърде тясно определение, което може да е удобно за миграционните, митническите и граничните власти, но в него не се обръща внимание на социо културните и етническите фактори в условията на глобализация. Съществуват и други определения за миграция, които я описват като преместване на населението независимо от разстоянието и продължителността във времето основно поради икономически различия на териториите. Тук обемът на понятието миграция се разширява с териториален и времеви аспект, което е има особено значение за икономическия анализ на миграцията, но за социалната работа това определение не е достатъчно продуктивно. В различните определения за миграция присъства универсалния признак преместване в нова територия, но за социалната работа е необходимо да се разгледат такива страни на миграцията като прекъсването на определени структури за идентичност и възникването на проблеми с адаптирането и интегрирането с новите структури за идентичност. В понятието миграция е съсредоточено вечното противостоене „свой – чужд“. Това е процес не само на промяна на мястото за живеене, но и социо културно състояние на хората, които попадат в ситуация, при която съществува разделение на „свои“ и „чужди“. Социалният работник разглежда този проблем в ракурса на създаването на комплиментарна (допълваща) среда за взаимодействието между „свои“ и „чужди“ („местни“ и „пришълци“). Такова разбиране е близко до подходите на авторите за „антропотока“ (Б. Междуев, С. Дахин, А. Петигорски и др.). Такова тълкуване отчита и концепцията за трите стадия на миграционния процес (Л. Рибакowski) и други подходи, които са насочени към адаптационна и интеграционна работа.

Понятието миграция в концепциите за „антропотока“ се разглежда не като събитие в рамките на определено време и пространство, а като едно от условията за съществуване и социална идентификация. Основните фактори определящи даден вид миграция са променливи. Миграцията е свързана не само с етническия произход, езиковото разнообразие, но то обхваща по-голям обем. В концепцията на А. Петигорски се обръща внимание на това, че съзнанието възприема забележителни и сбити във времето премествания на хората като събития, които имат начало и край. Разглеждането на миграцията като забележително преместване е необходимо за икономиката и

икономическата география. Но в миналото и в съвременността миграцията може да има латентен характер, когато сроковете и географските и рамки се оказват „размити“ (не са точно определени) и не може да бъде определена като събитие. В такива случаи мигрантите постепенно (през поколение) се идентифицират с новата социална среда, което трудно може да се нарече миграция. Американския учен Дж. Рънфи нарича такива промени дифузия елиминирайки дилемата „свои – чужди“, което я различава от стратегията насочена към интеграция, смесена културна среда, изолация и постмодерните модели за нация и култура.

Имайки в предвид горе посоченото можем по лесно да различим моделите социална работа в рамките на социално-миграционните стратегии. Стратегията за интеграция предполага включване на мигрантите, което води до приемане от тях на културните норми, които са разпространени в приемащото общество, вследствие на което отслабва влиянието на културните норми на обществото, от което пристигат. Преодолявайки маргиналното раздвоение на личността на емигранта включването му в новото общество води до обединяване на етносите под егидата на културата на приемащото общество (например в Русия, Франция, Великобритания и САЩ) или до смесване и възникване на културна симбиоза както в страните от Латинска Америка. Както показват неотдашните събития във Франция със българските цигани, възможностите за интеграция не са безкрайни, а пропуските създават сериозни проблеми. Поради съпротивата на интелигенцията например на езиковите имигранти се ограничават правата им. Стратегиите да интеграция имат нужда от обновяване при определяне на различните потоци от емигранти.

Стратегията на мултикултурата предполага запазване в приемащото общество на културните традиции на мигрантите, които живеят според културните норми на обществото от което пристигат, но признават и официалните норми на приемащото общество. Частично мултикултуризма беше присъщ за редица национални мултиетнически общества в СССР, Югославия и Швейцария. Сега тази стратегия се развива като модернистичен проект. Мултикултуризма може да доведе и до нежелани резултати дори и до свиване на територията на местното население, както това се случи в Косово. Възможни са и редица варианти за изолация или изключване на емигрантите, независимо от нарушаването на правата на човека, при който мигрантите за дълго се натикват в определени „ниши“, до където ги допуска местното население. Такъв модел според известния американски социолог И. Валенстайн ще се утвърди в бъдеще в САЩ защото се предполага, че там ще пристигнат около 150 милиона мигранти, но тези имигранти, ще бъдат отделени от местното население със сериозни ограничения на правата<sup>2</sup> – такава миграционна стратегия се нарича диференцирана ексклузия (изключване). Необходимо е да подчертаем, че

---

<sup>2</sup> *After Liberalism*: Immanuel Wallerstein стр. 1921, С. 2003.

мултикултурата и изолацията вече се считат като недостатъчни за решаването на миграционните проблеми. Те се допълват от постмодерните проекти, които предполагат изясняване на особеностите на емигрантите в агрегираното общество, в което мигрантите притежават размита идентичност вместо собствена етническа идентичност. Такива емигранти могат да се наместват в определени ниши на агрегираното общество като не създават проблеми за интеграцията и адаптацията. Доставчиците на такива емигранти ще станат страни с размита национална идентичност.

Необходимо е да се разгледа и понятието „дифузия“ при миграцията. Дифузията това е феномен на забавената, разтеглената във времето миграция, което ни помага да представим миграцията не само като преместване, но и като състояние, което е едно от постоянните условия за съществуването на човечеството. Дифузията има съществена роля за промяната на културния, социалния и политическия ред като се размиват етническите, етнокултурните и етнолингвистичните граници.

Съвременните концепции и стратегии за миграцията могат да се допълват взаимно. Разглеждайки проявите на различна степен на дифузия като следствие от различните стратегии за миграция, което е продуктивен методологичен прием за разбиране процесите на изолация, интеграция, асимилация и абсорбиране. Като задача на миграционната политика на XXI век е приемливо да се разглежда интеграцията не само като миграционна стратегия, но и като метод на социалната работа съчетаващ реабилитацията<sup>3</sup>, акултурацията<sup>4</sup> и адаптацията<sup>5</sup>.

## ЛИТЕРАТУРА

1. After Liberalism: Immanuel Wallerstein стр. 1921, С. 2003.

---

<sup>3</sup> Възстановяване на авторитета и достойнството на някого.

<sup>4</sup> Процес на взаимно влияние на култури, обмен на културни особености, приемането на културата на един народ (частично или пълно) от друг народ.

<sup>5</sup> Приспособяване на човек към изменящи се условия на средата.