

**ТРАДИЦИИ, ПРИЕМСТВЕНОСТ  
И РАЗВИТИЕ  
В ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ  
НА СТОПАНСКИЯ ЖИВОТ**



ПОД РЕДАКЦИЯТА НА ДОЦ. Д-Р БОРЯНА ГАГОВА

**ТРАДИЦИИ, ПРИЕМСТВЕННОСТ И РАЗВИТИЕ  
В ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ  
НА СТОПАНСКИЯ ЖИВОТ**





Студентска научна конференция „Традиция – приемственост – развитие“. Доц. д-р Боряна Гагова със студенти от Юридическия факултет, участващи в конференцията при откриването в зала 1 на СУ „Св. Климент Охридски“, 21 май 2007 г.

**ТРАДИЦИИ, ПРИЕМСТВЕННОСТ И РАЗВИТИЕ  
В ДЪРЖАВНОТО УПРАВЛЕНИЕ  
НА СТОПАНСКИЯ ЖИВОТ**

*Под редакцията  
на доц. д-р Боряна Гагова*

София • 2009  
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

*Този научен проект се реализира с помощта на фонд „Научни изследвания“  
към Софийския университет „Св. Климент Охридски“*

*На корицата: Йордан Шентов. Св. Климент Охридски*

© 2009 Боряна Н. Гагова – съставител, предговор и студия

© 2009 Борис Драголов – художник на корицата

© 2009 Йордан Ив. Шентов – илюстрация

ISBN 978-954-07-2858-4

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

**Традиции, приемственост и развитие в държавното управление  
на стопанския живот**

Българска Първо издание

Под редакцията на доц. д-р Боряна Гагова

Редактор Василка Шишкова

Художник Борис Драголов

Предпечат Валерия Накова

Формат 70/100/16 Печ. коли 38,5

---

*Това сътворение – плод на съвкупните усилия на млади и стари,  
устремени към служене на знанието, истината и правдата умове,  
се посвещава*

*на АЗБУКАТА, НАРЕЧЕНА КИРИЛИЦА,  
благодарение на която българският народ  
просъществува във векове на тежки изпитания,*

*на СВЕТИ КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ – твореца и учителя,  
който чрез тази азбука ни посочи пътя към напредъка –  
просвещение и сътворение, а не разрушение,*

*и на СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“,  
в който като в кошер жужат, събирайки знание и духовна сила  
медоносните творци на просветеното бъдеще на България.*

---



## **СЪДЪРЖАНИЕ**

Творческото сътрудничество между преподавател и студенти – ключ към позитивна промяна в образованието

*Боряна Гагова / 21*

Взаимообучителна методика БГ

*Боряна Гагова / 21*

### **Първи раздел**

#### **Стопанските традиции от дълбока древност до наши дни като източник на поуки за настоящето и бъдещето**

Управленската криза през Първия преходен период в Древен Египет

*Богдан Русев / 41*

Древен Китай – развитие на една различна цивилизация

*Теодора Маджарова / 62*

SPQR – формулата за републиканско управление на Рим

*Димитър Александров / 83*

Картаген – история, обществен строй, политика и икономика

*Димитър Божилков / 94*

Управление и социално-икономическо развитие на града държава Венеция

*Стела Йорданова / 117*

България днес и по времето на Стефан Стамболов. Характеристики на икономическото развитие

*Биляна Русева / 132*

Стопанска политика на Италия в периода 1922–1939 г.

*Павел Атанасов / 147*

### **Втори раздел**

#### **Държавно-регулаторни акценти в съвременното геоекономическо пространство**

Великите географски открития и световното икономическо развитие

*Мирослава Чифчиева / 163*

Ролята на държавата за икономическото развитие на САЩ

*Светлана Тодорова / 173*

Хонг Конг – най-свободната икономика на света между Изтока и Запада

*Радослава Качерилска / 195*

Емиратство Дубай – държавно регулиране и свободна стопанска инициатива

*Анна Иванова / 212*

Островът на свободата Куба и свободната стопанска инициатива

*Виктория Петрикова / 222*

Стопанско развитие на Венецуела. Новият курс на управление при режима на Уго Чавес

*Тодор Тодоров / 241*



### **Трети раздел**

#### **Състояние и перспективи на основополагащи системи в българската икономика**

Образованието и науката в България – предизвикателства за промяната им

*Надя Живкова / 249*

Здравеопазването като система. Системи на здравеопазване

*Ненко Салчев / 261*

Ролята на държавата във фармацевтичния бизнес

*Ина Радева / 290*

Банка ДСК – преди и след приватизацията

*Станислав Стефанов / 310*

Държавно регулиране в сферата на железопътния транспорт

*Ваня Тодорова / 325*

Държавно регулиране на спорта в България

*Венцислав Петров / 335*

Държавно регулиране в областта на трудовите отношения и социалния диалог в България

*Радина Къосева / 345*

### **Четвърти раздел**

#### **Глобалната климатична промяна като императив за радикална управленска промяна**

Влияние на измененията в климата върху икономиката

*Мария Шейтанова / 357*

Екологична мрежа „Натура 2000“: екологични, икономически и правни аспекти

*Миглена Рахова / 374*

Теорията за устойчиво развитие и Националният план за регионално развитие за периода 2000–2006 г.

*Юлия Кавръкова / 390*

Икономиката под влияние на климата или климатът под влияние на икономиката

*Сабина Попова / 409*

Ще „изгори“ ли глобалното затопляне икономиката на България и останалите европейски страни

*Магдалена Пантушева / 425*

Държавно управление в условията на извънредни ситуации – бедствия и кризи

*Невена Костадинова / 438*

## **Пети раздел**

### **Специфични управленски дейности, влияещи върху стопанското развитие**

Системен анализ: приложения

*Калина Георгиева / 457*

Преходът от национално счетоводно регулиране към принципите и правилата на международните счетоводни стандарти

*Петър Димитров / 473*

Противодействие на сивата икономика чрез подобряване на данъчния контрол и санкциониране на данъчните престъпления

*Росен Бъчваров / 486*

Икономиката на информационното общество

*Николай Доманов / 510*

Държавното регулиране и реалността относно интеграцията на децата с увреждания в съвременна България

*Милка Златкова / 529*

Инспекторатът на агенция „Митници“ като контролен орган

*Стоянка Ефремова / 543*

Държавно регулиране на стопанската, медицинската и научната дейност по проблема „луда крава“ във Великобритания

*Симона Лазарова / 564*

## **Приложения**

*Приложение 1:* Конспект по дисциплината Държавно регулиране на стопанската дейност / 591

*Приложение 2:* Студентски поглед към университетското образование  
Френската образователна система – градината на Кандид

*Мария Шейтанова / 593*

„Дръзни да мислиш“ или обучението в Университета в Гент

*Виктория Петрикова / 598*

Системата на образование в Университета „Бикока“, Милано

*Сабина Попова / 600*

Кратък поглед към американската система за магистърско образование

*Евгения Ангелова / 603*

*Приложение 3:* Възпитаници на Юридическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“, участващи в сборника / 610

**Резюме на английски, руски и немски език / 611**



## **ТВОРЧЕСКОТО СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ ПРЕПОДАВАТЕЛ И СТУДЕНТИ – КЛЮЧ КЪМ ПОЗИТИВНА ПРОМЯНА В ОБРАЗОВАНИЕТО**

*Боряна Гагова*

### **За целта на този сборник и на тези уводни бележки**

В продължение на двадесет години (1988–2008) професионалната ми мисия бе да въвеждам студентите от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ в теорията за оптималното държавно управление на икономиката чрез инструментариума на правото. През този период непрекъснато се убеждавам в необходимостта от радикална промяна в умо-нагласата както на студентите, така и на преподавателите по отношение на крайната цел и пътя, по който се постига успешното усвояване на бъдещата професия. В самите професионални юридически среди гледните точки по отношение на смисъла и целите на юридическата професия и юридическото образование често се оказваха диаметрално противоположни. За някои от практикуващите юристи правото бе само доходна и престижна професия, за други – мисия на живота им и непрекъснатата битка за тържеството на справедливостта, а за трети – просто занаят, чрез който осигуряват прехраната на семейството си. Напълно естествено е тази целева разнопосочност в общността на практикуващите юристи да има своята аналогична проекция и в общността на студентите юристи. Преподавателският състав в юридическите факултети също е с разнородни разбирания както за целта и същността на юридическото образование, съдържанието на учебните планове и програми, начина на преподаване и изпитване, така и за крайния резултат, който трябва да се постига чрез самата преподавателската дейност. Поне в България това е така. В резултат на тази идейна разнородност се очертават и двете основни методологични направления в юридическата образователна система, а именно – прагматично-нормативистичното и идеалистично-творческото.

Без да крия, че принадлежа към второто направление, не отричам правото на съществуване и полезността на прагматично-нормативистичния модел. Отхвърлям само непримиримостта на някои негови представители към съществуването и на други модели, и на друга гледна точка. Многогодишните ми наблюдения показват, че добрата образователна система неминуемо включва успоредно прилагане на различни методически похвати и техники за обучение и проверка на знанията, които да съответстват на разликите в подготовката, психологическите предпочитания и ценностната ориентация на студентите. Очевидно е, че само балансираното, хармонично съчетание на съответстващи

на образователните цели и студентските потребности обучителни модели осигурява високо академично ниво на преподаване във всеки университет.

Изхождайки от тази позиция, в продължение на дълъг период от време се опитвах да формирам конкретна работеща методика за обучение и проверка на знанията при избирами дисциплини или неголеми задължителни курсове, като първоначално само включвах елементи от чуждия опит, адаптирани към конкретните университетски условия. Постепенно се оформи оригинална концепция за най-подходящия, реално възможен при наличните материални условия модел за модерно обучение на юристи, административисти и сходни специалности в конкретните български условия. Той представлява добре работещо съчетание между традиционния за България лекционно-изпитен модел в комбинация с елементи от чужд университетски опит, които придават динамика и усещане за съвременност на учебния процес, както и самостоятелно разработени от автора и проверени в практиката педагогически похвати, стимулиращи творческата активност и самостоятелност у студентите. Участието на самите студенти в творческия процес по оформянето на методиката е значително, въпреки че за тях навярно е трудно да усетят собствения си принос в цялостния процес поради краткия, едносеместриален период, в който работим съвместно. Основният, видим за тях резултат е новаторският тип изпитване и съвкупният продукт от сътворческата симбиоза между преподавател и студенти, които в продължение на няколко часа успяват да бъдат в синхрон и преминавайки съвместо през изпитната материя от началото до края, да си създадат една нова, значително по-цялостна представа за това, което изучават.

Целта на този сборник със студентски творчески опити е да даде, макар и бегла представа за това, което е направено през годините назад и най-вече през последните три учебни години, обхващащи периода от 2006 до 2008 г. включително. Същевременно се прави опит и да се спомогне за намирането на пресечната точка между разнопосочните студентски и преподавателски гледни точки относно целите, характера и резултатите от юридическото образование в България.

Целта на тези уводни бележки е да въведе по възможно най-краткия начин читателя в предназначението, историята и основните постижения и поражения в процеса на формиране на методиката за стимулиране на творческото развитие на студентите от Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“, изучавали свободноизбираемата учебна дисциплина „Държавно регулиране на стопанската дейност“.

## **За необходимостта от запаметяване и съхраняване на информацията за отминали събития, дейности и постижения**

Дългогодишната ми преподавателска работа в Софийския университет ми дава основание да насоча вниманието на неговите преподаватели и на бившите, настоящите и бъдещите студенти към едно странно на пръв поглед явление – твърде бързата забравя на всичко, което се е случвало в Университета в близкото минало, т.е. в непосредствено предхождащите настоящето десетина-двадесет години. Нека не забравяме, че ако през настоящата 2008 г. имаме честта да отбелязваме 120-годишнина от създаването на Софийския университет, предхождащ и предвождащ всички последвали го български университети, което ще рече – да чествуваме юбилея на най-престижния български ПЪРВОУНИВЕРСИТЕТ, то това се дължи и на относително добре съхранената „памет“ за случилата се тогава поредица от събития, за дейността на първите академични екипи, захранили с научно-преподавателски кадри всички други български университети, и за обществените прояви на най-видните негови студенти. Ползността от надлежното регистриране на университетските прояви в тяхната събитийна поредност е не само безспорна като аксиома, а и е задължителна характеристика на добре организираната академична дейност. Съществува обаче още един вид „памет“, който остава извън обхвата на академичната администрация. Това е емоционалната памет на преподавателите и студентите, в която събитията се отразяват не по реда на тяхната административна последователност, а по скалата на тяхното емоционално въздействие. И именно тя е тази, която определя характера и силата на трайните възприятия от случващото се в университетските аудитории, на преживения невидим духовен контакт с преподавателя и другите студенти, и в крайна сметка – с тази част от учебната материя, която задължително трябва да се възприеме, преработи и прилага в бъдеще в практиката. Въздействието върху тази емоционална памет на студентите е умение, което за съжаление не се преподава в школите за педагогическа подготовка на начеващите асистенти, защото в българските университети просто няма такива школи. А би било изключително полезно да ги има.

От личен опит и междуколегиален обмен на информация правя извода, че всеки от начинаещите в попрището на преподаването и обучението на практика е оставен сам да се справя с трудностите на първите педагогически опити и да се самоориентира в тънкостите на преподавателския занаят. Това, на което може да разчита, и то невинаги, е кратко въведение в основните техники на взаимодействие и адекватно реагиране, нахвърляни в някое междучасие от някой благосклонен по-опитен преподавател. Това обаче е крайно недостатъчно за професионалното изграждане на младия, устремен към науката човек и за създаване у него на самочувствие като педагог и учен. Липсва онова твърде

необходимо предаване на натрупания у предходните поколения преподаватели опит чрез придобиването на който и чрез непрекъснат обмен на информация и корекция на грешките да се изгражда постепенно израстващия учен-педагог.

Надали има преподавател, който в първите си асистентски години да не е попадал в клопките на добре обмислени и подготвени от студентите серия от въпроси, целящи проверка на професионалната му подготовка и избличение на неговата неподготвеност. Това означава, че не само преподавателят изпитва студентите, а и самият той често е подложен на изпит. Обикновено тези твърде емоционално напрегнати за преподавателя ситуации се помнят от него до края на професионалния му живот и му служат като банка с позитивен и негативен опит, от която черпи, когато напътства младото преподавателско поколение. Понякога негативният опит се оказва по-полезен, защото ни подготвя за рисковите фактори и ни подсеща за възможното им избягване или заобикаляне. Разбира се, такъв обучителен подход има място във всички форми на педагогическата практика, но е особено полезен при обучението на кадри за държавното управление и съдебната система.

В теорията на управлението този метод се нарича *ситуационен анализ* и е част от методическия арсенал на всеки добър юрист и успешен държавник. Ето защо той е заложен в дисциплината „Държавно регулиране на стопанската дейност“ като един от основните методи на работа и стилове на управление, които трябва да се усвоят от студентите. Той е в основата както на учебния курс, така и на настоящия сборник със студентски изпитни разработки по различни, но последователно същностно обвързани теми от изучаваната материя. Всъщност всяка разработка следва да е ситуационен анализ на конкретен държавно-управленски проблем, разположен във времево-пространствения континиум на историческата последователност или геополитическата реалност, пречупени през актуалната проблематика на управлението в Република България.

Самият сборник като цяло може да бъде разглеждан като нагледен пример за комплексен ситуационен анализ на резултатите от преподаването на една учебна дисциплина, в конкретен отрязък от време, от преподавател със свой специфичен педагогически отпечатък върху структурата и съдържанието на усвояваното знание. Предназначен е да служи като онагледяващо обучителната дейност помагало, чрез което следващите поколения преподаватели да достигат по-бързо до целените от тях резултати.

По отношение на участващите в сборника със свои публикации бъдещи практикуващи юристи, той е една престижна форма за съхраняване на информацията за техните студентски постижения, форма на памет и добър спомен за младежките години. За студентите, които не са участвали или в бъдеще ще участват в подобни разработки и защити, сборникът предлага примерни модели, които могат да бъдат полезен ориентир, който при това не е задължителен за следване.

## За историята на дисциплината

Описаният творчески подход към учебната материя и нейното преподаване представлява характерен белег на дисциплината, която понастоящем се представя, и я съпътства в една или друга форма, от момента на нейното създаване до момента на нейното фактическо закриване, и то при всички титуляри на дисциплината. Началото на дисциплината с автентичното ѝ заглавие „Управление на народното стопанство“ е поставено в края на 60-те и началото на 70-те години на XX в. във връзка на т.нар. Нова система на ръководство на народното стопанство и приемането на ПМС № 50 от 6 ноември 1968 г. за последователно прилагане и по-нататъшно развитие на НСРНС. Дисциплината е обособена като „разширено юридическо преподаване на теорията и принципите на административното право на НРБ в светлината на отношенията, които се установяват между администрацията и правните субекти в стопанска област“. Обхваща „организацията на стопанското управление на държавата с всички нейни поделения и звена“, „правното положение на държавните стопански организации и тяхната система“ и „основните принципи и методи за управление на стопанството“. Материята е разработена в монографиите на проф. Иван Дерменджиев „Управлението на държавните социалистически предприятия по новата система за ръководство на народното стопанство в НРБ“, „Административен режим на държавните стопански обединения и предприятия“ и „Към въпроса за правното положение на държавните стопански организации“. Представена е в „систематичните курсове от лекции по дисциплините административно право и управление на народното стопанство“, изнесени от проф. Иван Дерменджиев пред студентите от Юридическия факултет на Софийския университет и е оформена от него в първия учебник по дисциплината – „Управление на народното стопанство в НРБ“ (1973, 5–12). В лекционния курс и учебника са отразени новите общественно-политически тенденции в управлението на народното стопанство, характеризиращи се с постепенна демократизация и либерализация по отношение на средните и низовите звена в държавностопанската йерархия и въвеждане на някои пазарни елементи като съставна част на т.нар. нов икономически механизъм и последвалата поредица от нормативни актове, свързани с него.

Модернизацията на стопанския живот и възприемането на някои западни икономически теории и управленски технологии в края на 80-те години на века води до модернизация на съдържанието и формите на преподаване на дисциплината, която е обогатена с управленски и икономически теми и придобива характер на комплексна дисциплина, насочена към осигуряване на необходимата специализирана управленско-икономическа подготовка на юристи за правораздаването и държавния апарат. Ценен принос в това



отношение имат преподавателите ст.н.с. д-р Емилия Къндева и ст.н.с. д-р Димитър Иванов, които вкарват в дисциплината и основни знания от икономиката, теорията на управлението и на управленските решения. Интересът към дисциплината рязко се повишава, особено след въвеждането на аудиовизуални технологии и прожекции на филми за икономическото развитие в други страни, поради което хорариумът на дисциплината е повишен на 60 лекционни часа плюс 30 часа упражнения. Поради дългосрочното заминаване на ст.н.с. Димитър Иванов на работа извън страната лекционният курс е възложен на гл. ас. д-р Боряна Гагова, която го води без прекъсване от учебната 1991/1992 г. до 2007/2008 г. включително.

Сложната социално-политическа обстановка в страната в периода 1989–1993 г. довежда до студентски стачки, вълнения и опити за намеса в учебните планове и кадровата политика и слага своя отпечатък върху дисциплината „Управление на народното стопанство“. Тя е трансформирана от задължителна в задължителноизбираема с намален хорариум и отпадане на упражненията по нея. Като основание за това послужва една студентска петиция, вероятно иницирана от нестудентски среди, в която основният аргумент е, че икономическата и управленската подготовка нямат отношение към пряката юридическа подготовка на бъдещите специалисти и са ненужни в условията на пазарна икономика. На фона на многобройните представители на Юридическия факултет, заемащи най-отговорните управленски постове в законодателната, изпълнителната и съдебната власт, такъв аргумент е най-добре да не се коментира.

От учебната 1992/1993 г. дисциплината е включена в учебния план като изборна с наименованието „Държавно регулиране на стопанската дейност“, което би следвало да съответства на намалената роля на държавата в стопанското управление. В периода от 1992 до 2008 г. учебната програма, конспектът и литературната справка към него са неколкократно актуализирани и привездани в съответствие с променящата се социално-икономическа обстановка при преминаването от държавно управлявана към пазарна икономика.

Промяната на статута на дисциплината от задължителна в изборна – факт сам по себе си негативен за дисциплината – има обаче и една положителна страна. Работата с не повече от 100–120 студенти в лекционен час и 50 до 80 от тях, явяващи се на изпит, дава възможност за въвеждане като успоредно действаща, наред с традиционната изпитна форма, и на по-съвременният изпит чрез публична защита на курсова работа. Това се оказва и предпочитаният модел на изпит за преобладаващия брой студенти, особено за задочниците. Така се полага началото на експерименталното прилагане на взаимнообучителната методика, създаването на студентски програмни колективи „Икономика, право, управление“ и провеждането на студентски изпитни конференции. Неочакваният финал обаче идва през юли 2008 г., когато по

необясними причини дисциплината не е включена в обновения учебен план нито със старото, очевидно неточно название, нито с някое от другите предложени от преподавателя наименования „Теория на управлението“ и „Държавно стопанско управление“. По този начин студентите от Юридическия факултет на Софийския университет са лишени в бъдеще от възможността за придобиване на един, макар и недостатъчен минимум от управленски и икономически знания, който да е съобразен с тяхната основна юридическа подготовка и да им осигурява възможност за успешно справяне със задачите не само на сегашното, но и на бъдещето държавно управление. И всичко това става в началото на световната икономическа криза, когато САЩ и всички водещи в икономическо отношение европейски държави се завръщат постепенно не само към държавното регулиране на икономиките си, но и към прякото държавно управление.

## **Структура на сборника и подбор на включените разработки**

Сборникът включва пет основни раздела, които най-общо могат да се определят като исторически, геоикономически, регулаторен, климатичен и общотематичен. Включено е и изследването, посветено на специалната методика за обучение на студентите, резултат от която са всички представени разработки и самият сборник. В края на сборника са приложени конспектът по дисциплината „Държавно регулиране на стопанската дейност“ и кратки описания на особеностите в университетското образование във Франция, Белгия, Италия и САЩ по лични наблюдения на участници в сборниците, чрез които се илюстрира и допълва експерименталната методика.

В основата на формирането на описаната структура са студентските идеи от проведената на 21 май 2007 г. Втора студентска научна конференция за защита на изпитни разработки по дисциплината „Държавно регулиране на стопанската дейност“ в Юридическия факултет на Софийския университет под мотото „Традиция – приемственост – развитие“. Целта на конференцията бе стимулиране на творческия анализ, професионалното представяне на резултатите от него и формиране на умения за водене на творческа дискусия. Най-качествените разработки, участвали в конференцията, бяха класирани от самите студенти чрез гласуване за участие в този сборник и за включване в класьорите с изпитни разработки, предоставяни за ползване в библиотеката на факултета. Конференцията бе посветена на патрона на университета – св. Климент Охридски – творец, учител и пример за подражание. Провеждането ѝ бе насърчено от деканското ръководство с приветствено слово от самия декан, посрещната бе с голям ентузиазъм от студентите, но се оказа

фатална за дисциплината и титуляра ѝ, защото очевидно надхвърли нивото на търпимост в консервативното крило на преподавателската общност.

Основната тематика, която в последните три учебни години бе посочвана на студентите като препоръчителна, но не и задължителна, е пряко свързана с конспекта и доколкото е възможно е отразена в тематиката на сборника, разпределена в очертаните пет раздела. Необходимо е да се отбележи, че най-голям интерес традиционно предизвиква т.нар. историческа проблематика, свързана с историческото развитие на теориите за управление на стопанските системи, поради което конкуренцията за включване в този раздел на сборника бе най-голяма. Изключително силен интерес събудиха и темите за връзката на икономиката с климатичните изменения, международните договорености в тази област и особено – държавното регулиране в условията на извънредни ситуации. За съжаление обаче повечето разработки по тази тематика бяха само приповтарящи намереното в интернет или литературата, без собствени идеи и най-вече без смелост за писмено изразяване на становища, които иначе много активно се отстояваха в дискусиите. Изключение правеха само писмените работи, представени под формата на есета, в които пък сантиментът и опитите за художественост и поетичност на изложението изместваха напълно необходимата рационална аналитичност, която би следвало да бъде водеща при едно научно есе. Такива са почти всички представени есета, свързани с преживените от страната наводнения, пожари и аварии, като в тях сантименталният патриотизъм и критичният патос са до такава степен засилени и доведени до крайност (в контраст с видимата прагматичност на сегашното студентско поколение), че взех решение, може би правилно, може би – не, да не включвам есета в този сборник. Очевидно липсата на традиции и опит у нас в този жанр – есеистичното написване на научно изследване, създава трудности не само на студентите, а и на самите преподаватели.

Друга област, към която студентите проявяват подчертан интерес, са законодателните и управленските проблеми, свързани със сивата и черната икономика. От отрасловите и функционалните управленски дейности, предмет на изучаване, най-често изборът на студентите пада върху теми, свързани с образованието, енергетиката и управлението на трудовите ресурси, поради което е дадено място на такива теми и в сборника. Струва ми се важно да отбележа, че студентите възприемат понятието „пазарна икономика“ повече като официална икономическа религия отколкото като научна доктрина, успешно реализирана в практиката. Може би има някакво социологическо значение и фактът, че не се прояви никакъв интерес към предложените теми за изследване на влиянието на справедливостта и моралността върху икономическото развитие. Не събудиха интерес и теми за търговията с вещи „втора употреба“ и за влиянието на т.нар. игри на късмета върху народопсихология-

та, а оттам и върху икономиката, но студентски интерес към взаимовръзката между народопсихологията и икономиката винаги е имало.

Обобщеният анализ на принципите за подбор и трудностите при реализацията им показва, че водещо начало е бил подборът, извършен от самите студенти чрез гласуване в края на всяка проведена публична защита, като към някои раздели са добавяни и премирани разработки от т.нар. квота на преподавателя. Впоследствие някои от премираните студенти сами се откаха от участие, други не бяха открити на посочените от тях координати, а трети, които отпаднаха при класацията (извършена съвместно със специалиста по методика на обучението – проф. д-р П. Галанов), ще бъдат включени в класьорите, предназначени за библиотеката на Юридическия факултет.

Искрено се надявам, че в сборника не фигурират разработки, поръчани или закупени от нароилите се фирми за производство на дипломни и курсови работи, рекламиращи необезпокоявано дейността и продукцията си в интернет. Като условие за включване в сборника бе поставено и изискването за лично осъществяване на разработката, макар и със заемки от посочената в нея библиографска справка, поради което всеки от авторите е поел своята лична гаранция и отговорност.

### **За начина, по който се правеха двата сборника, и за тези, на които дължа благодарност**

В настоящия сборник „Традиции, приемственост и развитие в държавното управление на стопанския живот“ участват 35 автори и при подготовката му е координирана дейността на над 40 участници. За разлика от работата по първия сборник със студентски разработки, наречен „Ролята на държавата в стопанското управление“ (2005), когато програмният колектив се събираше един път седмично в продължение на повече от половин година, колективно се обсъждаха структурата и подборът на текстовете и част от участниците лично се включиха в организационната работа, то при подготовката на втория сборник решаваща координационна роля вече имаха новите информационни технологии. Практически авторският колектив се организираше чрез интернет и мобилна връзка, като личните контакти бяха сведени до минимум. Посочвам този факт, защото ми се иска да се осъзнае и осмисли решаващата промяна, която е настъпила в професионалните и личните комуникации в последните три-четири години, както и че нейният ефект може да бъде не само положителен.

Завършвайки тези уводни бележки, бих искала да изразя искреното желание на всички участници в това колективно издание да се окажем полезни на читателите със събраната и интерпретирана значителна по обем информация, съчетана

с полезни изводи и идеи, които бихме били щастливи, ако бъдат успешно ползвани и развивани от следващите поколения студенти и преподаватели.

Изразяваме своята благодарност към деканското ръководство на Юридическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за подкрепата при провеждането на студентската конференция и издаването на този сборник и се надяваме той да бъде отлична атестация за учебната и научноизследователската дейност във факултета през изминалите години.

Специалната колективна студентска благодарност е за зам.-декана по учебната дейност проф. д-р Евгения Коцева, която чрез активната си съпричастност към реализацията на студентското творчество не само допринесе съществено за материализацията на общите цели, но и спомогна за формиране на убеждение в студентите, че техните усилия имат значение не само за самите тях, а и за обновяването и развитието на Юридическия факултет, на Софийския университет и на родината им.

Благодарим и на всички служители в Юридическия факултет, които оказаха съдействие при осъществяване на комуникацията между участниците в сборника и организационната дейност по неговото издаване.

И най-вече изказваме искрена благодарност на ректорското ръководство на Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за финансирането на проекта „Методика за стимулиране творческите възможности на студентите юристи“ от средствата, отпуснати целево от държавния бюджет за научни изследвания през 2008 г., отчитайки, че тази материална и морална подкрепа се оказа от решаващо значение за финализиране на научното изследване и издаването на сборника.

И накрая – благодаря от свое име на съдбата, че ми даде възможност да преподавам в българския Първоуниверситет – нашата Алма матер, да работя с високостойностни млади хора, както и да избегна правенето на компромиси в името на кариерата, посещавайки се на същинската наука. Благодаря на тези студенти, които ми се довериха, подготвяйки и предавайки разработките си за печат, и особено благодаря на тези от тях, които вложиха в общото дело повече ентузиазъм и енергия от другите.

*София  
септември 2008 г.*

## ВЗАИМООБУЧИТЕЛНА МЕТОДИКА БГ

*Боряна Гагова*

*На моя научен ръководител проф. д-р Иван Дерменджиев в уверение на това, че неговите научни и педагогически приноси не са потънали в забвение, и с дълбока благодарност за подкрепата в началото на моя научен и педагогически път.*

### **Източници на идеи за концепцията на методиката**

Идеята за въвеждане на нови, по-модерни форми на работа със студентите възникна още при първите ми аспирантски и асистентски участия в провеждането на изпитите по административно право в Юридическия факултет на Софийския университет преди повече от двадесет години. Посещавайки лекциите на проф. Дерменджиев, наблюдавайки техниката му на провеждане на изпити и беседвайки с него за европейските форми на обучение и провеждане на изпити, аз се стараех да усвоя най-ценното от педагогическите традиции в Юридическия факултет и същевременно да се ориентирам към нови, по-адекватни на динамиката в обществените отношения форми на взаимодействие преподавател – студент. В това отношение бях съществено подпомогната от научния си ръководител, който беше по дух новатор и ме насочваше към проучване на практиката във водещите тогава западноевропейски университети. Самият той ми демонстрира някои модерни елементи при провеждане на ус-тен колоквиум и ме насочи към по-демократични отношения със студентите.

Едно изследване на американския университетски опит за създаване на комплексни, преподавателско-студентски работни групи, предназначени за решаване на приложни задачи, се оказа решаващо за избора на пътя, по който следва да вървя. Силно впечатление тогава ми направи новаторската идея за постигане на научни и практически резултати чрез коопериране усилията и знанията на индивиди с различно ниво на подготовка (студенти от различни курсове, докторанти и преподаватели от всички нива на академичната йерархия) в единен колектив за изпълнение на определена целева програма. Особеното при американския модел на работа бе предпочитанието към кръгова, а не към йерархическа организационна структура, защото тя дава на студентите усещането, че са относително равнопоставени членове на колектива и със зачитащо се становище, а не безропотни чираци. Този подход сега изглежда напълно естествен, защото академичната демокрация е един от най-важните стожери на обществената демокрация.

Друг източник на идеи за модернизиране на системата за обучение във висшите училища бе работата ми в Националния дворец на културата, особено годините, прекарани в Комитета по труда и социалното дело като главен специалист по управленска подготовка на кадрите. Там се запознах с модерните форми на интерактивно и дистанционно обучение, които вече са въведени в много български университети, но тогава бяха все още атрактивна новост. За нуждите пък на държавните и партийните ръководители – още преди около 30 години – бяха въведени в практиката на Академията за обществени науки и социално управление методите на обучение чрез действие, запис на реч и групов анализ на грешките, мозъчната атака за решаване на проблем и още много други методи и технологии, които водят до бърза оптимизация на обучителния процес и са много полезни за юристи, на които предстои съдебна, административна или политическа кариера. За съжаление тези изключително полезни педагогически методи не са внедрени и до днес в повечето български висши училища, включително и в Юридическия факултет на Софийския университет, като причината за това не е в нежелание на ръководството да модернизира обучението, а в липса на помещения, финансови средства, техника и подготвени специалисти. Имам основание да мисля обаче, че идеите за технологична мултимедийна модернизация на обучението в Софийския университет са не само мои, а и на много други преподаватели от всички факултети и поколения учени, тъй като и сега отлежава в бюрото ми един проект за университетски аудиовизуален център, в който участвах през 1991 г. За съжаление тези идеи останаха нереализирани поради твърде много обективни и субективни фактори, включително и вкоренения улегнал консерватизъм и формализъм към учебния процес.

Мотивацията за търсене или създаване на нещо ново и по-ефективно е сложна амалгама от интелектуални, емоционални, прагматични и други компоненти, в която много често решаващо значение има споменът за нещо чуйто, видяно или преживяно. Конкретният фактор, който се оказа от решаващо значение за мен, беше яркото въздействие на спомена ми от гимназиалните часове по история, водени от един млад и амбициозен учител, станал по-късно и академичен учен – проф. д-р Стоян Рачев, специалист по нова и най-нова история на Балканите. По един емоционално завладяващ начин той ни описваше прехода от средновековната килийнообразователна система към модерната през XIX в. *взаимоучителна метода*, с която се дава мощен тласък на възрожденската епоха и новобългарската култура. По-късно проучих историята на тази особено популярна по българските земи педагогическа метода, с помощта на която видните ни възрожденски дейци като Неофит Рилски, Константин Фотинов, Захари Круша и особено – Петър Берон (Петър Х. Берович) развиват мрежа от взаимни училища, известни като „даскалоливници“, тъй като (подобно на Софийския университет) голяма

част от техните възпитаници ставали учители. Със съжаление установих, че основната идея не е българска и се касае всъщност за адаптация на т.нар. *Бел–Ланкастърски метод*, кръстен на британските педагози Андрю Бел и Джоузеф Ланкастър, които го прилагат независимо един от друг в началото на XIX в. в Индия и в британската образователна система (1). Самостоятелно е развит в някои германски училища, а след европейската му популяризация се въвежда в гръцки и румънски училища, откъдето по-късно се пренася и в България, ставайки известен като *взаимоучителна* (на гр. *алилодидактическа*) *метода*. Методът е описан от Петър Берон в т.нар. *Рибен буквар* (2) през 1824 г. и е внедрен десет години по-късно от Неофит Рилски в Габровското училище.

Описанието на пътя, по който върви изследователят, оформяйки своята нова или новаторска идея, не е част от традиционната за българската академична общност форма за представяне на изследванията, придържаща се към строгата формализация и безпристрастност на изложението. Много европейски и американски учени обаче предпочитат да излагат научните си идеи в един по-жив, есеистичен и съответно по-въздействащ спрямо широк кръг читатели стил, както и да описват собствените си преживявания в научната джунгла. Личното ми становище по този въпрос е, че изборът на стила и формата зависят от обекта на изследването, кръга на аудиторията, към която е насочено, и най-вече – от целите и уменията на автора. Известно е, че най-трудно се пише кратко и изящно, същевременно – пълно, точно и академично. За съжаление единствените ни учители в това изкуство за сега са само световните класически образци в научната есеистика. Чудесен пример за следване е например „Оксфордска история на Великобритания“ под редакцията на лорд Кенет Морган, която представя върховите академични постижения в английската историческа наука и същевременно е написана живо и есеистично, емоционално и увлекателно (3).

Включването в това изложение и на описание на идейните източници за разработване на адаптирана към българските условия взаимнообучителна методика, представляваща осъвременен аналог на възрожденската взаимноучителна метода, е продиктувано от придържането ми към интелектуалната доктрина, даваща предпочитание на личностно ангажираното, емоционално изложение на научните факти, обстоятелства и гледни точки, когато се касае за по-широк кръг непрофилирана аудитория, и на строго професионалното, изчистено от емоции изложение, когато е предназначено за тясно специализирана аудитория. В случая, отчитайки посочените вече основания за подбор на стил на изложение, съм дала предпочитание на по-ангажиращия личностен стил. Описанието на част от технологията на научно-педагогическите търсения, от своя страна, цели да съкрати пътя на следващите изследователи на подобна проблематика и да ги насърчи към промяна в стила и формата



на собствените им академични изяви. Причината за такъв подход е очертаващата се доста радикална промяна в световната научна парадигма, която вероятно ще наложи не само нов тип взаимоотношения в световната научна общност, а и нова стилистика на писменото и устното академично слово, поради което адаптацията към предстоящите изменения в един достатъчно ранен период има съществени предимства.

Собственият ми опит, както положителен, така и отрицателен, и особено наблюденията ми върху реалната житейска и управленска практика, ме водят до заключението, че само в колективен, сътворчески стил на взаимодействие могат да се родят и реализират достатъчно значими идеи, които да изведат страната от състоянието на вредно подражателство и догонване на първопроходниците и да я придвижат напред към групата на разработващите авангардни идейни конструкции. А това се постига чрез много всеотдайна работа с младото поколение и с личен пример в отстояване на собствените позиции.

## Същност на взаимообучителната методика БГ

Понятието „методика“ в смисъла, в който традиционно се употребява, означава „науча за методологичните и научнотеоретичните класове от принципи и техники, които трябва да бъдат приложени, за да се достигне до обективни, надеждни, валидни и значими резултати“. Методиката се явява междинно звено между „методологията“ като „науча за общата теория на методиката на изследване и изменение на обективната реалност, описваща философските и теоретичните основи на научните методи и свързаните с тях фундаментални взаимоотношения“, и **методите на познание**, представляващи форми на въздействие върху обективната реалност (4).

Понятието „обучение“ в най-общ смисъл означава действие, изкуство да се прехвърлят знания и умения от този, който вече ги е овладял, към този, на който предстои да ги овладява. От системноаналитична гледна точка обучението може да се разглежда като целенасочен динамичен процес на възприемане, осъзнаване, обработка, прилагане, запомняне и възпроизвеждане при необходимост на учебна информация и изграждане на умения за прилагането ѝ. Обучителният процес води човека от незнание към знание и от неумение към умение да се откриват, формулират и решават проблеми (5). В нормативната уредба за системата на българското образование липсват точни и ясни легални определения на понятията и много често както в законодателството, така и в теоретичните разработки те се употребяват недиференцирано и неточно (6). В това изследване обаче понятието *обучение* е предпочетено пред *образование* и *учене*, защото, обхващайки комплекса от изискуеми знания и умения, отговаря най-точно на същината на изследвания процес.

Означението „БГ“ представлява абревиатурата на България на кирилица – азбуката, която е направила от населението, обитаващо тази географска територия, народ, притежаващ не само своя култура и история, но и писменост, на която те да се запишат и останат като кодирана памет, предавана последователно от отминалото към настъпващото време. И ако глаголицата бе сътворение мистично, отгледано и разпространено по чуждоземна поръчка, то кирилицата е творение още по-мистично, сътворено по незнаяна воля от незнаяни ум и ръце. Знайно е обаче, че пренасянето ѝ в България и обучението да се чете и пише на нея дължим на св. Климент Охридски – на твореца, писателя и учителя, патрон на Софийския университет и не само на него (7).

Целта на възрожденската взаимоучителна метода е да запълни недостига на достатъчно подготвени за тогавашните нужди учители, които да обучават деца с различно ниво на подготвеност и да ги доведат до такова ниво на знания, което да им позволи да преминат в по-горен клас и училище от по-високо ниво. Това е специфичен тип педагогика, мотивираща и подготвяща по-способните и по-напреднали ученици постепенно да се превърнат в помощници на учителя, като го подпомагат в предаването на усвоената вече от тях информация на учениците, които тепърва започват да я усвояват. По този начин един учител с помощта на по-изявените ученици успява да обучава до 100 деца. Следва да се отбележи и фактът, че Бел–Ланкастърският метод (известен у нас като взаимоучителна метода) по своята същност е екстензивен, а не интензивен метод, но успява да отговори на образователните потребности на своето време не само чрез преодоляване на проблема с недостига на учители, а и чрез съществена демократизация на отношенията учител–ученик и на целия образователен процес.

Взаимообучителната методика БГ по своя замисъл е средство за интензификация на учебния процес чрез включване на студентите в процеса на събиране и обработване на информация, пряко или косвено свързана с лекционния курс и препредаването ѝ на другите участници в конферентна дискусия. Чрез нея се преодолява липсата на достатъчно учебни часове за пълноценно усвояване на необходимия обем от знания и умения и студентът има възможност да премине на по-високо ниво в рамките на кратък, но много интензивен период на обмен и обработка на информация и синтез на знания. Подпомага се рязкото увеличаване на обема от разполагаема нова информация за всеки студент и се дава възможност на пряко сравняване на индивидуалните възможности на всички участници не само като интелект, трудолюбие и придобити знания, но и като възможност за убедително излагане на становища и отстояване на позиции в конкурентни условия. Поради това *същността на взаимообучителната методика БГ в нейния приложен вариант може да се определи като позитивно, творческо взаимодействие (взаимовъздействие), при което информацията и познанията, събрани от*

*участниците в процеса на индивидуалната им изследователска работа, чрез колективна мозъчна атака (brain storming) и синергия преминават в колективно и индивидуално знание, служейки за оценка на познавателните и творческите възможности и резултати на участващите студенти.*

Формирането на взаимообучителната методика като творчески съчетана система от ползотворни принципи и елементи е наложено от обективната учебна необходимост, а не от някакви научно-теоретични търсения. На практика тя е осъвременена, синтезирана адаптация на това, което са правили много педагози, независимо от времето и мястото си в образователната система, търсейки нови подходи и техники за задържане вниманието на учениците и за по-голяма ефективност на учебния процес. Приносът на това изследване обаче е в продължаването на възрожденската традиция, но не толкова в смисъла на традиция, колкото в смисъла на „възраждане“, на възобновяване на старото, чрез сътворяване на нещо ново, което да е в състояние да придвижи еволюционния процес напред чрез синтез на високостойностни знания и умения в следващото поколение. В този смисъл *съвременната взаимообучителна методика БГ е бъдещето на възрожденската взаимоучителна метода и миналото на бъдеща иновационна методика, съответстваща на потребностите на следващо поколение.*

Особеното значение на това продължаване на традицията е свързано не само с идеята за възпроизвеждане на националното културно-просветно възраждане, а и със съвременната концепция за възобновяване на прогресивните европейски и световни традиции в интензивно периодично обновяване на светогледите, изчистване от схоластичното минало и придвижване напред. Неслучайно погледът на европейските интелектуалци отново е насочен към онези светила на системното мислене през векове назад, които със своя пробив в консерватизма и схоластиката са предизвикали безкръвна революция в науката и културата, а оттам и в мисленето и управлението на предходните поколения. Като се започне от Лао Дзъ, Конфуций, Аристотел, Джордано Бруно, Коперник, Галилео Галилей, Леонардо да Винчи и се стигне до многобройните неизвестни нам ратници на делото на постепенния, еволюционен прогрес, постиган чрез непрекъснато разширяване на кръгзора за ставащото в глобалната реалност и извличане на поуки от миналото, за да се осмисли и осветли бъдещето. За бъдещите юристи е полезно например да се запознаят с казуса по делото на инквизицията срещу Галилео Галилей, обвинен в непослушание спрямо църквата, проявено чрез публикуването на фундаменталния му научен труд „Диалог за двете главни световни системи, Птоломеевата и Коперниканската“. Сблъсъкът между традиционния схоластичен мироглед на тогавашните философи и Църквата, признаващи като източник на научна аргументация само умозрителното, метафизично вникване в същността на явленията, и новаторския метод на Галилео Галилей за при-

добиване на познание чрез пряко наблюдение и научни експерименти завършва с привидно поражение на Галилей и науката. „Диалогът“ е забранен. Геоцентричната космологична картина на света е възстановена и теолозите побеждават. Хелиоцентричната система на Коперник е обявена за ерес и забранена. Как ли се е отразило това на Космоса? В практически порядък обаче недълго след смъртта му на 8 януари 1642 г. научната общност на Европа определя Галилео Галилей като първия учен на Новото време (8). И все пак всяко знание е временно и се смята за вярно дотогава, докато не бъде доказана погрешността му. В сегашните времена модерният научен метод вече се състои в творческото съчетаване на сетивното наблюдение и експеримента с извеждането на изводи чрез метафизически синтез на събраната информация, т.е. в прилагането на системософската методология.

### **Структура и прилагане на взаимнообучителната методика БГ в практиката**

В първоначалния си идеен замисъл концепцията включваше два равностойни по въздействие модула, оформени в новаторска лекционно-изпитна методика. Първият модул бе замислен като синхронно лекционно преподаване с дискусия на предвидения учебен материал, комбинирано с периодична прожекция и обсъждане на учебни филми (по линията на телевизионния обмен и на специално създадена за целта учебна фонотека). Вторият модул по замисъл бе комплексна, оценъчна проверка на творческите възможности на студентите, представени в разработка по свободноизбираема тема от контекста и на уменията им да представят постиженията си пред аудитория от колеги, участваща в оценяването. Същността на нововъведението се състоеше в това, че изпитът протича не само и единствено като проверка на подготовеността на студента, а по същество е продължение на обучителния процес, при това в много по-интензивна форма.

Впоследствие, поради обективни трудности от финансово и техническо естество, първият модул бе преформатиран и свит до една лека интерактивна форма на лекции (напр. задължителна десетминутна дискусия в края на часовете) и увеличаване на времето за индивидуална работа на преподавателя с желаещите студенти. Вторият модул обаче се реализира в неговата пълнота и даде добри плодове през почти целия период на приложението му.

Методиката е разработена като практически приложима теоретична конструкция, съобразена с конкретните параметри и особености на дисциплината, в която основно е експериментирана, а именно – „Държавно регулиране на стопанската дейност“, приемник от 1992 г. на учебната дисциплина „Управление на народното стопанство“. Все по-стесняващият се брой часове,

отделяни в учебната програма на Юридическия факултет за тази дисциплина (от 60+30; 45; 30; до 0), обаче бе причината, която първоначално наложи при подбора на задължителните за усвояване теми, включени в учебния курс, да се акцентира върху общотеоретичната информация с мирогледно и методологично естество, т. е. да се избере дедуктивният подход, а при свободноизбираемите теми за самостоятелно подготвяна изпитна разработка – да се предпочете възможността за слизване до нивото на конкретиката, т.е. да се прилага индуктивният подход.

При такъв подход на работа се получава интерактивна връзка между преподавателя и студента. Преподавателят събира, обработва и предава в концентриран вид информацията от общотеоретичен характер (обозначавана често в учебниците като „обща част на курса“), а студентите събират, обработват и предават на преподавателя и евентуално пряко или косвено на други обучаващи се информация за конкретни обекти на изучаване, посочени стриктно, или с възможности за разширяване на обхвата им в конспекта по съответната дисциплина. Така практически става непрекъснато обогатяване и обновяване на информацията, служеща като изходна база на научната дисциплина и учебния курс, а студентите, преминавайки през едно самообучение по време на подготовката си, постепенно се превръщат в сътрудници на преподавателя, а понякога и в сътворци на новостите в изучаваната материя.

Особеностите на конкретно изучаваната в експерименталния курс материя са свързани с нейния мултидисциплинарен, комплексен характер, налагащ интегрирано и синтезирано преподаване на знания от три основни научни области (право, икономика и управление) и няколко други частично интегрирани области (политология, социална психология, философия, публична администрация и др.). Този интегритет, заложен още от първия водещ курса – проф. Ив. Дерменджиев, е съхранен, поради което основният методологичен подход, върху който е изградена дисциплината, а оттам и методиката, е първоначално системният подход, а впоследствие неговото методологическо продължение – системософският подход.

Ако изходим от определението за *системософия*, което във вида, в който понастоящем го преподавам, е формулирано от мен така: *наука за материята, енергията, информацията, съзнанието и още нещо все още неоткрито, организирани в пространството и времето от субектите, поставящи целите, чрез субектите, осъществяващи управлението*, то стопанската дейност може да се определи като *организационно-функционална осъзната и обмислена дейност, чрез която първичните материални носители се обработват с помощта на разполагаемата информация и енергия и се привеждат във вид, необходим за социално-икономически полезен обмен, необходим за по-нататъшното разширено възпроизводство на населението и на необходимите му блага*. Това определение не противостои на по-широко известното

определение на стопанската дейност като „производство на стоки за пазара“ и същевременно дава възможност за адаптиране на стопанската материя към терминологията, използвана в теория на управлението. Касае се всъщност за наука за реалните резултати (резултантните) от взаимовъздействията (еднопосочни, разнопосочни и противодействащи си) между различните фактори, участващи в стопанския живот, в която вниманието е насочено към главния двигател и същевременно основен ползвател на стопанските дейности, а именно – човешките индивиди като такива и техните обединения в държавности и стопански общности.

Тази същностна характеристика на стопанската дейност е изключително важна в началото на XXI в., когато механистичните възгледи както за правото, така и за икономиката бавно, трудно, но безвъзвратно биват изтласквани в миналото и на терена на съвременния стопански живот в глобален мащаб се очертават контурите на настъпващата доминанта на високоинтелектуалния творчески тип икономика (обозначавана най-често като икономика на знанията), и на съответстващата на нея – държавно-политическа система. Ето защо в концептуалния замисъл на дисциплината, съответно в нейната реализация, е заложена идеята не само за новаторски тип преподаване и проверка на знанията, а и за креативен подход при извличане на ключовата проблематика от необятното море на тематичната информация, влизаща в широката обхват на тази комплексна дисциплина. Тази особеност на дисциплината „Управление на националното стопанство“ (впоследствие „Държавно регулиране на стопанската дейност“) я направи благодатна почва за прилагане на системософския подход и на взаимообучителната методика като дидактическа производна от него.

Полето на икономико-правните отношения е толкова широко, че дори стесняването му чрез рамкиране само на тези отношения, които са свързани с държавно-управленското регулиране, не се отразява съществено на разнообразната информация, оставаща извън обхвата на лекционното преподаване. Поради това студентите имат достатъчно голяма възможност за издирване и представяне на сравнително нова информация пред преподавателя и колегите си. Този факт повишава интереса им към издирване на новости и формиране на оригинални идеи и при благоприятни условия събужда у някои от тях нагласа към детективно-издирвателна дейност и усещане за научноизследователско приключение. При други, не толкова широки по обхват и обект на изследване дисциплини преподавателят може да адаптира методиката към съответния материал и да намери специфични адекватни акценти за емоционално и интелектуално раздвижване на студентите.

Основният акцент в описваната методика е насочен към специфичната форма на провеждане на изпити чрез публична защита на предварително представена на преподавателя писмена разработка. Опитът показва, че най-добър ефект

се получава, когато студентската изпитна квота се движи в порядъка 8–12 души, записани предварително за някоя от определените дати. Ако изпитната материя позволява по-концентрирана и сбита форма на изложение, квотата на студентите, участващи в изпита, може да нарасне на 12–16 човека, но не и повече, защото ще се загуби конферентно-дискусионният характер на методиката.

Ключов момент в този вид обучително изпитване е активното присъствие на всички записани студенти от началото до края на изпита, когато се обявяват оценките и студентите определят чрез гласуване тримата най-добре класирали се представители на изпитната група.

Оценяването се извършва по утвърдената в България скала за оценяване на ученици и студенти от слаб (2) до отличен (6), като към нея е добавена още една степен за вътрешно, неофициално оценяване – превъзходен (7), която в студентската книжка се отразява като отличен (6). Има обаче значение за самочувствието и класацията на студентите. Включването на тази допълнителна степен за вътрешна градация в групата на отлично представилите се по стандартните критерии студенти се налага поради липсата на възможности за достатъчно диференциране в рамките на официалната система. Особеностите на този тип изпит предполагат разграничаване, макар и неофициално между студентите, усвоили и възпроизвели отлично учебната материя, и тези, които са надхвърлили това ниво и са преминали на творческо равнище. Оценяваните изпитни дейности са три: писмена разработка по тематиката на конспекта, устно представяне на основните ѝ тези и участие в дискусиата и въпросите към разработките на другите участници, като най-голямо процентно участие в обобщаващата оценка имат качествата на писмената разработка.

Задачите на преподавателя в подобен тип обучение, продължаващо и в изпитния модул, са значително по-големи като обем на работата, сложност на дейността и най-вече като ангажирано време за всеки участник както в подготвителния етап, така и по време на самия изпит. Допълнителната ангажираност включва:

- 1) предварителна индивидуална работа по определяне на тема и библиография към нея;
- 2) даване на указания по структурата и обема на материала;
- 3) изчитане на разработките с водене на бележки;
- 4) подготовка на груповата защита чрез кратка рецензия на всеки един от представените материали и подреждането им по реда на мястото им по тематика в конспекта;
- 5) публично изчитане на рецензиите и обявяване на базовата оценка върху писмената работа в самото начало на изпита;
- 6) ръководене на въпросите и дискусиата след представяне на експозетата на разработките;

7) заключителна фаза по определяне на оценките и обобщаване на резултатите от изпита;

8) съхраняване на материалите и подбор на образци от тях за следващите учебни години.

Наблюденията показват, че при този начин на работа времето, което е необходимо да се отдели на всеки студент, е около 90 минути, при 15–30 минути при стандартен изпит. Това означава, че ако в бъдеще тази или подобна методика се включи като официална форма за обучение в учебния план, то би следвало това да се отрази и в норматива за определяне на преподавателската учебна натовареност с отчитане на наличието или липсата на помощ от асистент.

Успешното протичане на защитите като форма на конференция, а не като класически изпит зависи от уменията на преподавателя да създаде условия за благоприятна творческа обстановка, в която да няма изпитно напрежение, както и от желанието на студентите да отделят около пет-шест часа, а понякога и повече за участие в този тип публична изява на възможностите им. Тръгвайки си обогатени с много нови знания и опит в професионалното си представяне, с желаната от тях висока оценка за положениия труд и с една важна за тях сравнителна самооценка спрямо нивото на представяне на другите студенти, те в преобладаващия брой случаи заявяват, че се чувстват обогатени информационно и емоционално и че считат за много полезни и приятни прекараните заедно няколко часа.

Създаването на благоприятна, делова атмосфера може да бъде подпомогнато чрез внасяне на елементи от същинската конферентна среда като подбор на подходяща зала, даване възможност на студентските групи, които желаят да си подредят конферентна маса с безалкохолни напитки, да я украсят, ако искат с цветя, въобще сами да внесат онзи театрален елемент, който им е необходим, за да се вживеят в изявата си. Когато условията позволяват това, е възможно да се допускат на защитите и слушатели, които най-често са други техни колеги или лични приятели. В моята практика аз съм допускала това и ефектът е бил положителен.

Професионалният опит, натрупан през годините, показва, че не е реалистично винаги и с всички студенти провеждането на защити да се получава по най-добрия възможен начин. Естествено е да има неудачно преминали изпити, когато всички нервно изчакват колегите си да изчетат експозетата си, както и изпитни дни, които се запомнят от всички участници, особено когато се създаде атмосфера на откровена дискусия и най-вече на колективна мозъчна атака (brain storming) за решаване на някакъв общозначим проблем.



## Основни принципи на взаимообучителната методика БГ

Основните принципи на всяка теоретична концепция или приложна доктрина очертават изходните позиции и крайните цели в територията, между които се разполагат и придвижват елементите, формиращи контрукцията на изграждащата се система. Принципите изразяват всъщност изходните морални позиции и степента на възможните отклонения от тях, при която все още се запазват определеностите на проектираната система.

Изходните принципни начала на всяка функционална система, каквато е която и да е било методика за обучение, сами по себе си представляват базова структура, служеща за основа, върху която се разполагат или надграждат другите строителни елементи на системата. И тъй като всяка съзнателно проектирана функционална система по замисъл винаги е целево ориентирана, основните стожери на конструкцията, т.е. принципите, задължително трябва да са в хармонична системна обвързаност помежду си, да не си противоречат и взаимоизключват. Не би следвало и да се добавят нови изходни начала или се отстраняват съществуващи, ако това води до увреждания в системата, обуславящи качествена промяна или разпад на самата система. На практика това означава, че измененията в основните принципи, дори и когато водят до подобрене на резултатите, по същество представляват количествено-качествено изменение, трансформиращо изходната система в нова конструкция с други основни характеристики.

Пример за такова разграничаване е сравнението на възрожденската взаимообучителна метода с предлаганата съвременна взаимообучителна методика БГ. Очертават се няколко основни отлики в изходните принципи и конструктивните елементи, които дефинират двете методически системи като твърде различни по конкретни цели, задачи и принципи, но същевременно и твърде сходни по стратегическа насоченост и приложна стойност. Именно тази общност в стратегическа национална цел – възраждане на творческото начало и стремежа към обучение и самообучение чрез възприемане на най-подходящото от чуждия национален опит с цел обогатяване на собствената база от опитности и формиране на качествено ново сътворение, е в основата на идеята за продължаване на традицията и развитието ѝ до ниво на прехвърляне на български опит към тези, от които досега само сме се учили.

Изхождайки от тази позиция на съпоставяне в развитие на двете методики като водещи принципи на взаимообучителната методика БГ, следва да се посочат няколко основни стълба, към които впоследствие биха могли да се присъединят и други, ако се вписват хармонично и не застрашават структурно-функционалната цялост на описваната методика, а водят до нейно устойчиво доразвитие.

Като пръв и централен стожер на конструкцията от принципи на взаимообучителната методика БГ се очертава

**• принципът на пренасочване на енергията на студентите от просто възпроизводство на предвидената за усвояване учебна материя към разширено възпроизводство чрез добавяне на обработена от тях нова информация.**

Този принцип практически е свързан с промяна на подхода към целите на образованието и към самата учебна материя, поставяйки критерия за креативност пред критерия за възпроизводство на съществуващата в учебниците и лекциите информация. Заучаването на налична учебна информация, отразена в учебниците или преподадена от лектора, следва да служи всъщност само като изходна, макар и ключова база за стимулиране на творческо мислене в обучаващия се, който от своя страна трябва да се стреми да я развива, възпроизвеждайки я. Постепенното създаване на индивидуална и групова нагласа за подобен подход на работа в университетите, и то не само в българските, се очертава като най-важна дидактическа стъпка в еволюцията на университетската педагогика, обусловена от наложителната промяна в модела на научното производство, осигуряващо повишаване нивото на обществено възпроизводство.

Творческият импулс и свободата да го реализираш са куполът на всяка национална икономика, която се извисява над другите и се забелязва отдалече. За Германия и Япония казват, че са творчески нации, защото духовните и материалните продукти, които произвеждат, представляват нещо ново, несъществуващо в този вид преди това.

Решаващо значение за реализация на методиката има

**• принципът на формиране на отношенията преподавател – студенти върху фундамента „превъзходство в знанията и уменията, а не в статута“.**

Този принцип също има основополагащо значение, защото без такъв тип промяна във взаимоотношенията преподавател – студент е невъзможно на практика да се реализира каквато и да е било друга част от методиката. Традиционният тип властнически еднопосочни отношения са абсолютно непригодни за осъществяване на творческо взаимодействие между преподавател и студенти, защото изключват възможността за критично, дори и добронамерено обсъждане на научната и учебната дейност на преподавателя и създават предпоставки за задкулисно злословие и неуважение, прикрити под привидна почтителност. Дистанция между преподавателя и студентите задължително трябва да съществува, ала на основата на реално съществуващо превъзходство в знанията и уменията и на присъщата за професионално мотивирания преподавател готовност да отдава част от своите знания на младите хора, които обучава.

Следващият принцип, който има важно значение за успешното развитие на науката и икономиката във всяка страна, е

**• принципът на издирване, подбор и насочване на талантите към творческа реализация, т.е. „отсяване на зърното от плевата“.**

В това отношение системата за проверка на знанията и уменията, която е в основата на взаимообучителната методика, дава много по-големи предимства в сравнение с тестовата методика и дори с традиционното за страната ни устно изпитване. Чрез самостоятелната писмена разработка и устната ѝ защита се създават условия за проверка на общата култура, способностите за анализ и синтез, за осъществяване на диалогов контакт с опоненти и поддръжници и най-вече за наличието на творчески възможности, които подлежат на развитие.

Подборът на бъдещи експерти в науката, икономиката, спорта и дори във висшата политика и държавно управление, осъществяван чрез издирване на способни и талантиви млади хора, а не чрез изчакване на тяхното кандидатстване, е метод, характерен за бързоразвиващите се страни и е в основата на най-успешните системи за подбор на ръководни екипи.

Създаването на архив от писмените работи на студентите дава възможност при необходимост да се провери дали кандидатът за заемане на научна или административна длъжност е притежавал и проявявал способности и трудолюбие в студентските си години и какви са шансовете да бъде реално полезен за съответната длъжност. Освен това един опитен преподавател би могъл да бъде много полезен чрез насочване на студентите към най-подходящата за тях професионална дейност съобразно техните лични качества. Такъв подход предполага обаче много индивидуална работа със студентите и не се вписва в съществуващата система за заплащане на преподавателите. Той е в пряка връзка със следващия по важност

- ***принцип на усвояване, включване и съхранение на постиженията на студентите, опазвайки тяхното авторство, т.е. „да не се пише създаденото и да не се присвоява чужд труд“.***

Прилагането на този принцип в по-широки мащаби предполага изградена система за съхранение на най-добрите творения на студентите съобразно областта, в която се обучават. Дългосрочното съхраняване на всички изпитни разработки и дипломни работи (съответно художествени, музикални или други трайно фиксирани форми на студентско творчество) очевидно е трудно и неоправдано поради необходимост от допълнителни помещения и персонал, но подборна извадка, съдържаща най-добрите идеи, би могла да има много полезни приложения. Създаването на опис на съхраняваните материали и контрол на достъпа до тях е и един от способите за решаване на проблема с опазването на студентското авторство от чужди посегателства – студентски, преподавателски и търговски. Съществено значение има и формиране на обществено съзнание, утвърждаващо ключовия

- ***принцип на нетърпимост към лъжата и измамата и създаване на култ към истината.***

Има дейности, за които този принцип е от съществено значение и една от тях е юридическата професия. Свързването на правотворчеството, пра-

воприлагането и правораздаването с установяването, налагането и възстановяването на принципите на справедливостта е дълбоко залегнало както в правната теория, така и в съзнанието на гражданите – участници в правните отношения. Единственият път обаче към победата на справедливостта е разкриването на обективната истина.

Характерът на юридическата професия е такъв, че дипломираният юрист може да се окаже от различни страни на „истината“ – както да я търси и брани, така и да я прикрива и укрива. Какъвто и да е бъдещият път на студентите – към адвокатура, прокуратура, съдийство, законодателна или друга дейност, най-важното правило, което трябва своевременно да усвоят, е, че служителите на правото са длъжни по поведение и действия да са достойни за каузата на справедливостта и истината, на която формално са се обрекли – да не изричат лъжа, да не участват в измама и да не укриват истина. Защото както закон без справедливост не е право, така и юрист, изричащ неистини, не е правист. Това, че в ежедневната юридическа практика нещата не са така, не означава, че не трябва да бъде така и че не трябва да им помагаме да бъдат така. Мястото, където трябва да се култивира култът към истината и да се моделира поведението на бъдещите юристи в тази посока, са юридическите факултети на различните университети, но точно в юридическите среди противодействието срещу тази кауза е най-голямо. Непреодолимо дори.

За юристите, които виждат бъдещето си в системата на държавната администрация и нормотворчеството, може би най-полезно ще се окаже усвояването на следващия

- ***принцип на съратничество при прилагане на метода „мозъчна атака“ за разкриване на обективната истина или взимане на правилното решение, т.е. успех чрез взаимодействие, а не чрез конкуренция.***

Ежедневната юридическа работа често е свързана с колективно взимане на твърде трудни решения в условия на липса на достатъчна информация или при наличие на изобилие от прекалено много и противоречаща си информация. Необходимостта от стиковане на множеството разнородни гледни точки с действащата нормативна уредба прави проблема още по-сложен. Помощ в такава ситуация може да окаже усвояването в студентските години метод за генериране и селекция на идеи и решения чрез колективно активно мислене в кратък период от време, стимулирано от хармонично съпреживяване на едновременното и еднопосочно насочване на мисловната енергия. Съдебните състави, Министерският съвет, различните комисии и комитети, както и самият парламент взимат колективно колегиални решения. Технологиите за взимане на законосъобразни и правилни решения е добре да се усвоява още в университета. Още повече че методът „мозъчна атака“ е чудесна форма за бързо учене чрез опит и преживяване.

Заклучителният етап на изпитния модул, представляващ комбинация от „обучение в действие“ и „обучение чрез изпитване“, се основа върху

• **принцип на явност и публичност при оценяването.**

Понятието „явност“, т.е. видимост от всички, е по-подходящо от по-често употребяваното понятие „прозрачност“, защото е по-точно. Откритото взимане на решение или най-малкото на отношение към оценката на колегите си, с които си едновременно и съратник в общото дело, и конкурент за първите места в класацията, на практика е нелека психо-емоционална задача дори за опитни участници в най-различни форми на гласуване. Създаването още по време на студентското обучение на навици да взимаш безпристрастно обосновано решение и да изразиш етично становището си очи в очи с този, за когото се отнася, е предпоставка за формиране на по-висока управленска култура и съответно за подобряване на социалния живот.

Тази част от методиката винаги ми е създавала значителни емоционални затруднения. Първоначалният ми опит да предам изцяло оценяването в ръцете на студентите, които чрез гласуване да осъществяват класацията, се оказва неудачен и се наложи бързо да иззема обратно прехвърлените правомощия и да поема еднолично отговорност за оценяването, отразено в студентските книжки, а на самите студенти да оставя класирането на разработките за евентуална публикация. Причината за този неуспешен опит бе, от една страна, желанието на участниците да се запази позитивното емоционално състояние, възникнало в резултат на успешна „мозъчна атака“, и от друга – неспособността и неопитността да се взимат решения, оценяващи точно или санкциониращи точно другите. Безспорно е, че този тип решения са измежду най-трудните и освен знания изискват опит, но ми се струва безотговорно да пуснеш младите специалисти в практиката, без да ги подготвиш и за тази част от тяхната бъдеща дейност.

## **Възможности за приложение и развитие на методиката в перспектива**

Дългият период на изкрystalизиране на описваната методика като опитност и след това като теория създава напълно основателно впечатлението за една прекалена мудност на автора, забавеност в движението напред в период, когато всичко се движи със скорост на ръба на риска. Непрекъснатото ускорение в движението нанякъде, независимо накъде, към неясно очертана цел е характерен белег не само за образованието и не само за България, а за целия период след 1989 г. Задача обаче на изследователите и преподавателите е да намерят баланса между старото и новото, между бавното и бързото, между забравата и запомнянето.

Същностната разлика между британската и българската история е, че докато първата е „белязана по уникален начин с някаква плавна и мирна приемственост“, като в трудните и важни моменти „обществото по-скоро се сплотява, вместо да се разединява“ (3, вж. 14–17), то за българската история са характерни „липса на последователност, равномерност и устойчивост на общественото развитие“, фрагментарност и „незавършеност на социално-историческите периоди“, „което представлява пречка за планирането, дългосрочното инвестиране, устойчивостта в развитието и въобще завършването докрай на започнатото.“ (9) Целта и смисълът на описаната взаимообучителна методика БГ е в промяната на този пагубен за българския народ многовековен модел чрез смяна на мисловната нагласа в сега формиращия се интелектуален елит, комуто предстои да извърши българска *еволюционна революция* подобно на британския модел за развитие напред, съхраняващ миналото, чрез т.нар. *съхраняваща революция*. Обучение в преодоляване на разединението, в обединяване на усилията за намиране на верните решения и преодоляване на трудностите и същевременно – ускорено възприемане на по-голям обем, по-добре усвоени знания, ето това е същността на тази концепция за интелектуализация на образователния процес. В този вид, в който е описана, тя може да бъде прилагана резултатно в различни по обект на изучаване, но сходни по организационни белези учебни дисциплини. Като всяка обществено-функционална регулативна система и тя подлежи на промяна и развитие. Това, което авторът е могъл да направи, го е направил. Събрана е информацията. Описан е опитът. Показана е посоката. Останалото е задача на следващите поколения преподаватели.

## Библиография

1. История на България (за гимназиалната степен на общообразователните и професионалните училища), С., 1993, с. 257. Вж. също <http://www.koronal.com/doc/istoria/13a.htm>
2. Берон, П. Буквар с различни поучения (Рибен буквар), С., 2005.
3. История на Великобритания, под ред. лорд Кенет Морган, С., 2006.
4. Речник по психология, С., 1989, с. 272. Вж. също *Бижков, Г., В. Краевски*. Методология и методи на педагогическите изследвания, С., 2007, с. 35.
5. *Галанов, П.* Лекционен курс по технология на обучението по физика, С., уч. год. 2000/2001.
6. *Арабаджийски, Н.* Публично управление, С., 2008, с. 153.
7. *Велинова, В.* Климент Охридски – учителят и творецът, С., 1995.
8. *Кужлик, Кр.* Дело Галилей. – ГЕО, август 2008, 36–45.
9. *Попов, Г.* Време, памет и иденичност, в: Хаос и ред или принципът на дозираната нестабилност, Варна, 2007, 110–120.

София  
септември 2008 г.



### СТОПАНСКИТЕ ТРАДИЦИИ ОТ ДЪЛБОКА ДРЕВНОСТ ДО НАШИ ДНИ КАТО ИЗТОЧНИК НА ПОУКИ ЗА НАСТОЯЩЕТО И БЪДЕЩЕТО

*Който не помни миналото, не го анализира и не прави верни изводи от него, е обречен да го преживява наново и наново – до тогава, докато не си вземе поука, и не поправи грешките си. Тази философска сентенция, под една или друга форма, съществува в историческата памет на почти всички народи. Тя ни води до въпроса – можем ли да подобрим настоящето и бъдещето чрез аналитичното изучаване на историята на държавите, съставлящите ги народи и техните стопански традиции. И този отговор е „да“, като не повтаряме погрешните управленски решения и повтаряме правилните, като се научим да предвиждаме извикките на спиралата на времето и да се съобразяваме с тях.*

*Чудесен анализ на една управленска криза в Древен Египет, предизвикана от природните бедствия и неспособността на управляващите да се справят с тях, е направил Богдан Русев. Аналогите със съвременността и поуките, които трябва да си направим, са очевидни.*

*Китайската управленска философия, изградена върху ученията на Лао-Дзъ и Конфуций, се основава върху концепцията за естествения ход на събитията по спиралата на времето и висока моралност и образование на управляващите като задължително условие за добро и справедливо управление. За Китай – „Утре, също е история“, което означава, че това, което ще се случи в бъдеще, също ще бъде история за идващото след него бъдеще. Всичко това е блестящо отразено в анализа на Теодора Маджарова.*

*Сблъсъкът между Рим и Картаген в борбата им за надмощие в Средиземноморския район и причините, последиците и поуките от този сблъсък продължават да са обект на анализ и в наши дни, като често се правят аналогии с някои от водещите съвременни държавности. Идеи и поуки в това отношение могат да се извлекат от богатите на полезна информация работи на Димитър Александров – за Рим, и на Димитър Божилков – за Картаген. Ценни знания за оригиналната управленска структура и икономическо развитие на града-държава Венеция се съдържат в изследването на Стела Йорданова, а периодът на управленето на Бенито Мусолини в Италия е обект на много съдържателен и полезен анализ, направен от Павел Атанасов.*

*Историята на икономическото развитие на България по времето на Стефан Стамболов е описана от Биляна Русева като пример за съвременните управляващи.*

*И цялата тази много полезна информация е представена компактно, аналитично и увлекателно.*





# УПРАВЛЕНСКАТА КРИЗА ПРЕЗ ПЪРВИЯ ПРЕХОДЕН ПЕРИОД В ДРЕВЕН ЕГИПЕТ

*Богдан Русев*

## Въведение в проблема

Представата на съвременния човек за Древния Египет често се изчерпва от пирамидите в Гиза, пясък, Тутанкамон, фараони и съкровища. Египет се свързва с изненадваща степен на техническа и културна напредналост за едно така древно общество и с държавен апарат, в много отношения ненадминат до днес.

Донякъде това е така. Египетската цивилизация е от първите, които се развиват до изключително високо ниво и създават забележителни образци на изкуството, архитектурата, литературата и инженерната дейност. Именно на Египет принадлежи първото от седемте чудеса на света – пирамидите в Гиза. Достигането на тези върхове в развитието като че ли оставя в сянка друго постижение на хората от долината на Нил – изключително развитите държавна политика и управление, съчетани не само с практическа приложимост, но и с блестящо за времето си теоретично разработване. Точно добрата система на управление направила реалност в изграждането на останалите и до днес величествени паметници. Това означава, че доброто държавно и стопанско регулиране прави възможно предприемането на широкомащабни дейности.

Човекът и историята най-често отбягват не така величествените моменти в развитието, а по редица причини на Древния Египет не липсват такива – историческото му житие е прорязано от дълги периоди на упадък и разруха, разделящи бляскавите ери на стабилност и просперитет. Било поради вътрешнодържавни неудачи, било поради външни фактори, Египет изживява редица кризи, които са както периоди на изпитание, така и на рационално преосмисляне<sup>1</sup> на концепциите. Така цялата история на Древен Египет се явява единен низ от епохи, всяка от които със свое историческо и управленско значение.

Древните египтяни отмервали времето по управлението на всяка династия. Основно за тях съдим от списъка, направен от Манетон<sup>2</sup> през късния период, който е доста погрешен в някои отношения.

---

<sup>1</sup> Египтяните били твърде консервативен народ, рядко и трудно променяли начина си на живот. Затова всяка промяна в египетското общество е имала особено важни както причини, така и последици.

<sup>2</sup> Късен автор, извършил подреждане и частично датiranje на египетските монарси. То се възприема като основа за делението по династии, но особено в по-ранните периоди то не е много точно.

До около 3500 г. пр.Хр.<sup>3</sup> Египет е разделен на две царства – Горен и Долен Египет. Тогава фараонът на Горен Египет завладява Долен Египет и създава единна държава – оттогава е и титлата му „Господар на Двете земи“. По време на I и II династия се поставят основите на историческото и управленското развитие на страната. Около 2700 г. пр.Хр. с възкачването на III династия и фараона Небка започва Старото царство. Тогава Египет изживява истински разцвет в редица области, това е и епохата на пирамидите. Столица е гр. Мемфис. Старото царство катастрофално се срива към 2150 г. пр.Хр. с настъпването на Първия преходен период (VII–XI династия), когато в страната централизираното управление се разпада. Едва към 2040 г. пр.Хр. държавата се стабилизира и навлиза в своя класически период – Средното царство (XI–XII династия). Отбелязва се небивал културен и стопански подем. През 1785 г. пр.Хр. племената на хиксосите завладяват Египет и установяват свои династии, управлявали през т.нар. Втори преходен период (XII–XVII династия). Той завършва с победата на Яхмос I (около 1580 г. пр.Хр.) над хиксосите и епохата на Новото царство (XVIII–XX династия), когато египетската държава се превръща в империя. Строят се разкошни сгради, а към страната се стичат огромни богатства от успешните войни и подчинените народи. След 1200 г. пр.Хр. започва период на упадък, през който властта на жречеството нараства неимоверно, а египетският трон се превръща в плячка на силните на деня. През 332 г. пр.Хр. Египет е завладян от Александър Велики и е поставено началото на династията на Птолемеите. Това е и династията-край на Египет. След победата на Август над Антоний и неговата любовница – египетската царица Клеопатра VII през 30 г. пр.Хр., последната се самоубива, за да не украси с пленничеството си триумфа на римляните. С това събитие завършва историята на Древен Египет.

Междинните периоди са смятани за твърде малозначителни. Те обаче предоставят много интересни сведения за държавата, управлението и обществото. Тези сведения, подложени на анализ, биха могли да ни бъдат от полза. Макар и разделени с десетки векове, проблемите пред управлението винаги са подобни и се различават само в своите нюанси. Така можем, разглеждайки обществото и държавата като една система и нейното управление и действие, да извлечем важни организационни и социални закономерности, с които да планираме и подобрим бъдещия си живот, да се предпазим от болезнени грешки.

---

<sup>3</sup> Хронологичното разделение на Египет е много спорно, особено що се отнася до ранните периоди. Поради липсата на достатъчно сведения почти всички събития са с несигурна датировка, като разликата в някои случаи може да достигне стотици години. За настоящата разработка е използвана тази хронология, която относително единодушно се приема от египтолозите, а и най-пълно подкрепя тезите на работата.

Предмет на това изследване е Първият преходен период. Той започва в края на управлението на фараона Пепи II<sup>4</sup> (2246–2152 г. пр.Хр.), макар че някои негови предвестници можем да видим още по време на управлението на V династия (около 2510–2350 г. пр.Хр.). Самият преходен период може да се раздели на 2 подпериода. Първият обхваща управлението на VII и VIII династия (2150–(?)2100 г. пр.Хр.), когато страната изпада в изключително тежка криза, довела до разпадане на единната власт и управление. Има сведения за масов глад, разорителни набези на вражески племена, несъществуваща на практика държавност, спиране на действието на администрацията. Дори религията претърпяла голям срив – данните говорят за редица запустели храмове. Вторият период включва времето от IX до средата на XI династия и представлява ожесточена гражданска война. По-интересен от гледна точка на управлението е първият подпериод, който се има предвид тук, тъй като кризата се дължи на вътрешнодържавни причини и няколко други фактора. Поради това може в чист вид да се проследи зависимостта между криза в управлението на държавата и криза в развитието ѝ; какви са причините, проявленията и следствието на една такава криза. За съжаление малко са източниците от този период – „Предупрежденията на Ипувер“ от Лайденския папирус<sup>5</sup>, „Писмата на Хеканахт“<sup>6</sup> и др. Затова и въз основа на достигналите до нас исторически и други сведения ще се опитаме да анализираме проблемите.

---

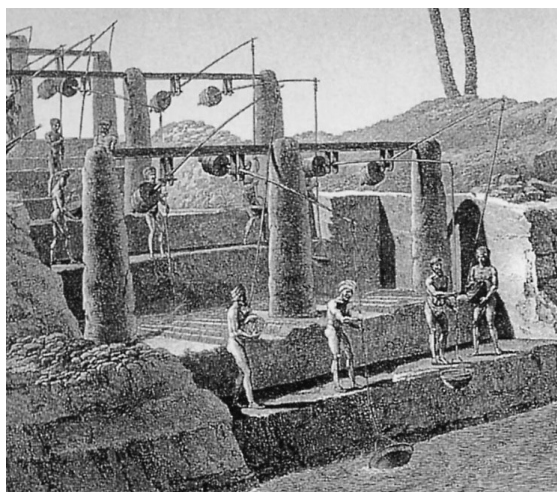
<sup>4</sup> Имената на египетските личности трудно се транскрибират. Това е така, защото в класическата египетска писменост гласните не се изписват, отгук се затруднява четенето и установяването със сигурност каква гласна е стояла между съгласните звуци. Затова и има много варианти на едно и също име. Много често имената на фараоните са възприети така, както са изговаряни и ползвани на старогръцки език. (Например популярното име на създателя на най-голямата пирамида – Хеопс, е гръцка редакция. Истинското му име е било Хуфу). Транскрибирано на латиница, името на фараона Пепи изглежда като \*Pjri и поради трудностите при произнасянето и несигурността точно каква гласна е имало в сричката днес има и множество варианти – Пепе, Пепи, Пъопи, Пиопи и т.н.

<sup>5</sup> Открит в началото на XIX в. в Египет папирус. Датира от Първия преходен период или най-късно от времето на първите владетели на Средното царство. Текстът му, известен като „Предупрежденията на Ипувер“, описва големите промени в Египет, глада, сушата и настаналата анархия.

<sup>6</sup> Изключително интересни документи с частен характер от времето на Първия преходен период. Хеканахт бил жрец на ка (една от душите на човека) на министър на име Ипи, живял по време на Първия преходен период. След като умрял, министърът бил погребан в своята гробница близо до Тива. Той оставил в района собственост, с която да се поддържа гробницата и изпълняването на ритуалите. За управлението ѝ отговарял Хеканахт. От време на време той трябвало да изостави дома си, за да навести и други имоти, които управлявал. През това време изпращал писма на своя син Мерсу относно това как да управлява делата му, докато се върне. Тези писма били четени от Мерсу в още недовършената гробница на Ипи, където и били оставени. Работниците, извършващи довършителни работи по строежа, ги смели заедно с други отпадъци и ги натъпкали в една дупка в пода, където били намерени през 1922 г.

Цел на разработката е да даде отговор на въпроса: Възможно ли е слабите и занемарени държавна политика и управление, съчетани със стопански сътресения и подсилени с други допълнителни фактори, да предизвикат крах в държавността и обществото, хаос и анархия, дълъг период на тежко и болезнено възстановяване, каквито се наблюдават по време на Първия преходен период, и какви връзки можем да направим с днешни събития и процеси? Може ли едни и същи причини да предизвикват кризите в миналото, днес, след 10, 100 или 1000 години?

## Обществено-стопанско управление по време на Старото царство (2700–2150 г. пр.Хр.)



Древноегипетско съоръжение за напояване (рисунка от наши дни)

За да е успешен анализът на епохата и нейните проблеми, трябва да се изяснят понятията управление и управленска криза. Под управление в най-общ смисъл се разбира „организиране на съвместната дейност на хората за решаване на определени задачи, свързани с тяхното съществуване и развитие“<sup>7</sup>. Това понятие за управление е приложимо във всички сфери на обществената дейност – държавно регулиране, стопанска дейност, религия, изкуство, наука и т.н. Съдържанието на понятието също е относително еднакво в хода на историята.

В контекста на настоящата разработка формите и сферите на управление донякъде се размиват, тъй като те са тясно свързани с разделението на власти-

<sup>7</sup> Дерменджиев, И., Д. Хрусанов, Д. Костов. Административно право на Република България, 2001, с. 17.

те, а то все още не е било „измислено“, а и е било немислимо в Страната на фараоните – как е възможно някой да контролира действията на един истински бог? В този ред на мисли под управление в Древен Египет трябва да се разбира цялостното управление на обществото във всички насоки. Към това управление спадат правотворческото, правоприлагащото и правораздавателното направления в управлението, структурирането, дейността и регулирането на държавата. Не бива да бъде изключвана и религиозната дейност, тъй като в този период и особено в Египет тя формира с държавата едно цяло.

Все пак, колкото и да величаем египетската цивилизация, на нея не са ѝ били познати толкова обширни и мащабни социални отношения както днес. Затова и понятието за управление трябва да се разглежда в по-опростен вид. Можем да го определим като дейност по целеопределяне и целепостигане с оглед положителното развитие на обществото. Управлението в Египет е представлявало набелязване на цел (от централната или местната власт) и организиране на държавните ресурси за постигането ѝ. Интересно е, че това определение на понятието управление съвпада напълно с кибернетичните съвременни определения и представи за управление на технически и социални системи.

Оттук и кризата в управлението винаги представлява трудност или невъзможност за правилен избор на достъпни за даден период цели, или в недостатъчното целепостигане на правилно определените приоритетни цели и свързаните с това отрицателни последици за държавата и обществото. От позициите на съвременната наука за управление основна пречка за постигане на целите представлява неосигуряване на необходимата информация за оптимален ход на управлението във всеки необходим етап на развитието на управляваната държава.

За да може да се вникне в причините, довели до управленската криза в края на VI династия, а оттам и до началото на Първия преходен период, трябва да се проучат всички насоки на обществено-стопанския и политическия живот по време на Старото царство (2700–2150 г. пр.Хр.). Тенденциите и особеностите в него биха могли да бъдат предзнаменование и предпоставка за управленска криза. Изследванията на някои грешки и неудачни решения също така могат да са полезни за проучването на връзките между периодите на разцвет и упадък на Египет.

Преди да се пристъпи към характеристика на социално-стопанското управление на Египет през Старото царство, трябва да бъде направена една много важна бележка по отношение на древното египетско общество. То, образно казано, се състояло от две линии: едната представлявала царя, жреческото и на практика най-висшите велможи, а другата – всички останали люде. Тези две линии никога не са се пресичали, представлявали са едно единство в разделението. Народът по никакъв начин не е трябвало да се меси на царстващия бог. Това обяснява редица специфики на египетското упра-

вление, но и поставя ясно разделение, специализация и йерархизация на неговите звена – превръща цялото общество в стройна система от компоненти, всеки от които се стреми да осъществява функцията си.<sup>8</sup>

Никоя система не може да съществува без ресурси. Следователно и никоя държава и общество не могат да се развиват без източник на богатство. За Египет основен такъв източник е река Нил. Периодичните й наводнения покривали бреговете с черна тиня<sup>9</sup> и ги правели изключително плодородни, даващи до 3 реколти годишно. Сечивата, с които те били обработвани, били относително качествени за времето си – дърво, мед и бронз. Желязото още не било използвано. Отглеждали се и животни – гъски, крави, кози. Кокошки все още нямало.<sup>10</sup> Основа на икономиката през този период е земеделието, което определя и приоритетите на управлението и икономиката (нейното развитие и еволюция). По-добрите методи на селскостопанската дейност повишавали неколккратно добивите, което пък от своя страна изисквало да се строят сложни иригационни системи. Доброто регулиране без съмнение е оказало решаваща роля при изпълнението на тези задачи.

По време на Старото царство, макар и не в чак толкова голям дял, както при Новото, войната също носела доходи. Например само от една експедиция в Нубия фараонът Снофру от IV династия (след 2600 г. пр.Хр.) довел 7000 пленници и 200 000 глави добитък. Завладяването на полуостров Синай и на Нубия донесло на Египет богати находища от злато и тюркоаз.<sup>11</sup> Очевидно войната играла важна роля в обществения живот и държавното регулиране.

Търговските контакти също процъфтявали. Известно е, че египтяните активно търгували с Ливан и внасяли оттам огромни количества кедрови трупи. По-слаби били отношенията с нискоцивилизованите африкански и либийски племена, но и от тях към Долината се стичали много злато, слонова кост и скъпоценни камъни. Основната част от вътрешната търговия се движела по течението на Нил и осъществявала обмена между Горен и Долен Египет.

---

<sup>8</sup> Тази теория не е напълно вярна. Фараоните, в качеството си на всесилни господари, са се месели много активно в битието на втората линия, тъй като все пак тя била тази, която произвеждала богатата. В периодите на упадък народът също вероятно е упражнявал натиск върху велможите. Факт е обаче, че теорията за двете непресичащи се линии успява да обясни някои странни за нас особености на египтянина. Пример за това е, че след като Аменхотеп IV (Ехнатон) (1372–1354 г. пр.Хр.) забранил покланянето на почитаните от хилядолетия богове, не е известен нито един мащабен бунт на населението. Хората вероятно са смятали: „Боговете се карат: това си е тяхна работа!“.

<sup>9</sup> Оттам и египетското име на страната – „Кемет“ (черна). Днешното име идва от гръцкото *Αιγυπτος*; което пък от своя страна идва от старото име на столицата Мемфис – *Хекептах*.

<sup>10</sup> Има сведения, че за пръв път кокошката стъпва в Египет по време на Новото царство при управлението на Тутмос III, когато хората били изумени от донесени в дар птици, които „всекидневно снасяли яйца“ – вж. *Игнатов, С.* Египет на фараоните, 2004, с. 73.

<sup>11</sup> *Игнатов, С.*, цит. съч., с. 50.

Тези дейности били немислими без намесата и управленската роля на египетската държава. Египет е може би единствената древна такава, създала чиновнически апарат, сходен и съвместим с днешния. Някои отдават дълголетие на египетската държавност именно на този факт. Специалното високо образование, давано на служителите<sup>12</sup>, благоприятствало справяне с поставените им задачи и ефективна управленска дейност. Достъпът и на простолудието до административните постове водело след себе си до подбор на най-способните.<sup>13</sup> Машабните строителни и хидромелиорационни дейности, укрепването на язовирите, прочистването и прокопаването на напоителни канали трябвало да бъдат извършени в точно определено време и на грамадни пространства. Оттук и необходимостта всички тези дейности да се извършват с оглед определена цел и единно управление, съпътствани от стройната система на първия в историята кадастър.

За едно такова управление въпросът за собствеността е изключително важен. Нямаме почти никакви данни за дребни стопанства от онова време. Цялата земя и всичко принадлежало на фараона-бог, а от негово име господарите я владеели. На по-ниско ниво се обособили т.нар. перу-джет<sup>14</sup> – самозадоволяващи се имения на един господар, разпръснати из цялата страна. Обикновено те зависели от службата на велможата и не можело да се продават или заменят. Най-вероятно обикновените селяни нямали лична земя и са обработвали тази на господаря. Има сведения обаче, че са можели да продават дребни количества продукция на пазара.

Големите площи и интензивният характер на древноегипетското стопанство изисквали идеално управление на труда и работната сила. Основна единица на труда била „изут“<sup>15</sup> – работни отряди с определена квалификация. Чудесното им управление довело до невиджани по мащабите си строежи – пирамидите в Гиза. Робството („баку“) <sup>16</sup> през този период в Египет рядко се срещало, макар да имало пазар за роби. Обикновените хора не били роби. Макар тяхното египетско название да може да се преведе като „роб“, то по-скоро означавало „слуги“ и се акцентирало върху задължението им да произвеждат блага за държавата. Реално положението им вероятно е било близко до крепостничеството.

Ресурсите, произведени от стопанството, се разпределяли със стройна данъчна система. Данъци в съвременен вид нямало, тъй като вноските се доставяли на перу-джет, но със сигурност е имало доставки за държавата. Фараонът, аристократите и храмовете се издържали от своите имения, част от дохода на

---

<sup>12</sup> Мерц, Б. Красная земля, чёрная земля: мир древних египтян, с. 131 и следващите.

<sup>13</sup> Пак там.

<sup>14</sup> Игнатов, С., цит. съч., с. 60.

<sup>15</sup> Пак там, с. 61.

<sup>16</sup> Пак там, с. 62.



които вероятно е бил пренасочван за финансиране на управлението. Данъците и плащанията се извършвали в натура, тъй като парите все още не съществували, ако и т.нар. дебен<sup>17</sup> по-късно донякъде да изпълнявал тяхната роля.

Административната система била подредена. Египет се състоял от около 42 нома, начело на които стояли номарси (областни управители). Почти до края на Старото царство поне формално те били сравнително нископоставени. Важни чиновници били: „чати“ – главен съдия и кмет на столицата Мемфис, и „ими-ра-меша“ – воевода. Администрацията била добре регулирана, служителите ѝ – високоуважавани, а нередко, като се изключат най-високите постове, до нея се допускали и образовани обикновени хора. Това подбиране на кадрите по способности, а не по титли оказвало благотворно влияние поне в периодите на разцвет.

Основно място в Египет заемал фараонът. Той бил жив бог, никога за него „не съществувал дори и намек за наличието на частица човешко“.<sup>18</sup> Стоял начело на бюрократията, около него се изграждала държавата и самият той бил олицетворение на Египет. Особено е това, че средство за собственото му изразяване бил всеки египтянин; фараонът пребивавал у всеки. Царят бил недосягаем (макар и практиката да е показала друго), свещен, съвършен, баща на целия народ и т.н. Много добро описание на мястото на царя в държавата и управлението ни дава полският писател Болеслав Прус в романа си „Фараон“ в един от диалозите между героите принц Рамзес и жреца Херхор:

„Аз изслушвам най-много от шест до десет души, но това не са просители. (...) А те не ми докладват незначителни неща, защото всеки от тях, преди да се яви при мене, е трябвало да изслуша поне десетина писари от по-нисш ранг. Всеки от тия писари или управители е събрал сведения от десет подписа̀ри или подуправители, които от своя страна са изслушали доклади от по десетина по-нискостоящи чиновници.

И така, като разговаряме всеки ден с десетина души, аз и Негово Величество узнаваме най-важното, което се е случило на сто хиляди места в страната и по света.

Наистина от тая височина Негово Величество не вижда онеправданите и невъзнаградените, но ще забележи тълпите безработни; няма да забележи войника в кръчмата, но ще познае дали полкът е на обучение; няма да види какво си готви за обед някой селянин или гражданин, но ще забележи пожара, който избухва в някой квартал.“<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Навита на топка или диск златна, сребърна, бронзова или медна тел с вариращо през епохите тегло (около 90 г), понякога използвана за разплащане. Разбира се, никой не отказвал плащане със злато, сребро, мед или бронз на кюлчета или изделия от тях.

<sup>18</sup> *Игнатов, С.*, цит. съч., с. 62.

<sup>19</sup> *Прус, Б.* Фараон, 1967, 150–151.

От казаното е видно, че фараонът се е намирал на върха на обществената пирамида. Всъщност, както правилно отбелязва Барбара Мерц, „той седял във въздуха на няколко фута над нея“.<sup>20</sup> Увереността в божествеността на царя се случвало и да се подложи на съмнение, но никога не се разклащала сериозно; формално той бил бог и даже ако някога подчинените му, поединично или вкупом, се отнасяли към него не като към божество, то това никога не попадало в официалните документи. Нему принадлежали земята и народът; той дарявал всички постове, изслушвал всички жалби, предводителствал всички войски и бил върховен жрец на всеки бог. Естествено между догмите и практиката имало голяма разлика: царят не можел да бъде на сто места едновременно. Религиозните му функции се делегирали, а волята му се възлагала на министри и огромен брой чиновници.<sup>21</sup>

Очевидно в периода на Старото царство Египет е представлявал добре подредена теократична абсолютна монархия със сложен административен апарат, подпомагащ фараона в управлението. Стопанството е било базирано на интензивното земеделие, търговията, военното дело и добива на полезни изкопаеми. Основен елемент на държавността и обществото бил монархът. Това било положителен момент в периодите на разцвет, но при застои слабата царска власт разстройвала цялата управленска машина. На моменти се случвало при съвкупност на определени фактори по катастрофален начин тя да спре да действа. Така и станало по времето на Първия преходен период.

## **Историческо развитие на Египет в навечерието на Първия преходен период**

Историята на Старото царство започва някъде към 2700 г. пр.Хр. с управлението на фараоните от III династия Небка и Джосер. Последният превърнал Египет в могъща държава. При идването на власт на IV династия (към 2600 г. пр.Хр.) и фараоните Снофру, Хеопс, Джедефра, Хефрен, Микерин и Шепсескаф претижът и могъществото на египетската държава нараснали, символ на което са построените в Гиза пирамиди. За самата IV династия, с изключение на Снофру, не знаем почти нищо и общо взето само по величествените ѝ паметници можем да съдим за подредена държава със силно и адекватно управление.

---

<sup>20</sup> Мерц, Б., цит. съч., с. 146.

<sup>21</sup> Пак там, 146–147.



Статуя на фараона Пепи II

С възкачването на престола на V династия към 2500 г. пр.Хр. започнал бавен упадък. Той бил продиктуван от нарастване на сепаратистките настроения у номарсите и начало на климатични промени. Въпреки военните успехи в Либия и Нубия и разгърнатата строителна дейност, явно е, че фараоните от V династия – Усеркаф, Сахура, Нефериркара, Шепсескара, Неферефра, Ниусерра, Менкаухор, Джедкара-Исеси и Унас, били вече не така мощни и не успявали добре да осъществяват ролята си на „Господар на Двете земи“. Както великите си предшественици от IV династия, и те строили пирамиди в Сакара и Абу Сир, но в сравнение с постиженията от Гиза те са смешни – повечето от тях днес са купчини от развалини, а най-високата едва достига половината от височината на Хеопсовата пирамида.

За първите представители на VI династия (след 2350 г. пр.Хр.) – Тети и Усеркара, знаем съвсем малко. Едва за Пепи I се намират повече данни. Той разгърнал обширна дейност по строеж на храмове и издавал укази за учредяване на различни религиозно-обществени институции, които са особено интересни за проучването на ранното египетско право. Наред с това водил и няколко победоносни войни.



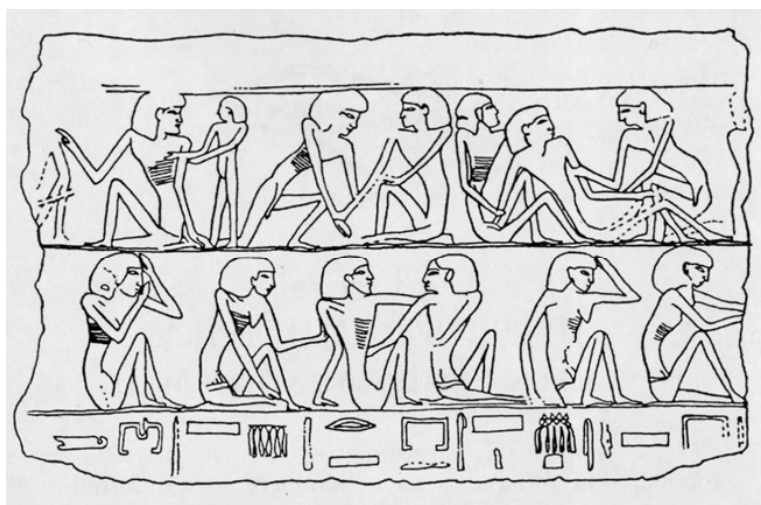
Пирамидите на Унас и Пепи II

След краткотрайното управление на Меренра I на трона се възкачил Пепи II, едва шестгодишен. Това е най-дълго управлявалият монарх в историята на чо-

вечеството – управлявал 94 г. от 2246 до 2152 г. пр.Хр. Умрял е стогодишен. Царуването му не било успешно, защото подготвило разпада на централизираната държава. С напредването на възрастта Пепи II изпуснал юздите на управлението и държавата, която вече била измъчвана от силните децентрализационни настроения на номарсите и тежките климатични промени, останала практически без управление, изпаднала в колапс. След 2150 г. пр.Хр. страната потънала в хаоса, ужаса и управленското безсилие на Първия преходен период.

Краят на Старото царство е период на упадък. Невъзможността на престарелия Пепи II да обедини страната и да изкорени децентрализаторските настроения на номарсите много отслабила Египет. Ударена и от нарастващата суша, държавата и повреденият управленски апарат предизвикали началото на Първия преходен период. На трона се възкачила VII, а по-късно VIII династия.

### Кризата в управлението и обществените отношения през Първия преходен период



Сцени на глад. Пирамида на Унас (V династия)

**Историческа бележка.** С началото на Първия преходен период към 2150 г. пр.Хр. на трона се възкачила VII династия. Манетон твърди, че тя се състояла от 70 царе и управлявала 70 дни. Не са известни и паметници от нея. Това дава основание някои учени да я считат за фиктивна. Други приемат, че е наброявала около 6 фараона, които царували много кратко. VIII династия пък е така малоизвестна, че дори е невъзможно са се даде пълен списък с владетели. Оставила е

само една пирамида, от която днес са останали само купчини с камъни.<sup>22</sup> Факт е, че VII и VIII династия са били безсилни, неспособни да се справят с проблемите на управлението и да възстановят разбитата държавна машина.

Реално Първият преходен период започва с края на управлението на Пепи II, а предпоставки за него можем да открием стотици години преди това. Още в началото на V династия някои от номарсите се опитали да направят своята власт наследствена. Самостоятелността на тези областни управители постепенно нараствала. Отслабналата управленска функция на централната власт силно засегнала всички области на обществения живот. Непокорните номарси вероятно демонстративно отказвали заповедите на монарха и администрацията за доставки от храни, работници или войници. По този начин централната власт била лишена от ресурси. Тъй като всяко управление е немислимо без средства, ясно е защо мемфиските фараони дълго не успявали да се справят и силата им катастрофално се сринала.

Лишена от ресурси и подчинение, властта не можела да управлява нито обществото, нито стопанството, тъй като чудесната структура на Прус се била разпаднала. След управлението на Пепи II, когато царят не можел да „изслуша“ никого, се получило обратното. Фараон имало, но елементите от структурата липсвали. Така кризата в управлението и стопанството се усилила, тъй като намаляването на трудовите и финансовите ресурси осуетило изграждането на каквито и да било съоръжения, включително хидромелиоративни и иригационни. Тези пък, които съществували, били запуснати и затлачени. От своя страна това рефлектирало в понижаване на доходите, което още повече ускорило кризата.

С основание възниква въпросът: Щом номарсите не се подчинявали на фараона, защо той чрез сила не ги е усмирявал? Отговорът на този въпрос се крие в характера на египетската армия. В този период тя все още била феодална<sup>23</sup> – всеки аристократ и номарх събирал от земите си определен брой войни, които били подчинени нему, и ги поставял на разположение на монарха. При война тези единици се явявали заедно с господаря си, а след края се връщали с евентуалната плячка. В периоди на разцвет и силен фараон тази тактика била успешна. Но по време на Първия преходен период господарите не се подчинявали на монарха и не изпращали отряди. Често самите номарси образували свои армии и реално живеели като самостоятелни владетели, воювайки понякога със самото „Въплъщение на Хор“.<sup>24</sup> Така фараонът можел да разчита за защитата и управлението си само на войските, събрани от околностите на столицата. Властта на монарха вероятно се е разпростирала предимно в района на Мемфис, а голямото текучество

---

<sup>22</sup> Това е пирамидата на Иби в Южна Сакара.

<sup>23</sup> Понятието е условно и се използва, за да покаже приликата със средновековната европейска практика.

<sup>24</sup> Прозвище на фараона.

на владетели в някои случаи със сигурност се е дължало на „наказателни акции“ от недоволни номарси. Често Египет е бил нападан и от съседните народи. Въз основа на всичко това е ясно, че държавата не би могла да бъде управлявана по стария начин без източник на сигурност. Посочените факти предизвикали остра криза в управлението на Египет, която довежда до такъв катастрофален срив. За пример можем да посочим България през XIII в. – по време на неспособните наследници на цар Иван Асен II, когато криза в управлението и стопанството е имало, но страната е била далеч от такъв хаос и анархия, каквито настъпват по време на Първия преходен период. Пример може да бъде и Япония през периода на шогуната – императорите били играчка в ръцете на аристократите<sup>25</sup>, управленска криза и напрежение има, но до такъв хаос като в Египет не се стига. Също така по времето на Късното египетско царство страната отново е в упадък, властта на фараона става заложник на жречеството, а нерядко и на чужди нашественици. Такива изпитания като по времето на Първия преходен период обаче няма.

Следователно има още един допълнителен фактор, който наред с разрушената държавна машина, слабите владетели и стопанската криза е довел до драмата на първата фаза от преходния период. Това е била климатичната промяна, довела до засушаване и намаляване или пресъхване на много реки.

Установено е, че в Сахара той невинаги е бил така пустинен. Преди няколко десетки хиляди години там, където днес има само пясък, се е простирала савана и са текли реки. Сведенията говорят, че дори и по времето на строежа на Големите пирамиди в Египет е имало разнообразни видове дървета, включително дъб и бор.<sup>26</sup> Все пак наистина е съществувала тенденция към бавно засушаване. Към 2300 г. пр.Хр. климатът рязко се изменил и започнали да се редуват години на неплодородие, а в някои случаи и на глад.<sup>27</sup> Този неурожай съвпада с времето на VI династия и упадъка на Египет. Процесът се отразил тежко върху разклатеното управление на страната и засилил кризата. Причината в началото била чисто икономическа: хората, заселили се преди това извън оазисите и долината на Нил, трябвало да се върнат отново в тях. Това предизвикало криза за продоволствия, която поне временно била частично облекчавана с повишаване интензивността на земеделието.

Към края на управлението на Пепи II, както и по времето на Меренра II или на Нитокрида, явно е имало много рязко засушаване, дължащо се на липса на мусонни дъждове в Етиопия. Това предизвикало неприиждане на Нил. Сведения за това събитие има, но не са точно датирани. Фактът, че държавата се сгромолясва именно

---

<sup>25</sup> Когато в края на XVI в. император Го Цуци умрял, тялото му се търкаляло цели 40 дни пред вратите на двореца, защото близките му нямали средства да го погребат. Едва след като престолонаследникът изпросил пари от един будистки манастир, покойният император бил изпратен при своите прадеди – вж. Минков, Св. *Империя на глада*.

<sup>26</sup> Джеймс, П., Н. Торп. Древни загадки, 2002, с. 242.

<sup>27</sup> bg.wikipedia.org – рубрика „Глад в Древен Египет“.

при гореизброените фараони, говори в полза на тезата, че събитието се е случило тогава. Хрониките твърдят, че Нил станал така плитък, та хората го преминавали прецапвайки.<sup>28</sup> Заедно с маловодието и пустинни ветрове забрулили земята.

От гледна точка на стопанството и политиката държавата, изпаднала в политическа и управленска слабост, вече не можела да изпълнява функциите си. Сушата и маловодието попречили на напоителните и хидромелиорационните съоръжения да работят и много от тях западнали. В „Писмата на Хеканахт“ се описва тежкото положение, в което изпаднали стопанствата. Там Хеканахт нарежда на своя син Мерсу какво да прави, за да удържи положението и да пропъди глада – да дава по-малко храна, и то само на тези, които работят много. Стремешът към оцеляване го е принудил да изрече жестоката, но и наложителна за момента присъда – „По-добре да останат половината жени, отколкото всички да умрат“.<sup>29</sup>

Намаленото, а на места и преустановено производство на храни предизвикало невиждан в цялата история на Египет глад. Ужасяващите сцени от доста по-изобилните години на фараона Унас (последен от V династия) могат само да скицират ада, който настанал в Египет. По-добре би било да бъдат оставени съвременниците да коментират. Ето какво четем от една стела в Сехел:

„Зърното беше оскъдно, семето беше изсъхнало, храната не достигаше, всички бяха лишени от реколтата си. Хората вече не можеха и да ходят; децата плачеха, младите мъже бяха сломени, а старците бяха с мъка на сърцето, седнали на земята със свити крака и прибрани ръце. Дори придворните страдаха от лишение, храмовете бяха затворени, а светилищата тънеха в прах. С две думи – всичко живо беше потънало в скръб.“<sup>30</sup>

На фона на тези събития с особена острота се откроява фрапиращ за египетските нрави случаи. В „Писмата на Хеканахт“ авторът поучава сина си Мерсу да не се оплаква от лошото положение, защото „Ето тук вече започнаха да ядат мъже и жени!“<sup>31</sup> Значението на този може би единствен случай на канибализъм в Страната на фараоните е огромно, имайки предвид религиозните догми на египтяните. Душата на човека не е можела да премине в отвъдното, ако тялото му не било цяло и запазено. Следователно лишаването от цялост на тялото (в случая то било изядено) автоматично означавало отнемане на възможността за задгробен живот или такъв щяло да има, но с осакатено тяло.<sup>32</sup> Явно народът бил освирепял от глад, за да стигне до толкова тежко пренебрежение на религията и морала.

<sup>28</sup> *Игнатов, С.*, цит. съч., с. 65.

<sup>29</sup> *Мерц, Б.*, цит. съч., с. 141.

<sup>30</sup> [bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org), цит. рубрика.

<sup>31</sup> *Мерц, Б.*, цит. съч., с. 141.

<sup>32</sup> Египтяните стигнали до мания в тази област и хвърляли огромни средства за съхраняване на тялото. При мумифицирането всички дефекти по тялото се отстранявали – има мумии на хора с поставени изкуствени ръце и крака, с грим и перуки. Известен е дори случай с мумия, при която на мястото на загубената при мумификацията глава било поставено под превръзките гърне, а по-късно намерената в балсаматорската работилница глава била скрита между инвентара в саркофага.

Тъй като цената на храните се измервала в злато, хората прибегнали до най-тежки престъпления, за да си го набавят – светотатството от оскверняване на гробници. Въоръжени банди плячкосвали безпомощната държава. По всяка вероятност тогава са били отворени и ограбени пирамидите в Гиза. Ипувер твърди, че вече никой не уважавал светостта на пирамидите и че владетелските мумии били измъквани от разбойници: „Ето сега става нещо, дете отдавна не е ставало: бедни хора отнасят царете (...) скритото в пирамидата изчезва...“<sup>33</sup>. Гладът лишил от покой и задгробен живот стотици мъртви.

Явно е, че в този период на глад религията и държавността загубили каквото и да е значение за обикновения египтянин. Наред с това номарсите постоянно воювали помежду си, нерядко се съюзявали и против слабия мемфиски фараон, а азиатски и либийски племена непрекъснато опустошавали делтата на Нил с набезите си. Избухвали епидемии. Всичко това предизвикало още едно събитие, което също няма аналог в класическата египетска история.

Обществото в Египет се придържало към принципа, че всеки трябва да си знае мястото, да работи за фараона и господаря, да почита родителите си и боговете, да остави синове и да се „пресели на Запад“.<sup>34</sup> Тази традиция на живот била пренебрегната от измъчените от глад хора. Ипувер говори за широко народно въстание, което всъщност представлявало грандиозен за времето си социален сблъсък. Гладуващото население се възползвало от невъзможността на властта да въздейства, както и да въведе ред. Озверелите от лишения нисши слоеве на египетското общество нападнали единствените места, където все още имало храна и богатства – именията на господарите. Слабостта на царската власт и разбойническите набези породили силно чувство за несигурност, което още повече подсилило социалния катаклизъм. Отново думите на съвременника Ипувер по-добре биха описали събитията:

„Бедняците станаха собственици на богатства; този, който не можеше да си поръча чифт сандали, сега владееше съкровища. (...) Богатите прекарват дните в стенания в същото време, в което бедняците се радват. Гражданите казват: „Хайде да уловим богатия, който е сред нас!“ (...) Дворците, колонадите са в огън. (...) Злато, сребро, скъпоценни камъни украсяват шията на робинята, когато благородните дами мълвят опечалени изпод дрипите, които ги покриват: „Ах, да имаше нещо за хапване!“<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Джеймс, П., Н. Торн, цит. съч., с. 251.

<sup>34</sup> Египтяните свързвали запада със смъртта. Затова изграждали некрополите си на западния бряг на Нил. При погребението лодката с мъртвеца преплавала Нил от изток на запад и оттам идват изразите „да премине отвъд“, „да се пресели на Запад“ и др., които описвали пътуването на мъртвия към отвъдния свят.

<sup>35</sup> Веркутер, Ж. Древний Египет, 2004, с. 76.



По всяка вероятност в този социален конфликт е настъпило силово и мащабно преразпределение на ресурсите – факт, който не би бил възможен при едно стабилно управление.

Не на последно място трябва да се отбележи, че търговията също секнала. Ипувер ни осведомява, че „вече няма кедър<sup>36</sup> даже за саркофазите на благородните люде“.<sup>37</sup> Опустошеният от вражески набези и номархически междуособици Долен Египет не пращал на юг, както било нормално, зърно, занаятчийски произведения, плодове и масла, а жителите на оазисите не се спускали в долината, за да търгуват. Това ударило много силно и без това практически безсилното управление на царската власт, откъсвайки голяма част от нужните ѝ в този момент ресурси.

Тоталната разруха в държавата довела до изключително силна управленска криза. Лошите реколти, сушата, гражданските войни отнели реалната възможност на фараона и администрацията да управлява. Властта била твърде ограничена, за да предприеме организирана дейност по преодоляване на неурожая и преразпределяне на запасите (Както правел Йосиф от Библията, за когото се смята, че е фараон от смутното време на Втория преходен период (Период на хиксосите). Малкото водни количества извиквали нуждата от изграждане на посъвършени хидромелиорационни съоръжения. Това не било по силите нито на фараоните, които едва крепели слабата си власт, нито на номарсите, чиято цел била съвсем други дейности. Поради тази причина по времето на Първия преходен период голяма част от поливните и водоразпределителните системи, построени по време на Старото царство, и много от плодородните земи запустели или били унищожени. Това не можело да не рефлектира върху управленската потенциалност, която отново губела от ресурсите си.

Прекратената търговия и разорените земеделски земи оказали мощно негативно влияние върху стопанската дейност. Изключителното спадане на добивите вследствие и на сушата, и на липсата на адекватно управление още повече засилило трудностите. Както „Писмата на Хеканахт“, така и „Предупрежденията на Ипувер“ говорят за непрестанни неприятности в стопанството: всеки бил оставен сам да се спасява – политика, която рядко води до успех.

От изложеното е видно, че основните стълбове на държавността по време на Първия преходен период били унищожени. Територията на Египет и държавната власт били беззащитни, тъй като им липсвала войската, която през тази епоха е разделена в носещите гибел и разорение раздори между номите. Поради липса на достатъчна военна сила управлението изпаднало в криза, тъй като не можело да подsigури регулационната си функция в цялата страна.

Единството на страната също било минало. Единната монархическа власт съществувала само *pro forma*. Липсата на войни и лошото икономическо положение

---

<sup>36</sup> Египет, тъй като бил беден на дървесина, внасял огромно количество дървени трупи от тогава обширните кедрови гори на Ливан (днес те са почти унищожени). Липсата на кедър явно е сигнал, че търговията е изпаднала в дълбока криза.

<sup>37</sup> [www.egypt-info.ru](http://www.egypt-info.ru) „И переходный период“.

довели дотам, че фараонът разполагал с не повече реална власт, отколкото всеки номарх. Изключено е при такава ситуация да не е налице управленска криза, прераснала по-късно в невъзможност за управление. Юридическата власт на царя в отделни райони дори престанала на съществува. Нея я узурпирали номарсите.

Стопанското разорение, прозиращо от Ипуверовите думи „Ето така всичко бе унищожено. Цялата земя бе оголена, като че беше пожъната“<sup>38</sup>, също не е маловажно. Икономиката на страната е основен стълб на управлението. Със сринато стопанство и ниски доходи то е обречено на неуспех.

За управленската криза можем да съдим и по изкуството. Хилядите паметници на културата, оставени от предишните династии, великолепните фрески и статуи се сблъскват тук с бездна от нищо. VII династия не е оставила никакви следи за себе си. Изкуството от времето на VIII династия, доколкото можем да съдим за него от единичните образци, достигнали до нас, пък е мрачно, без присъщата на египетската култура пищност и размах, без тържественост и мащабни строежи. VIII династия построява само една пирамида – на фараона Иби в Южна Сакара (вж. по-долу). Без преувеличение може да се твърди, че това е една от най-малките пирамиди. От купа развалини, останал днес от нея, съдим, че е била висока най-много 21 м.<sup>39</sup> С основание би могло да се каже, че когато липсва храна, няма и изкуство. Вероятно подобно нещо се е случило и с морала на обществото. От сведенията, стигнали до нас, може да се направи изводът, че той се е сринал до доста ниско ниво.

Разрушаването на стълбовете на държавността довело до нейното разпадане. Египет като една държава съществувал формално. Реално той се състоял от множество „царчета“, които неуморимо воювали за оскъдните ресурси на тази тежка епоха. (Вж. показаните по-долу две рисунки. Макар че са от друга епоха, те ясно показват разликата в изкуството от периодите на стабилно управление и на криза.)



Пирамидата на Иби (VIII династия)

<sup>38</sup> [www.chudesatanakorana.com](http://www.chudesatanakorana.com)

<sup>39</sup> Само 2 пирамиди от общо около 40 царски са по-малки: пирамидата на Шепсескаф – 18 м, и тази на Хенткау – 17,5 м. И двамата фараони са от великата IV династия, но са управлявали в нейния залез и вероятно изключително кратко.



Рисунка от гробницата на Небамун от времето на Новото царство



Стелата на Ментухотеп от времето на управленския срив по време на Втория преходен период

Нека отбележим в резюме основните причини за управленската криза и краха на Египет. Основа била слабостта на централната царска власт, особено след Пепи II, и някои нейни дефекти, проявили се в периода на изпитания. Върху нея се надградил стремежът на областните управители към автономност, съчетан с феодалния характер на армията и нарастващата суша. Всичко това довело до нестабилност на администрацията и държавата, която отдавна се движела „на ръба“. Чашата преляла с рязкото засушаване и намаляване на дебита на Нил. Сериозните стопански и обществени последици от това били последният удар, който изкарал страната от релсите. Управленската криза, възникнала в резултат от съвместното действие на тези фактори, всъщност била по-скоро само колапс, отколкото управление.

След падането на безславната VIII династия към 2100 г. пр.Хр. и възкачване на престола на също така непознатата IX династия започнал вторият етап на Първия преходен период. Той също е смутен и наситен с кървави събития. Страната на фараоните вече не била едно цяло – вследствие на дългите междуособици вече съществували две отделни държави: в северния град Хераклеопол управлявала IX династия, скоро заменена от X династия; на юг, в Тива, царувала XI династия.

След стабилизирането на климата, нормализирането на нилските прииждания и възстановяването в най-общи рамки на предишната система на управление<sup>40</sup> двете царства започнали продължителни войни помежду си, прекъсвани от периоди на примирие.

<sup>40</sup> Трябва да се отчете, че управлението вече по-скоро се числяло към типа на Средното царство, отколкото към Старото – преходът бил към края си.

Хераклеополското царство носело много от негативите на преходния период – сепаратистки настроени номарси, управляващи полунезависими области и често съперничащи на хераклеополските царе. За разлика от него Тиванското царство било силна и централизирана държава, успяла да се прероди от руините на цветущото някога Старо царство. Предимствата на доброто управление и силната държавна политика силно повлияли при конфликта между двете страни.

Към 2040 г. пр.Хр. тиванският цар Ментухотеп I (2065–2015 г. пр.Хр.), фараон от XI династия, обединил Египет. Последиците на Първия преходен период били отчасти преодолени. Започнало славното управление на фараоните от класическата епоха на Египет – Средното царство.

## Заклучение

Първият преходен период в Египет е типичен пример за това, как грешките и несъвършенствата в държавното управление, водят до перманентна нестабилност, която при най-малко сътресение причинява разпадане на обществото и държавата. Можем да заключим, че слабата държавна политика при владетелите от VI династия, особено в края на царуването на Пепи II (когато такава почти отсъствала), съпроводена от сътресенията в стопанството, породени от бавно нарастващата суша и междуособиците на местно ниво, довели държавата до ръба. С години страната съществувала „на острието на бръснача“. Това, което извадило от равновесие и без това разстроена система, били природните катаклизми – рязкото засушаване и неприждане на Нил. Всеки механизъм може да понесе определена степен на екстремност на външната среда и асинхронност на вътрешната. Този критичен момент в Египет бил преминат и пирамидата на египетската държавност се срутила с грохот от комбинираното въздействие на сравнително слаби сами по себе си фактори, което, както показва изложението, е напълно възможно.

Този удар бил толкова силен, довел до толкова тежки държавностопански и управленски последици, че столетия по-късно все още се чувствала тяхната сянка.

Анализът на миналите събития се прави с оглед преценка на днешните и прогнозиране на бъдещото развитие, за да се поучим от грешките на предците.

Паралели на механизмите от Първия преходен период с днешния свят могат да се направят много. Тривиалният пример с валежите на сняг и дъжд, които потапят в хаос нашата не чак толкова голяма страна, е добре известен. Но и наводненията, и цунамито в Южна Азия<sup>41</sup>, и земетресенията са изолирани явления и не могат да разгърсят из основи света. Трябва да бъдат открити

---

<sup>41</sup> Показателно е за това, как лошата обществена организация води до катастрофални последици.

събития, за предпочитане в бъдеще, които са в състояние да доведат цялото човечество до ситуация, подобна на Първия преходен период в Египет.

Някои изследователи сочат, че между 2006 и 2010 г. ще се достигне до билото на световното петролно производство. След него търсеното количество ще надхвърли възможното предлагане. Човечеството ще бъде изправено пред енергийна криза, непозната до днес (макар някои нейни предзнаменования да са вече видни). Както казва експертът по петрола Ричард Хайнбърг, „Усилия от мащаба на Втората световна война ще са нужни, ако искаме (...) да оцелеем в тази епоха“<sup>42</sup>.

Глобалното затопляне, причинено от повишените емисии на въглероден диоксид, причинява както необикновено влажното време в умерените ширини, така и засушаване в екваториалните области на планетата. Наводненията в Чехия, Унгария, Германия и България, както и превръщането на областта Сахел (Африка) в пустиня, илюстрират този проблем. Но затоплянето има още една, значително по-глобална последица – със стопяването на голяма маса лед в Арктика Гълфстриймът вероятно ще спре и ще причини в Европа мини-ледникова епоха. Разработка на Пентагона моделира положението към 2020 г., ако този катаклизъм се случи около 2010 г.: „Въоръжени конфликти, терористични актове, икономическа ситуация на ръба на фалита, глад и продължително недохранване (...) поток от бежанци, които напускат националната територия на Европа и Карибите (...) при срещата си със захлаждане<sup>43</sup> от повече от 4°C.“<sup>44</sup> Не прилича ли твърде много на ситуация от преди около 4000 години?!

Възможно е една управленска криза да се предизвика и по политически причини. Днес в България усилено се говори за децентрализация; има десетки общини, а даже и цели области, ползващи се с една мълчалива реална автономия. Толерирането ѝ по юридически път няма ли да дестабилизира страната и при евентуален удар, било от природата, било от политиката, да доведе до хаос и разпадане на държавата? По време на управлението на Луи XIV във Франция, благодарение на закон, задължаващ земеделските производители да продават продукцията си в пазара на административния център, в едни части на страната царувал глад, а в други зърното гниело по складовете. Няма ли да се получи в България, в резултат от децентрализацията, подобно положение – едни общини да се развиват и богатеят, а други перманентно да са в бедствено положение?

Вероятно във всички гореизброени примери ще възникне тежка криза, трудности и невъзможност за осъществяване на управлението. Лошото е, че тази криза (с изключение на последния пример) ще засегне не само отделни

---

<sup>42</sup> Нюман, Р. Консуматорското общество е причина за климатичните катаклизми. – Атака, 21 февруари 2006 г.

<sup>43</sup> Има се предвид средната годишна температура.

<sup>44</sup> Бончева, Б. Сценарий: катастрофа в дълбоки води. – Андромеда, бр. 4, 2005, с. 11.

райони, а целия свят. Този факт налага изработване, и то в най-скоро време, не само на локални, но и на глобални планове за управление в такива ситуации. Иначе човешката цивилизация може да деволуира с векове в унищожителния хаос на глобална управленска криза.

Поуката от разгледаните минали, настоящи и бъдещи проблеми поставя важен въпрос за решаване на българската правна и икономическа мисъл – да определят и създадат такива ефективни модели на управление, които да защитават и развиват обществото и неговите цели както в периоди на стабилност, така и в години на трудности, с цел да си осигурим едно добро бъдеще.

## Библиография

- Бончева, Б.* Сценарий: Катастрофа в дълбоки води. – Андромеда, бр. 4, 2005.
- Веркуттер, Ж.* Древний Египет. Астрель, М., 2004.
- Дерменджиев, Ив., Д. Хрусанов, Д. Костов.* Административно право на Република България. Сиби, С., 2001.
- Джеймс, П., Н. Торп.* Древни загадки. Рива, С., 2002.
- Игнатов, С.* Египет на фараоните. Изток-Запад, С., 2004.
- Керам, К. В.* Богове, гробници и учени. Български художник, С., 1978.
- Куриер на Юнеско, Египет на фараоните, бр. 10, 1988.
- Мери, Б.* Красная земля, чёрная земля: мир древних египтян. Терра, М., 1998.
- Минков, Св.* Съчинения, том 2 – пътеписи, очерци, приказки, Български писател, С., 1982.
- Морэ, А.* Цари и боги Египта. Алтейа, М., 1998.
- Нюман, Р.* Консуматорското общество е причина за климатичните катаклизми. – Атака, 21 февруари 2006 г.
- Прус, Б.* Фараон. Народна култура, С., 1967.
- Hagen, R.-M., R. Hagen.* Ägypten. Taschen, Kohln, 1999.
- [www.egypt-info.ru](http://www.egypt-info.ru) – I переходный период.
- [www.kursach.com](http://www.kursach.com) – Предмет истории икономических учений.
- [www.chudesatanakorana.com](http://www.chudesatanakorana.com)
- [bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org) – Глад в Древен Египет.
- [bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org) – Първи преходен период.
- [bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org) – Нитокрис.
- [bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org) – Пепи II.

# ДРЕВЕН КИТАЙ – РАЗВИТИЕ НА ЕДНА РАЗЛИЧНА ЦИВИЛИЗАЦИЯ

*Теодора Маджарова*

*Оставете Китай да спи,  
защото, когато  
китайците се събудят,  
целият свят ще се  
разтрепери!*

Наполеон Бонапарт

## Вечността, наречена Древен Китай

С бурното развитието на технологиите днес сме в състояние да гледаме на бъдещето и на дълбините на космоса по начин, различен от онзи, по който са гледали учените и мислителите преди няколко десетилетия. По същия начин днес можем да гледаме и на миналото с по-голяма проникателност и технологична вещина. От позицията на вещи в историческите дебри умовете ни си представят едно бъдеще, което се различава от виденията на дедите ни, и така ние можем да съзрем и едно минало, отличаващо се от представите на учените и специалистите от началото на ХХ в. Точно както кръгозорът ни достигна до самия край на вселената, днес можем да обърнем поглед към самото начало на историята. Взирайки се в далечината – към зората на човечеството, можем да съзрем възникването на човешката цивилизация. Там стоят множество велики и древни цивилизации, които с мъдростта на вековете са умирали, за да ни научат как да оцелеем. Но сред гибелта на всички погубени империи гордо издига глава Китай, който успява да премине през векове на войни, катаклизми, бедствия, разрушения и никога не слиза от картата на световната история. Китай съумява да се пребори и да заеме челно място при Великите сили. Това са достижения, за които учените поколения наред се опитват да разгадаят и да обяснят. Защо точно Китай успява да премине през хилядолетната история, без да изгори в пожара на развитието? Как китайската империя умело върви само напред и никога назад? Дали Китай не е истинският Богоизбран народ, закрилян от ангели, които го бранят и поддържат жив? Каква е силата на китайският огън и защо той никога не изгасва?

За да се отговори на тези въпроси, трябва внимателно да се вгледаме в люлката на Древен Китай и да се опитаме да открием разликите от другите древни цивилизации. Именно там се крие отговорът, тъй като китайци-

те най-бързо и най-прецизно съумяват да открият тайната на дълголетието. Още тогава китайските умове прозират, че сплотеността, писмеността, философията и мъдростта са ключът към пребъднината.

## **Въпросите, които вълнуват историческите умове**

Преди около 40 години един френски историк (Етиен Етембл) ни съветва: „Да изучаваме историята, за да можем да разберем и да съдим безпристрастно настоящето.“

Изминали са повече от 3500 години от началото на китайската история. Време е да дадем отговор на редица въпроси, които ще осветлят някои страни от историята и културата на Китай. Вярно ли е, че Китай е затворена и недостъпна страна с хилядолетни културни, политически и военни традиции, скрита зад непреодолима стена? Вярно ли е, че Великата китайска стена се вижда от Луната? Вярно ли е, че китайците са изобрели всичко преди всички? Хартията, книгите, вестниците, хартиените пари, арбалета, барута, сеизмографа, компаса и... световния пазар? И как да бъде обяснено, че тази хилядолетна империя с образцов административен апарат, държава, влязла в Средновековието преди европейските държави, е пропуснала един важен исторически период или това е само един мит?

Гледайки Китай от висотата на нашия XXI в., ни се иска да се подпишем под пророчеството, приписвано на Наполеон Бонапарт, който още през 1816 г. е записал в записките си: „Оставете Китай да спи, защото, когато китайците се събудят, целият свят ще се разтрепери!...“ Къде да търсим тайната за невероятния скок на този „азиатски тигър“, на този „червен дракон“ – във вечността на китайската държавност, в качествата на административния апарат, в премъдростта на поученията на Конфуций (Кун Фу Цзъ), в стратегическите и тактическите предписания на стратега Сун Цзъ или в съвременната концепция за един свят, който се утвърждава като контракултура на западния индивидуализъм?

## **Какво представлява Китай – държава или цяла вселена?**

Четвъртата държава по площ (9 594 000 кв. км) в света (след Русия, Канада и САЩ), Китай е първата държава в света по население, което достигна 1324,1 млн. души. От изток на запад Китай се простира на 5703 км, а от север на юг – на 3700 км. Огромната територия граничи по суша и вода с множество държави. Такава голяма територия и такова голямо население са изпъстрени с много голямо разнообразие в географско, историческо, социално-икономическо, културно, етническо, религиозно и езиково отношение.



За да се стигне до това обширно и богато социално многообразие, Китай е преминал през единението. Още в зората на своето съществуване в китайските племена се наблюдава ясно изградена социално единна общност. За това съдим по намерените паметници от тази епоха. Първите данни за възникването на Китай датират още от XVIII–XII в. пр.Хр. Историческата традиция запазва сказанието за това, как около 1400 г. пр.Хр. вождът Пан Гън довежда племето си в Анян и край река Хуанхъ изгражда „големия град Шан“, дал наименование на цялата държава и на династия царе. Чжъуските племена, живеещи в басейна на река Вей, които през XII в. пр.Хр. завоюват държавата Шан, дават на тази държава друго наименование – „Ин“.

За по-голяма прецизност можем да посочим находките на археолозите, които са открили голямо количество паметници на материалната култура, произведения на изкуството и около 100 хил. надписа за гадаене върху черупки от костенурки и кости.

Голямо значение имат разкопките на развалините на древен град край село Сяотун в окръг Анян (провинция Хънан). Тук са намерени паметници от периода Шан-Ин – остатъци от царски дворец, храм, занаятчийски работилници и много жилища, разположени в правилни квартали. Освен това са разкопани 300 гробници, сред които 4 царски. В развалините са запазени много ритуални бронзови предмети (съдове), мраморни скулптури и надписи за гадаене. В царската съкровищница са намерени към 6 хил. ценни предмета от злато, бронз, нефрит, черупки на костенурки и седеф. Следователно има всички основания да се предполага, че населението на Древен Китай, създадо културата от времето на Шан-Ин, е коренно население, живяло тук от дълбока древност и чрез приемственост запазило културните достижения от неолитичната епоха на територията на Северен Китай. Паметниците на материалната култура, произведенията на изкуството, най-древните надписи, по-точно надписите върху кости за гадаене и върху бронзови съдове, най-древните части от произведенията на класическата литература на Древен Китай и др. дават възможност да се опишат, макар и в най-общи черти, стопанският, общественят и държавният строй през епохата Шан-Ин. Това от своя страна ни навежда на идеята, че тази древна общност още тогава е започнала етапа на народизиране.

Етапите, през които преминава народността, са: племе, народ, нация. Китай изпреварва с векове развитието на съществуващия тогава европейски свят, започвайки обединяването на племенния строй в единен народ. Този процес е изключително бавен и трябва да премине през множество стадии, за да бъде завършен. Именно тук се крие тайната на дълголетната история на Китай. Сега да се опитаме поотделно да проследим развитието на стопанството, културата, философията, държавността и писмеността в Китай.

## **Земеделие и стопанство – мит или реалност са легендите за китайската проникателност**

Естествено, както и при другите древни цивилизации, съществуващи по това време в европейския свят, и в Китай най-напред започва развитието в областта на стопанството и земеделието. В икономиката на Китай за дълго се запазват примитивните форми на стопанство, например риболовът и ловът. В надписи върху кости за гадаене се споменава за голям колективен лов, какъвто по времето на родовия строй е бил възглавяван от племенния вожд. За мащаба на такъв голям лов говори надписът за гадаене, в който се споменава за 348 животни, убити по време на една ловна експедиция; в друг надпис се споменава за 287 убити животни. Когато тръгват на лов, царете обикновено питат оракула какво ще бъде времето. В един надпис се казва: „Въпрос. „Днес царят заминава на лов – няма ли да му попречи силен вятър?“ – Отговор: „Ще има силен вятър.“ Понякога ловът се провежда в специални, предварително приготвени участъци. В един надпис например се казва: „Убихме в участъка елени – 262, глигани – 113, зайци – 10.“ Ако внимателно се замислим върху този обичай, можем да открием прилики с днешния „организиран лов“. За стопанското значение на лова говорят и многобройните кости на диви животни: мечка, тапир, елен, слон, бивол и др., намерени при разкопки в Анян. Заедно с лова запазва стопанското си значение и риболовът. Върху много кости за гадаене се споменава, че „царят лови риба“. Но не може да се твърди, че ловът и риболовът са били тогава най-важни отрасли на стопанството, както смятат някои изследователи. В същност тези примитивни стопански отрасли вече в значителна степен са изместени от земеделието. От времето на неолита в Китай се опитомяват различни породи едър и дребен рогат добитък, а така също и свине. При разкопките в Анян са намерени голямо количество кости от различни домашни животни, например кучета, свине, овце, кози, бикове и биволи. В някои селища са открити кости на кон. През епохата Ин се появяват и домашните птици. Очевидно тогава добитъкът е бил най-важният вид богатство. Царят и приближените му владеят особено големи стада. В надписите за гадаене се посочва, че „царят сам огледа бикове“, предназначени за жертвоприношение; в други случаи царят задава на оракула въпроси, засягащи скотовъдното стопанство – например относно приплода или изгубения добитък. Започвайки да развиват скотовъдството, китайците на първо място си осигуряват храна, защото както историята е доказала – оцелява по-силният и по-здравият, а това винаги е по-охраненият народ. Именно затова китайците, след като осигуряват скотовъдството, обръщат поглед и към земеделието.

Главен и водещ отрасъл на стопанството през епохата Ин е земеделието. От зърнените култури най-разпространено е просото, което изисква мал-

ко влага и за това се отглежда нашироко от древните китайци. След просото се появяват ечемик, пшеница, сорго и дори ориз, може би донесен от юг. За развитието на земеделието говори появата на йероглифи, които обозначават думи, свързани със земеделското стопанство, например „нива“, „оран“, „кладенец“, „граница“, „земеделие“, „пшеница“, „просо“, „посеви“ и т.н. В надписите за гадаене се срещат въпроси относно реколтата, например „Ще получи ли реколта от просото?“. Понякога в надписите се споменава за приготвяне на пиво. Земеделската техника е още извънредно ниска, а оръдията на земеделския труд – много примитивни. За разкопаване на земята се използва мотика, а за разораване – най-първобитен плуг. За сметка на първобитната техника и трудното обработване на земята обаче китайците са прозрели, че за добрата реколта са нужни и добри грижи. Тъй като земята тогава е била изключително камениста и неплодородна в този участък, те откриват тайната на изкуственото наторяване. За целта се използват пепел от изгорени дърва и естествени природни отпадъци от животни, които в повечето случаи са пренасяни на ръка. От друга страна, с развитието на земеделието китайците в един момент се оказват сериозно затруднени откъм открито пространство. В резултат на това откриват и разработват системата на земеделие чрез изсичане на гори и освобождаване на площ за ниви. Горите и храсталациите в басейна на река Хуанхъ постепенно биват унищожавани. В по-късни поетични сказания се описва как древните „земеделски герои“ разорават обширни земи, как учат хората да орат земята и да правят плугове и как носят в дар на хората житно зърно.

Реколтата до голяма степен зависи от количеството влага. В надписите за гадаене от инската епоха често се среща въпросът: „Ще бъде ли дъждът достатъчен за реколтата?“ Очевидно изкуственото напояване е още слабо развито и земеделците възлагат всичките си надежди главно на дъждовете. Но още през инската епоха започват да прибегват и до изкуствено напояване. Така например в книгата „Шъц-зин“ се споменава за езеро, откъдето се взема вода за напояване на оризова нива. Най-голямо значение има земеделието, разпространено главно в плодородните речни равнини. В по-късни легенди обожествените прадеди на династия Чжоу се наричат „герои на земеделието“. Така например за родоначалник на династията се счита „князът на просото“ – Хъуцзи. В „Книга на песните“ доста ярко се описва земеделският бит на онова време. Плодородната почва на Северен Китай дава възможност да се получават богати реколти и спомага за развитието на земеделско стопанство. Появява се системата на смяна на нивите, която останалият свят открива благодарение на техния опит век по-късно. Всеки участък се разделя на три части, ежегодно се обработват две части, а третата остава като угар. „И за три години кръгът се затваря; така всяка част две години поред се обработва и едва на третата година се сменя.“ Започват да се използват торове, появява се системата от есенни и пролетни посеви. За по-интензивни форми на използване на земя-

та говори развитието на градинарството, овощарството, зеленчукопроизводството, отглеждането на плодни дървета, на черницата и конопа. Държавната власт взема мерки, които спомагат за развитието на земеделското стопанство и представят труда на земеделеца в свещен ореол. Затова именно се създава религиозната церемония при започване на селскостопанските работи, когато царят тръгва след плуга, за да прокара първата бразда, а след жътвата пръв опитва хляба от новата реколта. Издигането в култ на ритуала при откриване на работната година показва колко високо се е поставяла грижата за „насъщния“. Ако се направи паралел със съществуващите тогава цивилизации, отново ще се открият сериозни разлики и превес на Китай в достиженията си в земеделието. Китай осъзнава значението на богатата и плодородна земя и се цели да я облагороди, без да достигне до етап, в който почвата е напълно изтощена и са ѝ нужни години, за да си възвърне плодовитостта. Още в далечното минало Китай е бил популярен със своето бубарство. Китайската коприна е една от най-качествените в света. Порцеланови изделия и копринени тъкани, изработени преди 3000 години, и днес учудват със своето изящество. развитието му започва от дълбока древност. Има всички основания да се предполага, че още през инската епоха в Китай са известни някои технически растения и започва да се разпространява бубарството. Данни за това са открити в Анян, където са намерени копринени влакна, а в по-късни гробници – изображения на копринена буба. Според легендите преди 5000 хил. години наложницата на император Хуанди научава хората да отглеждат копринени буби. В писмеността върху коруби на костенурки, открити в исторически находища, са документирани йероглифи, свързани с бубарството – буби, черници, коприна. В първите в историята на Китай събрани стихове „Шъдзин“ също се описва отглеждането на буби: „През пролетта слънцето грее, птиците пеят, момичета са на пътека да събират листите на черници.“ Това показва, че от паметивека китайците започват да отглеждат буби. При династия Западен Хан китайската коприна започва да се изнася за Европа. Европейците гледат на меките и цветни копринени изделия като на голяма скъпоценност и ги купуват на висока цена. Римският император Гай Юли Цезар впечатлява египетската императрица Клеопатра със скъпите подаръци от коприна, които редовно ѝ дава в израз на своята любов към нея. Тогава в Европа коприната е по-скъпа от злато. Поради вноса на голямо количество коприна Римската империя изпада във финансов дефицит и публикува наредба за забрана на продажбата на коприна от изток. Наредбата естествено посреща силно възражение от аристократите, които обичат коприната, и е анулирана. В началото европейците не знаят, че коприната се прави от специални копринени буби. По-късно те решават да присвоят технологията. През VI в. римският император Юстиниан изпраща свещеник в Китай да научи технологията за отглеждане на копринени буби. В провинция Анян свещеникът усвоява технологията, открадва яйца на буби и семена на черници

и ги показва на императора. Но той ги обърква, като представя семената на черници за яйца на буби, а яйцата на буби за семена на черници. Така посажда яйцата в почва, но нищо не се получава. Императорът изпраща други двама мисионери, които успяват да научат технологията за отглеждане на копринени буби, която започва да се разпространява в Европа. От друга страна, отпечатъците от копринена тъкан върху керамиката позволяват да се допуска, че през периода Шан-Ин е съществувало текстилно занаятчийство, което било ново за времето си и също предизвикало сериозен успех в западния свят. За развитие на занаятчийското производство говори и фактът, че терминът „сто работи“ (бай гун) очевидно води началото си от това време. С развитието на този отрасъл може да се направи изводът, че Китай започва една многовековна традиция в копринената промишленост, което позволява изграждането на стабилен отрасъл в индустриалния сектор на страната, а икономиката ѝ поддържа значителен обем приходи както в древността, така и чак до днес. Много страни са се опитвали да изучат и овладеят този отрасъл от стопанството, но въпреки сериозните капитали, които влагат в тези опити, не успяват да достигнат качеството на китайската коприна. По този начин китайската коприна остава най-качествения, луксозен и скъп плат векове наред. Дори днес малцина могат да си позволят да носят дрехи, изтъкани от този чудодееен материал. Всичко това обаче внася големи приходи в хазната на страната и спомага за благоденствието ѝ.

## **Занаятчийство преди всички други?**

Това развитие в областта на стопанството и земеделието нямаше да бъде възможно, ако китайците не бяха овладели огъня, не бяха създали оръдия и сечива, за да се развият и различните занаяти, които по косвен път да стимулират земеделието. От времето на неолита се запазва като остатък техниката на изработване на различни предмети от камък. По време на разкопките в Анян са намерени огромно количество предмети, направени от камък: ножове, огладени брадви, върхове на стрели, копия – големи и малки, хаванчета, хромели, съдове, статуетки и украшения. Освен това са открити оръдия и оръжие, направени от рога на бикове и елени, както и изделия от кост – игли и лъжици. Голямо значение придобива дървообработването. От дърво правят лъкове, стрели, копия, дръжки на брадви, на пили и свредели, барабани, кораби и колесници. Дървото се използва широко при строеж на сгради и направа на гробници. Значително се развива грънчарството. През тази епоха се появява и грънчарското колело. Глинените съдове се изпичат и дори понякога се покриват с глазура. Повърхността им често се украсява с орнамент във вид на връв и на шнур. Най-великолепните съдове, направени от каолин

и украсени с фин орнамент, са намерени в големите анянски гробове и очевидно са служили за ритуални цели.

За развитието на занаятите огромно значение има металургията. От бронз през тази епоха започват да изработват оръдия и оръжие: брадви, ножове, длета, шила, пили, мечове, алебарди, съдове за ежедневна употреба, както и великолепно украсени с орнаменти йероглифни надписи. Тези съдове доказват високото равнище на развитие на металургичната техника. Към царския дворец в Анян съществува металургична работилница, в която се изработват предмети от бронз. Тук са намерени пепел, въглени, сгурия, парчета метал и натрошени форми за отливане. Има сведения, че глинени съдове са се използвали за съхраняване на жито и храни в големи хамбари.

Докато другите цивилизации са воювали, за да завземат по-обширна територия, Древен Китай се е стремил към осигуряване на стопанска обезпеченост на населението си. За целта са се заделяли запаси от добивите на реколтата, които са се пазели в специални хранилници. Развивали са се занаятчийството и земеделието, за да се улесни и намали полагааният труд за отглеждането на различни култури. Освен това е започнала и тясна специализация към текстилна промишленост, плодовете от която се „берат“ векове наред. Следователно можем да твърдим, че китайците не са били ориентирани към „пазенето“ на днешния ден, а още тогава са прозрели, че успехът се крие в „разгадаването“ на бъдещето, с мисълта и грижите за него.

## **Търговията – естественото продължение на стопанството и земеделието**

Развитието на занаятчийското производство и селското стопанство, както и оформянето на отделни скотовъдни и земеделски райони спомагат за развитието на търговията. За развитието на търговията обаче – освен развит стопански живот и земеделие – е необходимо и обособяването на селища. Развитието на градовете ще разгледаме по-обстойно по-късно в изложението. Важно е да се спомене, че обществото в Китай е организирано и живее на големи селища, наричани още тогава градове. Във всеки град има един или дори няколко пазара, описани в източниците. Държавната власт се опитва да регламентира търговията. Законодателството в Китай според източниците датира от образуването в Северен Китай на държавата Чжоу през XII в. пр.Хр. Разбира се, то е било доста просто устроено и изключително примитивно. Въз основа на него по-късно се развива китайското правосъдие. Наред с него вече съществува и египетското, и елинското, и римското. Силата на китайското правосъдие е обаче в многообширната територия, на която се простира. От друга страна, превъзходството му се изразява и с мъдростта и целесъобразността на нака-

занието, както и в стремежа да се изгради единна правораздавателна система. Интерес представлява правната уредба на търговията. Държавната власт предвидливо и далновидно урежда нормативно множество елементи от търговската дейност. Търговците, които продават един вид стока, се съсредоточават в отделни квартали. Така пазарът се дели на квартали, в които се продават зърно, оръжие, глинени съдове, метални изделия, роби и т.н. Обособяват се търговски улици, както в развития европейски свят. Размерите, качеството и цените на стоките се определят с наредби на държавната власт. При големи сделки се изисква сключване на договор. Някои археолози приемат, че първообразът на договора тръгва именно от Китай. За реда на пазара следи началник на пазара, чиято кантора се намира наред пазарния площад.

След земеделието, стопанството и занаятчийството естествено продължение е развитието на външната търговия. През периода Хан значително нараства външната търговия и във връзка с това се развива нашироко завоевателната политика. В края на II в. пр.Хр. по времето на император Уди (140–87 г. пр.Хр.) китайците стигат доста далеч на запад. Китайски кервани тръгват през Източен Туркестан към района на южните оазиси в Таримския басейн и към областите между Окс и Яксарт (Амударя и Сърдаря). Особено се оживяват търговските взаимоотношения на китайците с Фергана. Различни китайски стоки се докарват в Бактрия, откъдето персийски търговци ги карат по-нататък на запад, в Сирия. Китайците изнасят коприна, а внасят различни тъкани, пъстри килими, стъкло, метали, скъпоценности, нефрит и корали, лекарства, а от Бактрия – коне и камили. През Персия и Сирия китайските стоки стигат до Римската империя.

Стремежът да се овладеят важните търговски пътища, по-точно т.нар. копринени пътища, и пазарите води до развитие на завоевателната политика. Китайският пълководец и дипломат Бан Чао (32–102 г.) осъществява няколко експедиции в Източен Туркестан. През 97 г. Бан Чао води китайските войски до Антиохия Маргиана. На изток китайците навлизат в Корея и дори в някои области на Индокитай, като се стремят да отворят път към Индия. Китайското правителство установява дипломатически и търговски взаимоотношения с многобройни държави. Наред с това се развива и изключително полезният шпионаж. Известно е, че икономическият шпионаж води своето начало от Древен Китай, свързан най-вече с порцелановите изделия. С развитието на цивилизацията се е породила обаче необходимост от събиране на информация за едно или друго откритие в икономиката на определена страна. В областта на икономическото разузнаване работят неизброимо много хора, което помага да се развие една силна и стабилна икономическа обстановка. В резултат на всичко това се създава впечатление на „благосъстояние“ на страната и държавата, което обърква и смущава противниците ѝ.

## Парите – преди или след финикийците?

За развитието на търговията е съществен моментът на стоковата размяна. Още по време на периода Шан-Ин в Китай освен разменна търговия са се появили и пари. Някои историци дори твърдят, че са възникнали преди финикийските знаци, възникнали около IV–III в. пр.Хр. – появяват се като раковини, късове мед, сребро или злато. За разлика от тях първите китайски пари изглеждат по-примитивни; първоначално това били миди каури, но от някои паметници може да се направи изводът, че са се появили около век по-рано – през V в. пр.Хр. По-достоверни обаче са данните от II в. пр.Хр., когато формата им се повтаря, отлята от бронз. През Западна Джоу започнали да отливат бронзови монети във формата на пластини, камбанки и ключове. По това време върху тях все още не са гравирани надписи. По-късно популярни стават три вида валута: в царство Цин и Джоу популярни били монети във формата на мотика; в царство Ци леели монети във формата на нож, а в Чу използвали златни частици. Монетите изливали в специални каменни матрици, което позволявало злоупотреби и фалшиви пари. Интересно е да се отбележи, че първите данни за опити да се фалшифицират пари също са с родина Древен Китай, което от своя страна ни навежда на мисълта за предприемаческия дух на китайците. За да се справят със сериозните проблеми, които възникнали в резултат на проблема с фалшифицирането на парите, китайският императорски двор за пръв път въвежда парични единици, чиято номинална и реална стойност да се различават. Това става в периода Хан, когато императорският двор пускал в обращение монети, чиято номинална стойност се различавала от действителната, което повлияло на търговията като цяло. Монетата от 5 шу толкова се смалила като размер, че започнали да я наричат „патешко око“. Недостигът на мед за производство на пари бил толкова голям, че през династия Лян (VI в.) се опитали да отливат железни монети. Парите се обезценили и половин век в Китай върлувал глад и пълна икономическа нестабилност поради инфлацията.

През 621 г. канският двор пускал в обращение монетата „циен“, която без особени промени просъществувала чак до XX в. На лицевата ѝ страна били гравирани четири йероглифа – „Монета от начало на управлението“, по-късно горният и долният йероглиф изписвали девиза на съответното управление, което е пускало в обращение дадената монета. На обратната страна нямало надписи, печат там се появява едва през XVII в.

Въпросите за произхода на парите вълнуват археологическите и историческите умове векове наред. Без значение обаче къде възникват парите, важно е да се посочи, че паричната единица в Китай влиза в обращение още в дълбока древност и почти не позволява на натуралната размяна да се развие. В резултат на това Китай изпреварва с цяла епоха съществуващия



европейски свят. Има теория, че Шумерската и Вавилонската империя загиват, от една страна, именно защото не съумяват да се справят с проблемите, породени от натуралната размяна. Недоволството на поданиците им от неравностойността на разменяните стоки непрестанно водело до ожесточени вътрешни разпри. Всичко това неимоверно много отслабило стабилността им и ги превърнало в лесни мишени на противниците им. Следователно въвеждането на парите в обращение още в „зората“ на търговията спомага на Древен Китай да прескочи един от „смъртоносните“ капани, разрушили други велики империи.

## **От племе към народ – или силата на многото**

Не е тайна за никого, че Китай днес е най-многолюдната държава в света, но дали е било така и в древността? И какво е отношението на населението към многовековната история? Това положителна или отрицателна роля изиграва в хода на историческото развитие на Китайската империя? Това са само част от въпросите, които са изложени в този раздел. За целта нека погледнем назад в историята и направим един своеобразен паралел между минало и настояще, за да може да се направят съответните изводи.

Днес Китай е разделен на 23 провинции, 5 автономни региона, 4 самоуправляващи се града и 2 специални административни области. Със своето население от 1324,1 млн. души Китай наистина представлява цяла вселена.

В продължение на над 2000 години Китай е държавата с най-многобройното население на Земята. Още през 2 г. населението наброявало към 60 млн. души. Най-населени са били източните области около реките и крайбрежните области. Естествено подобна цифра е стряскаща както за днешните държави, така и за тогавашните империи. Буди недоумение въпросът, защо след като притежават такъв човешки ресурс, Китай не използва превъзходството си за завземане на територии. Тук именно се крие другата тайна за тяхната дълголетна история. Защото докато „уж“ цивилизованият свят се избива в непрестанни войни, Китай започва процес на държавостроене и народизиране. И в Китай има леки вътрешни междуплеменни размирици, както във всички познати ни и съществуващи страни тогава. Разликата тук е, че жълтата раса на този етап се съсредоточава изключително към този проблем и започва усилен обединителен процес, а не воюва срещу други етноси. И ако някой си мисли, че това им се отдава, защото в момента никой не ги притиска отвън, това не е съвсем вярно. Номадските племена винаги са стояли изключително близо до Китай и винаги са имали претенции към тях. За да се справят с този проблем, те подхождат със забележителна проницателност и си осигуряват спокойствието със строежа на прочутата Китайска стена. Този

многомащабен строеж е продиктуван от философските идеи на философа Мънцзъ. Мънцзъ препоръчва да се създаде „обширна стена“, която да пази от „вражески нападения“. Около век и половина по-късно цинският княз Чжан от династия Цин подчинява всичките си усилия да следва философията на Мънцзъ във всяка посока. В резултат на това съумява да подчини всички останали княжества и обединява под своя власт цял Китай, след което получава титлата и името Циншъ хуанди (246–210 г. пр.Хр.). През времето на неговото царуване се възстановява единната и централизирана китайска държава, която се дели на 36 области. Цялата власт се съсредоточава в ръцете на могъщия деспот, който управлява страната с помощта на чиновничеството. Обединението на Китай в единна държава дава възможност да се възроди предишната завоевателна политика. В резултат на тази политика са покорени племената, населяващи територията на съвременните провинции Гуандун, Гуанси, Гансу и Съчуан. По времето на Циншъ хуанди китайската държава обхваща територията на самия Китай, като включва и части от Манджурия и Монголия и стига чак до границите на Корея и Индокитай. За защита от нападенията на номадските племена се разширява строежът на знаменитата Велика китайска стена (220–210 г. пр.Хр.), която по-късно образува система от отбранителни съоръжения край нарасналата китайска държава с дължина над 3000 км.

Така, след като Китай съумява да се справи с проблемите от вътрешния и външния свят, се съсредоточава към укрепване на най-малката обединена, свободно съществуваща единица – семейството.

## **Патриархалното семейство**

Особено важна роля за развитието на Китайската империя – както в политическо, така и в социално-културно отношение, изиграва развитието на богатата и премъдра китайска философия, начело на която застава китайският философ Конфуций (Кун Фу Цу/Цзъ/Цзе, където цзъ означава учител), живял през 551–479 г. пр.Хр. Лоялността към древните традиции, наложени от обредите, и уважението към родителите и наложения социален ред са основни положения в тази доктрина. Благодарение на него трайно просъществува патриархалното семейство. Учението на Конфуций се основава на патерналистката концепция за държавата, където владетелят е *pater familias*. Конфуций приема, че държавата е едно голямо сплотено семейство. Членовете на държавата са свързани един с друг така здраво и многостранно, както и членовете на семейството, където всичко се гради на уважението, предаността, доверието и отговорността на един към друг. На основата на традицията той извежда и нормите на авторитета като основа на нормативността в държавата. Конфу-

ций определя пет вида отношения между хората: между баща и син; между мъж и жена; между братя; между различни семейства; между владетеля и поданиците. Във всички тези отношения е налице подчинението на по-нископоставения към по-високопоставения. Това подчинение обаче е основано на изключително хуманни принципи и не се наблюдава пренебрежително отношение към жените. Тъкмо обратното – след повсеместното разпространяване на конфуцианството и издигането му почти в култ – Китай и на тази основа изпреварва със „светлинни години“ европейския свят, където жените получават сходни права едва през XIX в. В зората на своето възникване, преди конфуцианството, в Китай се налага деспотичният модел на патриархалното семейство, както и в другите съществуващи цивилизации. В това семейство обаче властта на бащата е неограничена, на него са длъжни да се подчиняват напълно всички членове на семейството. Авторитетът на бащата е санкциониран от държавната власт. В указ на цар Сюан (827–782 г. пр.Хр.) се казва така. „Поданикът в никакъв случай няма право да се оплаква от решението на своя непосредствен началник, защото, ако това бъде разрешено, тогава синовете биха почнали да се съдят с бащите си и не би имало нужната разлика между по-възрастни и по-млади.“ Особено тежко е положението на жената. Като правило жената няма право на лична собственост. Тя може да наследява имущество само тогава, когато няма живи роднини мъже. Нещо повече, жената е осъдена на вечно и мъчително затворничество в специална част на дома. Ако жена напусне своя дом, считат я за голяма грешница. В коментарите към книгата „Чунцю“, наречени „Цзочжуан“, се казва: „Ако жената е умряла не в своята стая, табелката на нейния дух не бива да се слага до табелката на мъжа ѝ.“ В обществото се оформя презрително, високомерно отношение към жената. Най-тежко обвинение за един мъж е обвинението, че „той следва съветите на жена си“. Прескачането на диспотизма и потисничеството на жените са друг много важен етап от развитието и възхода на Китайската империя. Приемайки още в дълбока древност жените като човешки същества, Китай съумява да избегне въставането на половината си поданици и не „успява“ да отслаби вътрешната си стабилност. Както добре знаем, заради решаването на този проблем „образованият“ западен свят „потъва“ в кръв векове по-късно в епохата на Просвещението. Тогава от картата на света се губят не малко страни, но величественият Китай все по-гордо „издига“ глава. След като разгледахме устройството на патриархалното семейство, естествено продължение би било да обърнем поглед и към държавното управление и държавния строй. Тази основа показва най-външната и цяла обвивка на китайската сила.

## Умението да се управлява

За да се изгради една важна и силна държава, най-съществено значение оказва устройството на държавния апарат. Управлението в Китай се изгражда на основата на философските идеи на Конфуций. Учението му фокусира в себе си възлови идеи и оказва огромно влияние върху другите учения, които или го доразвиват (Сюн Дзъ), или аргументират тезите си, като му се противопоставят (Лао Дзъ, легистите, Мо-Дзъ).

В най-ранните извори на китайската социална мисъл е изложена идеята за борбата между космическите сили – светлината (ян) и тъмнината (ин), като източник на всичко установено в природата и обществото. Според китайски мислители небето е самостоятелна сила, която установява порядъка в поднебесното царство. Според Конфуций всичко, което се случва на земята, е предварително определено от небето. В учението на Лао Дзъ „атомът“ „Дао“ пронизва както земята, така и небето; земята следва небето, а небето чрез „Дао“ следва законите на космоса. Небето като определящ фактор присъства в ученията и на китайските легисти. Идеята за небесната предопределеност на обществото и природата обяснява произхода на обществената организираност. В тази насока съществува единство в мненията на древнокитайските мислители. Човешката общност се приема като съвкупност от индивиди, обединени от обща съдба, наложена свише. На този светоглед се опира и разпространената в Китай концепция за същността на държавата като едно голямо семейство, подчинено на своя баща – владетеля, син на небето. Относно това обяснение китайските мислители са единодушни. То слага началото на социологическия подход в политическата мисъл и държавознанието конкретно. Всяка трайна човешка общност е вътрешно организирана и строго регулирана система от отношения, закрепени от общо наложени устойчиви норми на поведение. Основният ѝ проблем е: кои са началата, определящи нормативния ред в държавата, кой е центърът, от който произтича и на който се крепи вътрешната нормираност и порядък в отношенията между членовете на държавата-семейство. Владетелят упражнява върховна абсолютна и еднолична власт върху общността. Той е титуляр на върховното право на собственост върху територията, а оттук и на върховното политическо управление на държавата. Първите държави са патримониални. Владетелят има фискална (данъчна), съдебна и военна власт. За да упражнява своята власт, той се подпомага от голям арсенал от просветени философи, чиновници и данъчни. За улесняване на управлението се въвежда административно-делене на страната, което от своя страна предизвиква ранна поява и развитие на географията. Още през периода Чжоу чиновниците правят отчети за състоянието на отделните области главно от гледна точка на доходността на земите и на събирането на данъци. Един от тези отчети е включен като глава

в книгата „Шуцзин“. В тази глава се дава географско описание на китайската държава, разделена на девет области. Тук се описват планините, реките, земите, а така също и данъците на всяка област. Малко по-късно аналогично географско описание на Китай е запазено в книгата „Чжъули“. Освен създаване на административни окръзи обаче е необходимо и провеждане на законодателна политика. Законите са се издавали от държавния глава, монарха, едноличния суверен, чиято власт се обявявала за свещена и божествена, т.е. за естествена. Този факт обаче не представлява интерес в настоящото изложение, тъй като по това време и в другите развити империи законите са се издавали по подобен начин. Това, което отличава държавния строй на Китай, е начинът на вземане на властта. В древноизточния свят – Египет, Китай и др., ритуалът, по който владетелят се качва на престола, е по-особен. За да стане владетел, бъдещият управляващ трябва да познава добре историята на своите земи и да докаже знанията си в сложен изпит, състоящ се в повече от 20 теста по различни дисциплини. Младият владетел трябва да притежава както духовна извисеност на ума, така и да бъде вещ в бойните изкуства. Бойните изкуства предполагат не само физическа здравина, но и достигната психическа зрялост и стабилност. Именно тази солидна подготовка, в която се е калявал характерът на бъдещия владетел, представлява интерес. Защото, както е казал още Аристотел, „с един умен владетел и катаклизмите изглеждат бледи“. За да се достигне до тази психическа и физическа зрялост обаче, трябва да се премине през трудния процес на образованието.

## **Образованието – стъпка към прогреса**

Още китайският мъдрец Конфуций (Кун Фу Цзъ), когото наричат „учителят на 10 000 поколения“, е казал: „Ако мислиш за 1 година напред, посей ориз, ако мислиш за 10 години напред, засади дърво, а ако мислиш за 100 години напред – образовай населението!!!“.

Историята на Китай познава период на умопомрачение, когато за малко не се унищожават миналото им. През 212 г. пр.Хр. китайският император Цин Ши-Хуан, строителят на прословутата Велика китайска стена, заповядал да се унищожат всички древни китайски текстове. Огромно количество древни томове – практически всичко, свързано с история, астрономия, философия и наука – било изгорено. Били унищожени цели библиотеки, включително и имперската. При това съсипване на човешкото познание били изгубени и много от трудовете на Конфуций, Кончу и Менций (Мен-цзъ). Някои от безценните книги оцелели, тъй като хората успели да ги скрият. Дори в наши дни в даоистките манастири ревностно се пазят много от древните трудове. За щастие хората успяват да съхранят по-ценните от произведенията. Ако направим един

паралел в това деяние, можем да открием опита на църквата, която през XV–XVII в. се опитва да наложи ограничения върху писаното слово. Очевидно Китай преминава много по-рано и безболезнено и през този етап, което от своя страна за пореден път ѝ спомага да не изпита труса на гибелните въстания и ѝ позволява леко да „претича“ през разрушителното Средновековие.

Но нека видим как започва всичко. Интерес представлява фактът, че най-ранното им писмо представлява изписани йероглифи върху животински кости. Тогава китайците вярвали, че посланията, изписани върху кости, били изпратени от боговете. По-късно хората успяват да „култивират“ тази писменост и да я използват за техните нужди. Но кога става това? Според археологическите изследвания може да кажем, че очевидно още през периода Шан-Ин възниква най-древната пиктографична (картинна) и йероглифна писменост. Отделните думи се обозначават с нагледни рисунки, които изобразяват слънце, луна, земя, гора, мъж, жена, животно, жертвоприношение и т.н. След това се появяват по-сложни знаци, които обозначават отвлечени понятия (идеограми). Така например думата изток се изобразява чрез рисунка на дърво, зад което изгрява слънце. Когато с отделни диаграми започват да се означават сходно звучащи думи (омофони), древната картинна писменост започва да се съчетава с по-сложния принцип на фонетична писменост. Но тази сложна йероглифна система няма ясни форми нито на йероглифна писменост, нито дори на най-примитивните форми на звуково писмо. Изключително бързо започва да се развива писмеността с появата на хартията, чието творение се преписва на евнуха Цай Лун през 105 г. пр.Хр. Легендата разказва как един ден той наблюдавал как една оса си правела гнездо, дъвчейки парченца бамбук и сливайки ги с нейната слюнка, изработва малък лист хартия, която използва, за да направи гнездото си. Той използвал този метод, като направил паста от бамбук и вода, а получения лист изсушил на слънце. Така била изобретена хартията и се стимулирал образователният процес. Това творение било привнесено първо в арабския свят едва през VIII в., а в Европа – през XIV в. За този период китайската мисъл изпреварва неимоверно много другите страни. Спорен е моментът може ли да се навакса толкова време, за да се изравнят нещата.

Редом с развитието на писмеността се развива и културата. И днес китайската култура впечатлява със своето изящество. Развитието ѝ до голяма степен изиграва решаваща роля за образоването на населението и изграждането на един от най-значимите културни центрове в света. От друга страна, по този начин започва един изключителен период на самоосъзнаване на китайците като народ. Както историята е доказала нееднократно, за да се премине от племе към народ и да се изгради народно самосъзнание, което да не загине никога и винаги да поддържа народа жив, е необходимо наличието на език, култура и вяра. Нека обрнем поглед към обединяващата сила на културата и религията.

## Култура и религия

Китайската култура води началото си от много дълбока древност. Най-древните китайски надписи дават възможност да се проследи процесът на възникване и първоначално развитие на йероглифната писменост. Запазените литературни източници, в по-голямата си част произведения на т.нар. класическа литература на Древен Китай, свидетелстват за възникване и развитие на китайска религия и литература, за поява на философия и на древни социалнополитически системи. Този процес можем да наблюдаваме в течение на цяло хилядолетие. В Древен Китай е широко разпространен първичният култ към природата, особено култът към земята и планините. Наред с това древните китайци обожествяват слънцето, луната, планините и звездите, реките и дърветата. Особено голямо значение е имал винаги култът към прародителите, тясно свързан с траен патриархален бит и запазен в закостенелите си форми до много късно време.

Религиозните вярвания се оформят в Китай още в дълбока древност. В произведения на класическата литература са запазени указания за свещени древни текстове, особено много почитани от вярващите. Най-голямо значение придобиват в Китай религиозно-философските системи, възникнали през VI–V в. пр.Хр. и залегнали в основата на по-късните религии. За културния живот на Китай огромно значение има религиозно-философската система на Конфуций, базираща се на древни школи на писари и гадатели. Цялото му учение е проникнато от дълбоко уважение към старинните китайски обичаи и обреди. Както той, така и представителите на неговата школа редактират произведения на по-древната, т.нар. класическа литература на Древен Китай. Главен принцип на конфуцианството е традицията. Конфуций неведнъж посочва, че не се стреми към никакви нововъведения. „Аз предавам, а не измислям“ – казва той, очевидно изразявайки с тези думи основата на своя традиционализъм. Конфуций, както казват последователите му, счита за възможно само да тълкува древните текстове, като на тяхна основа гради отделна религиозно-философска, социално-политическа и морална система. В системата на Конфуций особено голямо значение се придава на елементите на възпитание, с цел в характера на човека да се изработи постоянно смирение, подчинение, готовност да се подчинява на по-възрастните и на началниците. Конфуцианската философия счита за необходимо и за напълно възможно характерът на човека да се променя. На базата на тази теза конфуцианството гради идеята за неизбежността и необходимостта от усъвършенстване на всеки човек от класова гледна точка. „По вродени качества всички хора са близки помежду си. По придобити качества те се отличават един от друг.“ „Само най-великият учен и най-тъпият идиот никога не се променят“, се казва в конфуцианските книги. Конфуцианството се стреми да

възпита у човека пълно вътрешно духовно заробване. Всеки човек трябва да бъде доволен от социалното си положение и да не се стреми към по-добро. От гледна точка на Конфуций „мъдрецът, съобразявайки се винаги с положението си, не желае външно величие. Когато има богатство и положение в обществото, той ще живее като богат и с положение; когато е беден, значи ще живее като беден... Когато е в принижено положение, той не оскърбява властите... Затова и при неблагоприятна участ той се покорява на съдбата...“ В учението му се развива принципът „Невежите хора трябва да се подчиняват на аристократите и на мъдреците.“ „Ако невежите хора престанат да се подчиняват на по-високопоставените и просветените, в страната няма да има мир.“ Тази мисъл се прокарва особено ясно в известната конфуцианска книга „Среда и постоянство“. Превръщайки тази максима в държавна религия, управляващите успяват на верска основа да подчинят поданиците си и да избегнат вътрешните противоречия. Друг изключително важен принцип, който се налага в същата книга, е, че „мъдрецът“ е противопоставен на тълпата. Под думата „мъдрец“ трябва да се разбира аристократ. Конфуций учи, че „мъдрецът, който се придържа към принципа за среда и постоянство, върши само нравствени и добри неща, а обикновените смъртни, които не се придържат към този принцип, вършат безразборно всичко“. Така в тази „среда и постоянство“ се крие идеята за класово „равновесие“, за „класова хармония“, което също спомага на управляващата класа. В конфуцианската религиозна философия се поставя на преден план теорията на божествения произход и божественото значение на царската власт. Царят се представя като божество. В коментар към летописа на Конфуций „Пролет и есен“ царят направо е наречен „божество“. „Императорът е Син на Небето, неговата физическа личност е олицетворение на небето. Земята има по средата свой център в Сина на Небето. Народите в техните граници се подчиняват на князете. Синът на Небето получава повели от Небето; подчинените князе ги получават от Сина на Небето.“

Много разпространена в Древен Китай е и друга философска система, принадлежаща на Лао-Дзъ, която се отличава от конфуцианството по своя умозрителен характер. По-късно от тази философска система израства сложна религия, т.нар. даосизъм, която съществува в Китай над 2000 години. Самата дума „даосизъм“ произлиза от думата „дао“, което значи „път“ или „основа на света“. Една от най-основните проповядвани от Лао-Дзъ идеи е психологията на оттегляне и отказ от борбата, отвращение от войната. Според тази философия покоряването и смиряването на населението са най-лесният начин да се ръководи един народ. Конфуцианството и даоската религия оставят тежкия си отпечатък върху китайската цивилизация и запазват неизменни много форми на древната култура в течение не само на векове, но и на хилядолетия. От своя страна това спомага за изгражда-



нето на „жилавия“ им и устойчив нрав, който никой не успява да сломи. Но за да се постигне цялостен завършек на народния облик на Китай, е необходимо да се натрупат още множество научни знания. Китайците откриват много неща от областта на геометрията. Известни са им свойствата на правоъгълния триъгълник, решена е задачата за равенство между квадрата и хипотенузата и сбора от квадратите на катетите. Нуждата от отброяване на времето и съставяне на календар става причина да се натрупат знания в областта на астрономията. Началото на астрономическите наблюдения идва още от периода Шан-Ин. Астрономите умеят да наблюдават движението на небесните светила и дори да изчисляват и предсказват слънчевите и лунните затъмнения и появяването на комети. Съзвездията, разположени около Полярната звезда, са разпределени по „лунни домове“. Появяват се най-древните карти на звездното небе. Като изхождат от разположението на съзвездията спрямо Слънцето и полюса, като използват и воден часовник, астрономите изчисляват времето. Астрономическите наблюдения дават възможност да се създаде специфична календарна система, която се запазва дълго време. Основа на този лунен календар е лунното летоброене, което се води по цикли, състоящи се от 60 години. Откривайки някои от тайните на Вселената, тя става далеч по-предсказуема за тях. Те не се плашат от „непознатото“, а дерзаят към него. Тук те също много изпреварват европейския свят, който въпреки „големите открития“ се опитва да ограничи научните достижения (едва ли има някой, който не е чувал за чудовищните кладии, на които са изгаряли всеки дръзнал да се противопостави на установения Всемир), водейки се от максимата: „Народ, който е невеж, се води леко, а народ, който знае, е неуправляем!“ .

## **Магията, наречена „Китай“**

Една от „големите тайни“ на нашия свят е силата, с която не спира да се развива Китай. Дали „тихото им и кротко“ съществуване не е тайната на вечността им? Защо никой не се осмелява да предизвика тази многолюдна империя? Прав ли е бил Наполеон, предсказвайки крах на другите държави, ако „Китай се събуди“? Това предсказание ли спира набезите към Далечния изток? На тези въпроси се търси отговор в този раздел на изследването. Многовековната си история Китай дължи на далновидната политика, която започват да водят първите му управляващи. Съумявайки да изградят обширната Китайска стена, с цел да се предпазят от нашествията на номадите и да си осигурят вътрешна стабилност, те успяват да си осигурят свободно пространство. Обезпечавайки територията си от външни нападения, Китай може спокойно да започне процесите на държавообразуване. Този период е бавен и мъчителен, но мѐд-

рите владетели неуморно „вървят“ по пътя, начертан от дедите им. Те първи прозират, че силна страна се гради не с мисълта за днес, а с устремеността към утре. Създаването и укрепването на конфуцианската философска школа помага при образоването и покоряването на населението. Учейки поданиците си да се „кланят на царя си като на Бог“, китайците успяват да изградят силна патриархална империя. Тази идеология продължава и днес. Сега Китай е една от малкото страни, в които все още властва комунистическата диктатура. Това е резултат от водената вековна идея, издигаща в култ владетеля като „върховен баща“. Дори и в леките периоди на разклащане на този строй, балансът бързо бива възстановен заради вечността и силата на изградените традиции и обичай. Там – в Далечния и екзотичен изток, езикът, културата и религия се бранят ревностно от единната нация, наречена Китай. Може би именно от сила като Китай, която успява да издържи на „ударите на времето“, България трябва да се поучи. Величието им се крие в държавната философия, която непоколебимо и усърдно защитава народния си език, култура и традиции. Китай е една от малкото страни, която не се е поддала на американската инвазия. Изгражданите хилядолетия наред традиции в стопанския, политическия и културния сектор ѝ позволяват да не допуска пропукване в „китайската стена“ и да държи настрана завоевателните набези на страните от Запада. За разлика от българските управници китайските диктатори поддържат ред и дисциплина и не позволяват разпадането на държавния строй във всяко едно отношение. Благодарение на дълбоките корени, „пуснати“ още в древността, Китай успява да ги преодолее и днес, както и вчера продължава стабилно да издига глава като една от Великите сили на света. От друга страна, в стопанско отношение тя все по-умело продължава да набира скорост и да завзема все повече международни пазари. Точно тук трябва да се преклоним и да се поучим от китайската философия. Тя чрез сурови мерки, от една страна, защитава вътрешното производство, като не позволява външните стоки да изместят собствените, а от друга, „залива“ международните пазари с нискокачествена и евтина стока и по този начин измества личната им. България може да е много по-малка от Китай, може да има стотици пъти по-малко работна ръка, но въпреки това ние разполагаме с обширни, но вече запустели пространства и с много по-високо квалифицирани специалисти, но само защото нямаме нормативна уредба, защитаваща вътрешното стопанство, от година на година губим все повече и повече приходи от икономическия сектор, позволявайки на стоки като „китайските“ да превземат пазарите ни и да погубват вътрешното ни производство. Точно поради тези причини би било уместно българските политици да обърнат поглед към различното отношение на Китай в тази насока и да се поучат от примера на една хилядолетна империя, която благодарение на „различния път“, който избира още в древността, не слиза никога от картата на света!

## **Библиография**

*Авдиев, В. И.* История на Древен изток, С., 1974.

*Матюс, Р.* Митове и цивилизация на Древен Китай, С., 2006.

*Попов, В.* История на стария свят, Велико Търново, 2003.

<http://en.wikipedia.org/wiki/China>

<http://www.crystalinks.com/china.html>

<http://www.historyforkids.org/learn/china/>

<http://www.worldstory.net>

# SPQR – ФОРМУЛАТА ЗА РЕПУБЛИКАНСКО УПРАВЛЕНИЕ НА РИМ

Димитър Александров

## Вместо увод

С изследването и изучаването на историята на човечеството ние се докосваме до диханието на вечността. То е в невидимите нишки, които ни свързват с народите, живели и творили преди хиляди години. Те са създали култура, писменост, начин на мислене, които ние приемаме със самото раждане.

Политическата история на Древния Рим обхваща няколко периода: царски (754–510 г. пр.Хр.); републикански (509–28 г. пр.Хр.); принципат (27 г. пр.Хр. до 284 г.); императорски – след 284 г. През 395 г. римската държава е разделена на Западна Римска империя, просъществувала до 476 г., и Източна Римска империя (Византия), съществувала до 1453 г.

Утвърждаването на римския космополитизъм, както и неговото запазване поставят на предно място проблема за организацията на държавата. Римляните успяват да решат този проблем чрез силата на войската и чрез реда в управлението.

Римското общество представлява агрегат от различни етноси, всеки от които е носител на свой бит и култура. За регулирането на отношенията между тях, както и връзките им с централната власт, е необходим ред, който се постига чрез правото. Правото за Рим е онзи социален регулатор, с помощта на който се изгражда и съществува римската световна държава. Ролята на правото в Рим е толкова значимо, че както пише авторитетният немски ученик Виндшайд: *„на римския народ било отсъдено да завладее света два пъти – веднъж със силата на меча, втори път – с духа на своето право“*. Нужно е да се отбележи, че спецификата на римското право се дължи, от една страна, на формираното правосъзнание на ранното римско общество и, от друга страна, на социално-политическите и икономическите условия в световната държава, които налагат разработването и развитието на правото.

Прагматизмът е водеща черта в общественото съзнание на ранното римско общество. Римляните много по-бързо преодоляват теологичните представи за света. В резултат на това много по-рано в сравнение с други народи те отделят религиозния закон, уреждащ отношенията на хората спрямо боговете (*fas*), от нормите, които определят отношенията на хората помежду им (*ius*). Отделен (но не откъснат) от боговете, индивидът в Рим има своя самостоятелност и излиза на преден план. Според схващанията на римляните в основа-

та на обществото стои индивидът, а в основата на държавата стои отделният гражданин. На мястото на гръцкия полис, представляващ безлична общност, римската *civitas* се схваща като общност от индивиди. Тази представа за държавноорганизираното общество най-ясно е изразена във формулата **SPQR (senatus populusque Romanus – сенатът и народът на Рим)**. Понятието обхваща съвкупния народ, патрициите и плебеите, както и определения от законите обществен ред (Cicero, *De rep.* I. 39: *coetus multitudinis iuris consensu et utilitatis communione sociatus*). Но значението му надхвърля рамките на епохата, в която възниква като самоназвание, и представлява отличен модел за изграждащата се в наши дни обединена демократична Европа.

Настоящата работа има за цел да отрази именно тази идея – SPQR – на римляните за това как трябва да изглежда държавното регулиране в рамките на републиканската форма на управление, както и да покаже развитието на стопанската дейност като резултат от този обществен строй. Анализът обхваща републиканския период в историята на Рим (509–28 г. пр.Хр.).

## Обществен и държавен строй на Римската република

Римляните се отнасят към племето на *латините*. Те принадлежат към едната от двете индогермански племенни групи, които около 1200 г. пр.Хр. навлизат от областта на Дунав в Италия и се населяват върху средиземноморското (пеласгийско или лигурийско) пранаселение.

Римското общество показва характерната за античността структура. Свободните (*cives, quirites*) се разделят на долно и горно съсловие, границата между които се движи в хода на градските борби. Чужденците (*peregrini*) нямат такова присъствие, както в Атина. Робите добиват значение към III в. пр.Хр., но същевременно нараства броят на освободените (*libertini*), които в края на републиката и ранната императорска епоха стават икономически значимо съсловие. Броят на гражданите към царската епоха било около 80 000 (Livius I 44, 2), през 204 г. пр.Хр. – 214 000 (Livius XXIX 37, 6) и за 69 г. пр.Хр. – 900 000 (Livius, *Per.* 98).

Общността на свободните се разделяла на фамилии. Понятието *genus* обхваща агнатично, т.е. по бащина линия, само патрициите (Livius X 8, 9), което било продължено чрез обичайната в Рим система на осиновяването (Gellius I 134). Според традицията на територията на Рим първоначално живеели три племена или триби (Рамни (латини), Тации (сабини) и Луцери (етруски)). Всяко племе се състояло от 100 рода, обединени в 10 курии. Така населението първоначално било организирано в 3 триби, 30 курии и 300 рода. Членовете на всеки род носели съответното родово име – Аврелии, Валерии, Клавдии, Корнелии, Фабии, Юлии, Емилии и др. Членовете на рода владеели общо земята,

имали общо място за погребения, общи религиозни празненства. Членовете на родовете и трибите образували римския народ, *populus Romanus*.

Според преданията, достигнали до наши дни, Рим е основан през 753 г. пр.Хр., но римската държава е създадена чрез приписваната на римския рекс Сервий Тулий реформа, която била извършена през VI в. пр.Хр. В края на същия век (509 г. пр.Хр.) е създадена Римската република.

Държавното устройство на Римската република е на един античен град-държава и въпреки промените си остава такова дори и когато древният свят станал римски. Като суверен бил смятан *populus Romanus*, който обаче има ограничения във властта поради две причини.

Първо, римският град-държава не е държава на персонално обвързани, а една териториална държава, т.е. той не се дефинира само чрез гражданството, а както модерните държави – чрез територията си. Основа за римския териториален принцип на организация е историческото самоосъзнаване. За разлика от атиняни, спартанци и картагенци, римляните не се самоосъзнавали нито като автохтони, нито като община с общ произход, а като съвместно нараснал съюз на първоначално различни групи, за които Ромул намерил убежище в построения от него град. Оттук идва идеята за града като укрепена територия и като конструктивен елемент на държавата.

Второто основание, което препятства на *populus Romanus* да бъде с неограничен суверинитет, е, че белезите на суверинитета били разпределени между три институции: *народното събрание* решава всички значими въпроси; *сенатът* разполага с права при бедствено положение, както и с най-висшите правомощия; *магистратите*<sup>1</sup> предлагали законопроекти, предварително одобрени от сената, които се одобрявали от народното събрание, свикано специално за приемане на законопроекта. Така се получава едно разделение на управлението.

Античните държавни теории, а именно Полибий (Polybios V 11 ff), подкрепят тези три инстанции под чистите форми на господство: народното събрание към демокрацията, сенатът към аристокрацията и магистратурите – към монархията. Както в Спарта и Картаген, Рим се схващал като град със смесено държавно управление, в което се появяват трите чисти държавни форми и затова било стабилно.

**Народно събрание:** приема или отхвърля законите, обявява война и сключва мир, висша съдебна инстанция, избира всички висши длъжностни лица. Свикват се три народни събрания комиции (*comitia* – събрание, сбор):

---

<sup>1</sup>„Магистрати римляните наричали лицата, които са заемали почетна (т.е. неплатена) държавна длъжност, свързана с упражняването на публичната власт, *imperium*. Такива са били консулите, преторите и др. Магистратите се избирали от народа за една година (само диктаторът се избирал от консулите по решение на сената за срок от 6 месеца.): вж. Венедиков, П. Записки по римско право, СИБИ, С., 1994, с.16.

1. *Куриатни комиции* – комиции по курии, свиквани до реформите на Сервий Тулий в средата на VI в. пр.Хр. Куриите са затворени обединения на патрициите и не включват плебеите. Сервий Тулий допуска плебеите до военна служба и създава центуриатната организация. Така през V–IV в. пр.Хр. в условията на множество войни и борби между плебеи и патриции значението на куриатните комиции намалява и решаващо значение в политическия живот получават центуриатните комиции.

2. *Центуриатни комиции* – комиции по центурии (стотни); свикват се от висшите длъжностни лица – консулите, извън чертите на града, на Марсово поле. Всички римски граждани дават общо 193 центурии, а най-богатите – от първа класа – давали 98 центурии, т.е. повече от половината. Гласуването става по центурии, всяка – с право на един глас. Гласувало се по определен ред – най-напред центуриите от първа класа, после от втора, трета и т.н., докато за дадено предложение се съберат над 50% от гласовете и гласуването се прекратява. Така основен глас имат 98-те центурии от I класа. Олигархическият характер на центуриатните комиции предизвиква недоволство сред по-нисшите класи. През втората половина на III в. пр.Хр. е прокарана демократична реформа в центуриатните комиции. Преди всяка класа дава различен брой центурии, а след реформата те стават равен брой – по 70, общо 373 (5 класи по 70 = 350 + 18 коннически центурии + 5 центурии на занаятчиите и пролетариите).

3. *Трибутни комиции* – по триби (териториални окръзи). В хода на борбата между плебеи и патриции важно значение получават събранията на плебеите по териториални окръзи – триби (римската територия се дели на 35 триби: 4 градски и 31 селски). Първоначално трибутните събрания се състоят само от плебеи и се свикват в противовес на патрицианските събрания по курии. Нарастващите политически функции на плебеите засилват държавния авторитет на трибутните плебейски събрания. Според законите от 449 г. пр.Хр. и 287 г. пр.Хр. решенията на трибутните комиции се признават за закон, задължителен и за патрициите. В трибутните комиции започват да участват и патриции, а към II в. пр.Хр. тези събрания стават основен и решаващ в държавата. Трибутните комиции, независимо от състава на населението всички 35 триби имат по един глас и се ползват с еднакви права. След реформите на Апий Клавдий в края на IV в. пр.Хр. демократичният характер на трибутните комиции се засилва.

**Сенат.** Сенатът има особено голяма роля в политическия живот. Никой законопроект не постъпва за разглеждане от народното събрание, ако предварително не е обсъден от сената. Законите, приети от народното събрание, стават закон едва след одобряването им от сената. Така сенатът контролира и ръководи работата на народното събрание. Избраните магистрати дават отчет за дейността си пред сената. От IV в. пр.Хр. сенатът се попълва ав-

томатично с магистрати, чийто мандат е изтекъл. Този списък се попълва от магистрат-цензор по строга йерархия. Начело стояли имената на бившите цензори, след тях идвали консулите, преторите и т.н. Сенатът се свиквал само от висшите магистрати: диктатора, консулите, преторите. При обсъждане и гласуване гласовете се дават по списъка. Взетото решение се нарича *senatus consultum*, т.е. декрет, закон.

**Магистрати.** В Рим няма постоянен бюрократичен апарат. Цялата изпълнителна власт е в ръцете на изборни длъжностни лица – магистрати: консули, претори (висши съдебни чиновници), квестори (съдии следователи или лице, отговарящо за финансите на дадена обществена област) – за 1 година (от 1 март до 1 март. Само народните трибуни (представителите на трибите) се избират от декември до декември). Предполага се, че първите години след премахването на царската власт начело стоял един (или два) висш магистрат – **претор**, със заместник – **квестор**. След първото оттегляне на плебеите на Свещената планина били създадени длъжностите на народните трибуни и плебейските представители-едили. В средата на V в. пр.Хр. вече със сигурност има двама висши магистрати: консули (от *consulo* – съвещавам се). По-късно се появяват нови длъжности – цензори, избирани по двама веднъж на 5 години за по 18 месеца. **Цензорите** се избират измежду бившите консули. Те разпределят римските граждани по имуществени класи и съставят списъците на сенаторите. Преторите отговарят за съдебната власт. Към втората половина на IV в. пр.Хр. системата на римските магистратури била завършена.

Всички магистратури били колегиални: 2 консули, 2 претори, 4 едили, 10 народни трибуни, 4 квестори. Дейността им била безвъзмездна, за чест. Висши магистрати са цензорите, консулите и преторите. Консулите командвали армията, осъществявали върховната гражданска власт, а преторите – съдебната власт.

**Народните трибуни** имат право на *veto* спрямо решенията на магистратите, могат да внасят законопроекти, да свикват трибутните комиции. Личността им се смята за свещена и неприкосновена. Властта им е много голяма, но те били 10 и неутрализират действията си в разногласия чрез правото си на *veto*.

**Едилите** следят за реда в града, грижат се за градското благоустройство и за продоволствието, устройват обществени игри.

**Квесторите** държат хазната, водят финансовите книги, придружават консулите във военните походи, разпореждат се с продажбата на пленниците и военната плячка.

При извънредни обстоятелства се назначава едноличен **диктатор** и негов заместник – началник на конницата, на когото се подчиняват всички длъжностни лица. Диктаторът се избира за не повече от 6 месеца.



## Ранната република в Рим (VI – средата на III в. пр.Хр.)

След падането на царската власт през 509 г. пр.Хр. в Рим била установена Републиката. Начело на държавата стояли двама консули, които се избирали ежегодно. Съхраняват се народните събрания (comitia), функционира съветът на старейшините – сенат, родовата аристокрация отново се засилва и последващият период може да се характеризира като време на ожесточени борби между патриции и плебеи.

Патрициите са членовете на най-старите римски родове, които притежавали голяма част от римската земя и образували основното ядро на римската войска. Плебеите са пришълци чужденци, привлечени от възможностите, които откривал един развиващ се град, какъвто бил Рим, или пък обитатели на първите завладени и разрушени от Рим градове, които били преселени в Рим.

В основата на гореспоменатото противоборство стои борбата за земя. Още на ранните етапи земята била съсредоточена в ръцете на патрициите и започнало обезземяването на плебеите. Естественото последствие от малоимотното състояние на плебеите е увеличението на техните задължения. Историята на този период говори за приети аграрни закони под натиска на плебса. Заедно с това идва и борбата за разширяване политическите права на плебеите. По силата на римското си гражданство плебеите имали право да служат във войската, да участват в народното събрание, но не могли да бъдат избирани за консули и за членове на сената. В резултат от недоволството на плебеите патрициите се принуждават да направят редица отстъпки – въведена е длъжността народен трибун, който се избира от плебеите и следи за спазване на правата им от останалите магистрати.

По това време е създадена и първата кодификация на римското право под натиска на плебеите – законът на Дванадесетте таблици (451–450 г. пр.Хр.). В Дванадесетте таблици са зафиксирани преди всичко обичайно-правни разпоредби от гражданскоправно, наказателноправно и процесуалноправно естество. Отразено е и развитието на обмена. През тази епоха се заражда понятието за неограничената квиритска собственост, която може да притежава само римлянин и чиято неприкосновеност е силно защитена от закона. По същество Дванадесетте таблици утвърждават и санкционират робовладелския строй и робовладелската частна собственост, но заедно с това те носят известни следи и преживелици от родовообщинните отношения и от колективната родова и фамилна собственост.

В крайна сметка със законите на Лиций и Секстий плебеите получават право да избират един от двамата консули и са въведени ограничения в максималния размер земя от обществената, която всеки има право да владее. До III в. пр.Хр. постепенно за плебеите стават достъпни всички длъжности, решенията на събранията по триби получават силата на закон и е заменена

личната отговорност на длъжника пред кредитора с имуществена, с което затихват противоречията между патрициите и плебеите.

Достъпът на плебеите до всички изборни длъжности в управлението на Рим, освен до някои жречески постове, все още не означава пълна демократизация на римския обществен строй. Понеже всички длъжности са безвъзмездни, фактически те стават недостъпни за малоимотните плебеи. Избирани били само богатите плебеи. Така в края на IV в. пр.Хр. съхранилите се патрициански родове заедно със знатните плебеи съставят нова привилигирана социална група, наречена нобилитет, от чиито среди започват обикновено да се избират магистратите.

Основен стопански отрасъл в Рим през епохата на Ранната република е земеделието при наличието на държавна собственост (*ager publicus*) и развитие на частната собственост. През този период римляните се занимават и с животновъдство. Римското стопанство на този етап е затворено. Започва обаче отделянето на занаятите от селското стопанство. Налице са и начални прояви на търговия и размяна.

Външната политика на Рим през V–III в. пр.Хр. в началото била борба за хегемония в Латинския съюз, за подчинение на Лацио и отслабване могъществото на съседните градове-държави и не на последно място за политическо господство върху целия Апенински полуостров. Но заедно с това борбата била и за разширение на земите на римските граждани, за т.нар. *ager publicus*. С разширението на римската територия са основани колонии в области, които не са непосредствено свързани с римските владения. Така части от завоюваните земи остават неразпределени и на римските граждани се предоставя правото на окупация (т.е. правото свободно да заемат част от *ager publicus*). Така се създава възможност малоимотните да бъдат удовлетворени.

## **Римската държава през периода на Късната република (средата на III в. пр.Хр. – I в.)**

Вторият етап от развитието на римската държава обхваща времето от средата на III в. пр.Хр. до I в. По това време Рим, който е успял да стане господар на Италийския полуостров, завладява постепенно голяма част от Средиземноморския басейн и се превръща в световна империя.

Новите римски територии получили статус, значително отличаващ се от този на земите в Италия. На тях се гледало като на собственост на римския народ и били лишени от всякаква самостоятелност. Значителна част от земята се конфискувала и давала под аренда на римските граждани. През I в. пр.Хр. римляните започнали да практикуват основаването на колонии извън пределите на Италия. Определена част от земята оставала в ръцете на мест-

ното население, обаче държавата във всеки един момент можела да я отнеме. Освен това населението на провинциите (както впоследствие се наричат тези територии) било задължено да плати голям данък – около 1/10 от всички доходи – на римската хазна. На населението в провинциите се признавали всички права на римските граждани.

Наместниците в провинциите имали пълна власт и били подотчетни само на сената в Рим. Наместникът всъщност бил владетел на провинцията и за защита на своите права провинциалистите разполагали само с един способ, наистина достатъчно ефективен. Почти всяка община имала в Рим свой патрон измежду влиятелните граждани, с който тя встъпвала в отношения на клиента. Патронът представлявал представител на общината пред римската администрация. Макар че през време на управлението си наместникът не можел да бъде съден, той можел да бъде привлечен към отговорност след края на мандата му. През 149 г. пр.Хр. по закона на Пизон била учредена специална съдебна комисия по делата против наместници, злоупотребяващи с властта си. Но доколкото съдии били сенаторите, осъждането или оправдаването на наместника зависело не толкова от неговата вина, колкото от политическото му положение в Рим.

Безконтролността на провинциалните наместници и системата на клиентелата усилвали влиянието на отделни лица, което било явна заплаха за колегиалното ръководство и полисната система. Продължителните и трудни войни изисквали постоянен приток от попълнения във войската във вътрешността на Италия и на отделните места, където имало военни действия. Това способствало за професионализацията на войската и превръщането ѝ в особено съсловие. Неефективността на честите смени на командващите проличало още през Втората пуническа война. Поради това на римляните се наложило да продължават пълномощията на наместниците и пълководците, което съсредоточавало в ръцете на последните огромна власт.

Най-същественото икономическо изменение било установяването на робовладелческия строй. Рим познавал робството от древни времена, но до Пуническите войни робовладелското производство не е играло главна роля. Завоеванията довели до огромен приток от роби. Достатъчно е да приведем няколко цифри за пример. През 177 г. пр.Хр. след завладяването на Сардиния римляните пленили 80 хил. роби, през 167 г. пр.Хр. при разграбването на Епир били предадени в робство 150 хил. роби, през 146 г. пр.Хр. Сципион предал в робство останалите живи 50 хил. картагенци. Крупни робовладелци били главно сенаторите и конниците. Освен това важна роля играело и естественото възпроизводство на робите.

Робите много често се използвали в непроизводствената сфера, главно за обслужване на знатни семейства. Голяма част от робите били гладиатори, използвани не само за зрелища, но и като лична охрана на владетелите си.

В собствено икономическо значение робският труд също бил полезен. Роби се използвали за по-трудоемките работи в строителството и в рудниците, а по-малко в занаятчийството. В селското стопанство робите играели значителна роля. Стопанствата, основани на робския труд, имали преимущество и по-голяма концентрация и специализация.

През II–I в. пр.Хр. в Италия коренно се променя разпределението на собствеността. Появяват се крупните стопанства, наречени латифундии, както и стопанствата със среден размер – вилла. Развитието на робството стимулирало и увеличението в стоковото производство на римското селско стопанство. Преимуществено се отглеждали плодове и най-вече грозде. Зърнопроизводството значително намалало.

Трябва да се отбележи, че макар робският труд през II–I в. пр.Хр. съществено да не преобладавал над свободния труд, неговата част била достатъчна за това да стесни дяла на свободните производители и да доведе до икономическа криза.

В края на II в. пр.Хр. римската държава е изправена пред трудни препятствия. Разорението на страната в хода на Втората пуническа война нанесло непоправим удар върху земеделието. Продължителните войни отвъд морето довели до оттегляне на собствениците от техните стопанства и до пълното им разоряване. Не малко значение за кризата имало и развитието на скотовъдството, което се нуждаело от по-големи пасбища. Използвайки своето икономическо и политическо влияние, сенаторите и конниците окупирали огромни територии от *ager publicus* и по този начин стимулирали процеса на икономическа диференциация.

Масово обезземлените селяни се стичали в Рим, но градът нямал достатъчно ресурси, така че да е в състояние да поеме притока от хора. **Борбата за власт довела до подкупи на избирателите.** Така се сформирала една прослойка от квазидържавници, довела до отказ на плебса от участие в управлението. Кризата в съсловието на дребните земевладелци довела до влошаване на бойните качества на войските.

Всички тези обстоятелства обусловили острата политическа криза, която в литературата е известна като периода на гражданските войни. Гражданските войни били резултат от всичките противоречия в римското общество: между роби и свободни, между римляните и останалото население и най-вече – между самите граждани на Рим.

Основната причина за тези събития била системата на управление. Оказало се, че полисното устройство нито в политически, нито в икономически, нито в духовен план не съответствало на новите условия. На Изток монархическите централизираны държави обединявали отделни полиси и създавали за тях стоков пазар. В Средиземноморието функционално сходна централизация на стоковия пазар осъществявал само един град-държава – Рим, за

сметка на покорените полиси. Затова станало ясно, че старата политическа и идеологическа система, създавана в Рим, вече не можела да бъде адекватна на историческите задачи, възникнали в новите условия.

## **Значение на републиканския период от историята на Рим за настоящето**

Държавата като предмет на теоретично обяснение е занимавала още древните мислители. В Египет, Асирия, Китай и Индия се създават първите учения за държавата. Наред с техния незавършен, фрагментарен характер, прави впечатление ориентирането им в една обща посока. Всички те търсят не толкова обяснението на явлението държава, колкото отговора на въпроса: каква трябва да бъде „добрата“ държава, как тя да бъде свършено устроена. Подобни желания имат и древните римляни. Тяхната концепция за държавното устройство, изразена, поне що се касае до републиканския период, във краткото, но съдържателно SPQR, е завидна по своя обseg и далновидност. Именно народът и сенатът изразяват идеята за републиката, а не на последно място и за демокрацията. Народът като суверен, чиято власт единствено е ограничена от избраните да управляват. Но не само в политически аспект това блестящо със своята яснота словосъчетание отразява непреходни идеи. Съотнесено в икономически план, SPQR представя идеята за свободния пазар, в който управляващите трябва да се месят само в определени моменти с цел осигуряване на равноправното участие и защитата на конкуренцията. На следващо място така изразената демокрация в Рим приема за основна ценност човека като носител на разум и свободна воля, необходими за осмисляне и обяснение на света. Поставените още през онази епоха основни крайгълни камъни на управлението намират своето отражение във всички действащи конституции на съвременното общество. В тях преимуществено традиционно са закрепени две неща: правата на човека и разделението на властите.

Развитието на обществата и държавите в наши дни са достигнали до високо ниво, което потвърждава неизменната роля на историята, през която по еволюционен път едни и други идеи за организация са били изпробвани и в крайна сметка внедрявани в държавното устройство или оставяни настрана като горчив опит. По тази причина не можем да не отдадем заслуженото на Римската република. Като една от първите световни държави, в чиито предели живеят множество разнообразни народи, веднага изниква паралелът с настоящия Европейски съюз. Опитът на римляните показва, че макар и генерална като идея формулата за републиканско управление трябва да се прилага внимателно и да отговаря на изискванията на обществената действителност. Това е така, защото ясно проличава, че приспособяването на органи

за управление, предназначени за малки държави, към големи, дори заемащи цели континенти (Европейския съюз), без да се правят осъвършенствания, е неудачно и води до изключително отрицателни резултати. Но при всички случаи трябва да се спазват принципите за народа като суверен и за управляващите органи като представители на всички интегрирани етноси, за да не се получават противоречия като при патрициите и плебеите.

Поуката за България е, че по пътя на интеграцията ни в глобализацията се свят ние трябва твърдо да отстояваме принципите на демократизма, равноправието на нациите и индивида, зачитането на човешките права и свободи и да внимаваме да не се допуска превръщането на което и да е от новите държавоподобни образувания на глобалния свят в световна империя, която да гради своето щастие и икономически просперитет върху угнетяването, поробването и ограбването на народи.

Друга основна поука е, че началото на загиването на великия Рим и всяка една държава се слага с въвеждане практиката да се купуват избиратели, с цел да си осигуряват трайна законодателна и изпълнителна власт. Игнорирането на икономическите интереси на мнозинството граждани в полза на едно алчно и неморално малцинство, което безскрупулно живее в разкош и не се грижи за осигуряване бъдещето на държавата, води до отчуждаване на населението от държавата и тя естествено започва да отслабва.

## **Библиография**

- Андреев, М.* Римско частно право, С., Софи-Р, 1993.  
*Данов, Хр., М. Манова.* Искри от древността, С., Народна просвета, 1973.  
*Дачев, Л.* История на политическите и правни учения, С., Свидя, 2001.  
История древнего мира Т. 1–3. Упадък древних обществ, М., Наука, 1982.  
*Машкин, Н.А.* История древнего Рима, М., Гос. изд. полит. лит., 1947.  
[www.pomagalo.com](http://www.pomagalo.com)

## КАРТАГЕН – ИСТОРИЯ, ОБЩЕСТВЕН СТРОЙ, ПОЛИТИКА И ИКОНОМИКА

*Димитър Божилков*

### Началото (IX–VII в. пр.Хр. )

Картаген (на финикийски – Карт Хадашт, на латински – Картаго) е бил средиземноморски град, разположен на мястото на днешния град Тунис. Благодарение на удобното си разположение и активната си търговска и политическа дейност градът успява в рамките на почти седемвековната си история да се превърне в една от основните сили на политическата карта в древността, център на Картагенската държава. Настоящият анализ изследва развитието на Картаген, политическите, икономическите и обществените процеси, развиващи се вътре и извън него, както и историческата обстановка, в която финикийският град бива създаден, развит и впоследствие разрушен до основи от главния претендент за господство в средиземноморския регион по това време – Рим. Изследването позволява да се направят аналогии със сходни примери от наши дни. Това е ясен знак за актуалността на поуките, които трябва да си извадим, анализирайки съдбата на този древен мегаполис.

Историята на Картаген, неговото устройство, политическа и икономическа система често биват или премълчавани, или описвани твърде накратко и лаконично в контекста на една поредица от исторически събития, които без проблем могат да бъдат окачествени като едни от най-важните в историята на Европа по това време, а и на древния свят като цяло – Пуническите войни. Развоят и ходът на войните, които ще бъдат разгледани по-нататък, предопределят облика на Стария континент и изиграват решаваща роля в по-късното му развитие.

В края на IX в. пр.Хр., следвайки логичната последователност на своето геополитическо и историческо развитие, финикийските народи започват все по-засилено своята експанзия. Прочути със своите мореплавателски умения и търговски традиции, финикийците търсят и колонизират успешно голяма част от африканските и части от европейските брегове на Средиземно море. Причините за това са: благоприятен климат, плодородни земи и най-вече прекрасни възможности за развитие на стокообмен. Като виден и значим представител и център на финикийската култура и общество древният град Тир (от финикийски – „камък“) дава своя принос към гореупоменатата експанзия – именно негови заселници създават своята колония през 814 г. пр.Хр. на изключително благоприятния терен, разположен около връх Бирса.

Легендата разказва, че те всъщност не били колонизатори, а бегълци от Тир, предвождани от Елиса, сестра на тогавашния цар на Тир – Пигмалион. Алчността и жаждата за власт заслепили младия владетел, който видял в родната си сестра заплаха за своя трон. Надвисналата смъртна опасност принудила Елиса (по-късно царица Дидо) да напусне древния град и да се засели в земите, станали по-късно център на картагенската държава – сюжет, използван умело от Вергилий в неговата „Енеида“. Пристигайки на тези територии, тирската принцеса помолила местните племена да ѝ преотстъпят малко парче земя за живеене, докато продължи своето пътуване. Те се съгласили, но при условие че става дума за територия, „обхваната от една биволска кожа“. Елиса нарязала кожата на тънки ленти и съумяла да ограда с тях целия хълм Бирса, където положила основите на своя град. Дали легендата е истина, или не е, това е спорно, но редица източници сочат, че за седем години „Новият град“ (каквото е всъщност преводът на финикийското наименование на Картаген) се е превърнал в добре укрепено и засилващо позициите си населено място. За това способствали, разбира се, естественият му съсед Сицилия и специфичното разположение на новообразувания град – почти всички търговски кораби минавали през него. Благодарение именно на тези обстоятелства Картаген става нарицателно за благоденствие, предопределило съдбата му и за напред. Красноречиво доказателство за това е и определението, което му дават някои източници – „светлият град“.

С настъпването на новия век (VIII в. пр.Хр. ) гръцките полиси установили своето морско господство в Средиземноморието, а асирийците започнали своите набези срещу старите финикийски градове. Оставайки откъснат до голяма степен по този начин от своите корени, „Новият град“ започнал своето самостоятелно съществуване – картагенските управници (герузиастите) създали свой управителен орган (Герузия), останал известен в историята като Съвета на трийсетте. За управлението в древен Картаген не се знае много – източниците сочат, че властта се е упражнявала от най-заможните пуни (така римляните наричали финикийците), които сформирали Народното събрание, наречено Съвет на тристата (или Сенат). Като съставяли законопроектите, те били арбитър на Герузията и излъчвали представители в нея. Мандатът в това събрание бил определян от населението – формално картагенският народ бил суверен, но имайки предвид, че длъжността на управителите била неплатена (а даже често самите управници поемали редица разходи), в Народното събрание преобладавали заможните жители на финикийската колония (едри земевладелци и търговци). Самото население съвсем умело следвало тенденциите на своето време. Обществото било разделено на относително добре разграничени прослойки като основен признак естествено били гражданските права. Коренните жители на Картаген имали право на гласуване, на предложение в Съвета на тристата (което можели да



правят дори лично), на правна защита и процес. Друга група били бодите – нарицателно за една доста голяма за тогавашния брой на населението (около 300 хил. души) група. Те били чужденци, пришълци или представители на васални на Картаген държави и градове – правата им били значително ограничени, но все пак произвол с личността им бил недопустим. Останалата част от населението била представена от завидно голям брой роби без никакви права, като характерното тук било, че те (робите) често били концентрирани около крупните земевладелци (някои от които притежавали с хиляди). Това съответно способствало и за други аномалии в обществения живот на картагенския град – въпросните робовладелци неведнъж се възползвали от численото превъзходство на своите подчинени и ги превръщали в своеобразни армии, чрез които се опитвали да утвърдят къде със заплахи, къде със сила своите позиции и интереси – факт, който красноречиво говори за откровено агресивния характер на картагенската политика след време. Гореупоменатият обществен феномен е нямало как да не се проектира и във взаимоотношенията на Картаген с другите градове и държави, което довежда до крайно отрицателни последствия върху неговите жители.

На свой ред Герузията приемала законите, занимавала се с въпросите по външната политика на града и избирала своеобразните върховни управители на Картаген, известни още като суфети. Те били двама, имали мандат от една година с право на преизбиране, като единият задължително бил военачалник. Суфетите имали право на решения, касаещи вътрешно- и външнополитическия живот на Картаген. С други думи, в очерталата се в пуническият град властова схема може лесно да се различи аристократичната форма на управление, в която често се появявали и различни, опониращи си политически течения. Вътрешният живот на града естествено се предопределял от тази управленска обстановка. Едва освободен от наложените от Тир данъци, обикновеният картагенец бил тутакси обложен с нови, които според редица източници не отивали за благото на Картаген, а за властовите стремежи на неговите управители. Редовните стълкновения между представителите на различните политически течения често завършвали с победа на войнствено настроените групировки, които наложили безпрецедентни данъчни утежнения с цел финансирането на успешни военни действия на политическата карта както на Африка, чиято северна част била почти изцяло подчинена или васална на Картаген, така и средиземноморските подстъпи на Европа – Сардиния и Западна Сицилия. Същевременно търговията допринесла за забогатяването на аристокрацията в града, като голяма част от нея се заела с едро земевладелство. Отделяли се и средства за укрепването и защитата на „Новия град“ – заобиколен от две страни с море, той бил допълнително опасан с дебела стена, дълга почти 37 км, която на места (от към морето например) била особено висока и на практика непревземаема. В двете пристанища, во-

енно и търговско, седели на котва или се събирали съответно военната флота (около 220 бойни кораба) и безбройните търговски морски съдове. Над тях се извисявали величествени храмове, измежду които се откроявал този на Ешмун – картагенския бог на медицината (често отъждествяван с гръцкия бог Асклепий): най-богатото светилище в Картаген, в което често се водели заседанията на Герузията. Той, както и почти всички творби на картагенското изкуство и култура са били унищожени, но източниците говорят за високи постижения на пуническото творчество, черпило и взаимодейвало от гръцкото, египетското и финикийското. Почти по същия начин стояли нещата и с религиозния пантеон на картагенците – боговете били взаимодействани от други религии, като върховни били Ваалхамон (Ваал, Ба'ал) и пазителката на града Тинит. На тези божества неведнъж били принасяни и големи жертвоприношения, които включвали дори и хора. Политическият живот на древен Картаген бил активен, но за съжаление предсказуем – след обособяването на две политически крила в Народното събрание, следователно и в Сената, властта се прехвърляла от едното движение в другото, резултатите от което проличавали най-вече във външната политика. По време на управлението, в което активно било умереното аристократично движение (подкрепяно от едрите земевладелци), Картаген сключва редица мирни и съюзнически спогодби със съседни градове (например със старите финикийски колонии Утика и Хипон). Към края на VIII в. пр.Хр. и началото на VII в. пр.Хр. на власт се възкачват нови, радикално настроени политически кадри, които насочват своите решения главно в посоката на военните завоевания, което довежда и до продължителен възход на Картаген, превръщайки го в център на мощна и богата средиземноморска държава. Жестоките, но преди всичко способни пунически пълководци извоювали една след друга победи както на сушата, така и в морето (картагенският военен флот се увеличава с бързи темпове, съчетани с усъвършенстване постиженията в сферата на корабостроенето). Почти всички съседни на Новия град територии, градове и населяващите ги народи са или подчинени, или съюзници, внасящи ежегодно дължими данъци. Картаген от своя страна се наемал със задачата и отговорността да бъде защитник на своите подвластни. В най-тежко положение в земите, принадлежащи на пуните, били коренните жители на Северна Африка – либийците. За да може да ги държи в подчинение, картагенското правителство разделило своите либийски владения в окръзи и ги подчинило на стратегии. Те ликвидирали суверенитета на местните общини, а също и самостоятелността им не само в областта на външната политика, но и в решаването на въпроси от вътрешния живот. Либийците плащали на завоевателите непосилно големи данъци (например половината от събраната реколта), като събирането им неведнъж се е съпътствало от насилие и грабежи. Източниците не могат да обяснят поведението на Картаген спрямо либийското население

– освен всичко това картагенската аристокрация заграбила плодотворните земи по поречието на река Баграда и средиземноморското крайбрежие, принадлежали някога на либийците, където създали свои лични стопански единици, наречени „кули“ или „димту“. От така изолираните във вътрешността на континента либийски народи картагенците редовно изисквали набор от млади войници (служещи често без възнаграждение), които били пращани в най-далечните фронтове. Обезкървавявайки по този начин именно тези свои съседи, Картаген допускал важна политическа грешка – положението в Либия било перманентно в състояние на напрежение. Често избухвали и бунтове, потушавани съответно с изключителна жестокост. Така винаги когато враговете на пуните навлизали в Северна Африка, за да воюват, могли да разчитат на приятелско отношение и поддръжка от либийците.

Подпомагайки чрез войни развитието си, Картаген съумял да заздрави своите позиции в северната част на африканския континент. Във вътрешната и външната политика решенията се вземали от войнствено настроени управляващи (вече явно подкрепяни от знатните морски търговци), които след известно мобилизиране на сили и средства решили да разширят кръгозора на завоевателните си апетити и към Стария континент. В това няма нищо необичайно – водейки се от своите интереси, тясно свързани с морската търговия (една от основните спойки в картагенското общество), Новият град търсел разширение на своята зона на влияние, в която на практика пуните включвали Сардиния, Сицилия и голяма част от Пиринейския полуостров. Търговската държава трябвало да затвърди позициите си отвъд пределите на своя континент – нелека задача, с която не без желание се заели способните картагенски пълководци.

## **Пътят към Европа**

Предявявайки явно своите териториални претенции към Средиземноморието, пуните логично се сблъскват с ожесточената съпротива на гръцките колонисти – предани на своята родина и добре обучени, те дават яростен отпор на нашествениците. Завоевателната борба не дава ясен победител в първите си етапи, но благодарение на редица съюзнически договори с етруските картагенците взимат превес и успяват да превземат Лигурия, част от Западна Сицилия и Сардиния. На Пиринейския полуостров, пак с помощта на етруските, финикийците унищожават най-древната испанска държава Тартес (Таршиш, Терсей). Картагенско-етруските съглашения са доста интересни – очевидно е, както засвидетелстват източниците, че Картаген твърде много държал на новите си съюзници – без да се налага да прехвърля допълнителни войсковы части през опасните води на капризното Средиземно море,

той имал удобната възможност да увеличава влиянието и териториите си по значително по-лесен начин.

Въпросната схема давала учудващо добри резултати, а именно проникването на пуническата култура и порядки в европейските територии. Така в етруския свят се установили картагенските култове и обичаи, картагенският календар и финикийският език. Някои от създадените съюзи дори демонстрирали завидна устойчивост (например този с етруския град Цере и неговия владетел Тефарие Велианас). Тези външнополитически успехи на свой ред дават тласък на една дългосрочна картагенско-етруска дружба, която изиграва съществена роля в борбите за господство над Средиземноморието.

През 550 г. пр.Хр. Картаген е голяма и богата, но за съжаление силно военизирана страна. Същата година на власт като суфет идва Магон, поставяйки началото на една своеобразна династия, управлявала пуническата колония за цял век (до 450 г. пр.Хр. ). Този владетел притежавал завидни военни познания и бил изтъкнат пълководец – именно от рода Магон произлезли известните военачалници Баркидите (Хасдрубал, Ханибал), които след около три века се превръщат в едни от най-сериозните врагове на Рим. Първата промяна, която Магон Баркид въвел с идването си на власт, е премахването на втория суфет, което практически концентрирало военната и гражданската власт в неговите ръце. Освен това ограничил до известна степен правомощията на законодателните органи, които започнали да функционират само формално. Закрепил добре властта си вътре в държавата, картагенският суфет скоро премества полето на своите изяви във външнополитическия живот. Под негово влияние военната експанзия продължила, като не след дълго напълно била завладяна Западна Сицилия, а след това и част от Сардиния. Новозавладените територии били подсигурирани от пунически заселници, които се настанявали в превзетите градове и населени места или създавали нови. Тази стратегия, освен че допринасяла за най-пълноценното усвояване на превзетите земи, се прилагала също и поради простия факт, че за картагенските власти било доста трудно и скъпо да поддържат окупационни войски поради характера на пуническата армия, която макар и оглавявана от способни пълководци, не била народна, а се състояла почти изцяло от наемници. Обстоятелството, че Картаген поддържал именно такава армия, говори още веднъж красноречиво за благосъстоянието на града – неговата защита разчитала и ползвала армии от професионалисти, доказали своята боеспособност и умения в битките. Наред с тези си качества обаче наемниците са известни със своя порядъчно нисък морал и култура, както и с почти нулева заинтересованост от съдбата на временните си работодатели. Тази основна отличителна черта на картагенската армия, изглежда, не се е забелязвала от управниците в града почти пет века, през които Картаген е празнувал своите победи. Това очевидно неблагоприятно политическо поведение може да се

обясни с думите на мъдрия Макиавели, който ни учи, че „характерна черта на всички хора е в хубавото време да забравят за бурите“. Самият състав на армията бил разнороден – наемниците били ибери, гали, италийци, гърци, либийци, нумидийци и др. Освен тях в редовете на войската неведнъж присъствала и т.нар. Свещена дружина – въоръжени със специални дълги копия, това били пунически аристократи, които карали военната си служба и стажували за командири – картагенските военни традиции били тясно обвързани със Свещената дружина и тя се радвала на особена почит. Освен тежко въоръжената (с копия и мечове) пехота, която съставлявала центъра на бойното построение – фалангата, картагенското командване обикновено имало на разположение и конница – нумидийска или иберийска, която се намирала по фланговете. Въоръжени с лъкове и стрели или прашки, на предния ред се намирали балеарците (леката пехота), както и известните бойни слонове на картагенците – заловени диви и опитомени, те били обучени да унищожават всичко пред себе си. Интересното тук е, че именно слоновете представлявали най-опасната за самите финикийци част от тяхната армия: твърде често врагът успявал да обърне неконтролируемите животни срещу пуническите войски, вследствие на което последните понасяли значителни поражения. Към картагенската армия се зачислявали и помощни отряди (под командването на боетарх), които имали допълващи и защитни функции. При стануване войските обикновено се разполагали в укрепен лагер, но неговото устройство е останало неизвестно.

По времето на династията Магон се случват две събития от външнополитически характер с особено значение за тогавашната обстановка (края на VI – начало на V в. пр.Хр. ). Източниците отдават особено значение и важност на първото споразумение между Рим и Картаген, датиращо от 509 г. пр.Хр., както и на последвалия го анекс от 500 г. пр.Хр. Съставен без съмнение по образец на споразуменията, които Картаген сключвал със своите етруски съюзници, този договор предвиждал на първо място установяване на картагенския монопол отвъд Прекрасния нос (за чието разположение се спори – по всяка вероятност това е или най-северната точка на картагенския град, или нос на Пиринейския полуостров, в близост до Тартес). На второ място – регулирал римската търговия в Сардиния, Сицилия и Северна Африка, а на трето – забранявал на картагенците да завземат каквито и да е било територии в Лациум и да водят войни със съюзниците на Рим. Последвалият го няколко години след това анекс представлява развитие, конкретизиране и уточняване на първия – на римляните се забранявало да плават отвъд Прекрасния нос, към Мастия и Терсей, т.е. Южна Испания, а също така за Сардиния и Либия. Те си запазвали правото и възможността да търгуват само в пуническа Сицилия и в самия Картаген. Освен това анексът установявал и „реда“ на пиратските набези на картагенците в онези райони на Лациум, които не били под властта

на Рим, при което се предвиждала възможност за освобождаване на пленените римски съюзници на римска територия и на картагенските – на картагенска.

Второто важно събитие, белязало външнополитическия живот по време на династията Магон, било започването на Сицилианските войни от 480 г. пр.Хр. Това била серия от въоръжени конфликти между Картаген, от едната страна, и гръцките полиси на Велика Гърция, от друга, предвождани от Сиракуза, за контрола и монопола над остров Сицилия. Велика Гърция представлявала обединението на гръцките колониални градове в южната част на Апенинския полуостров и част от Сицилия, създадено около VIII в. пр.Хр. с цел разширяване на елинското влияние в Средиземноморието. Първата Сицилианска война била една своеобразна последица от предизвикателното поведение на сиракузкия тиранин Гелон. Въпреки че въпросният управител не бил на особена почит в елинския свят поради липсата на разрешение да ръководи обединените гръцки армии срещу завоевателния поход на персите, предвождани от Ксеркс, той имал стабилни позиции в съюза на Велика Гърция. Сключвайки няколко договора за мир и приятелство с гръцките колонисти – негови съседи, Гелон заявил явното си намерение да обедини Сицилия под негова власт – намерение, което не можело да остане уважено от пуните. Имайки предвид доброто си благосъстояние и удобния факт, че почти целият елински свят бил зает със защита на земите си от многобройните персийски нашественици, картагенците решили да се възползват от обстановката и събрали армия (най-голямата събирана досега: между 50 и 100 хил. души), предадена на ръководството на генерал Хамилкар. Огромният брой на пуническата войска дава ясните очертания на сериозността, с която картагенските управници гледат на сицилианските междуособици. Притиснат от юг и югозападната си страна с пустиня, Новият град имал доста ограничено поле за разширяване, което автоматично правило войната за монопол срещу Сиракуза необходима и неотлагаема. На път за острова обаче Хамилкар се натъкнал на невероятни бури, които намалили до голяма степен броя на предвожданиите от него армии. След като стигнал до Панорм (днешно Палермо) и свалил войските си на сушата, картагенският генерал се отправил към Сиракуза. Бившия кавалерист Гелон обаче не изчакал пуните под стените на града си, а ги пресрещнал при Химера – древна гръцка колония, разположена на северното крайбрежие на Сицилия, където войските му се слели с тези на сиракузкия съюзник Терон, управител на Акрага (един от най-големите полиси на Велика Гърция). В решаващата битка, състояла се през септември 480 г. пр.Хр., картагенските войски, състоящи се от либийци, иберийци, лигури, сардинци и корсиканци, понесли унищожителна загуба от съюзническите войски – дори генерал Хамилкар паднал в боя (или се самоубил непосредствено след това), което още повече допринесло за нерадостния завършек на пуническата офанзива. На Хамилкар била отдадена

изключителна почит – неговият лик често бил изографисван или преобразяван в скулптури, а в самия Картаген му бил издигнат величествен паметник. Същевременно огромната загуба довела до силно отслабване на пуническото влияние на острова за около половин век – факт, който допринесъл за елинизирането на Сицилия.

В Картаген това събитие дало своето естествено отражение на вътрешнополитическата сцена. Диктатурата на военната хунта била преустановена от републиканско настроени кадри, които свалили от власт управляващото правителство и учредили ново – демократично. Суфетите от династията на Магон продължили да властват до 450 г. пр.Хр., но имали ограничени правомощия и на практика нямали почти никакво влияние върху вътрешния живот на града. Около средата на века в Картаген посредством приетата нова конституция е създаден нов политически орган, който в действителност осъществявал държавното управление почти цял век, а именно – Съвета на сто и четиримата. Този орган представлявал съсловието на съдиите на града, които вече освен с правосъдие започнали да се занимават и с държавните дела. Появата на този съвет се обяснява с логичното желание на новата картагенска аристокрация да пресече честите опити на военачалниците да правят преврати и да присвояват еднолично властта. Длъжностните лица от Съвета на сто и четиримата се избирали и назначавали от специална комисия (Пентархия), състояща се от петима души – ръководители. Съдиите се ползвали с особена почит и положение в обществото, като били и допълнително защитени с имунитет.

Картаген се възстановил сравнително бързо от голямата загуба в Сицилия. Не след дълго били основани нови колонии на африканска територия, измежду които изпъквали Лепта и Оеа (дн. Триполи). Пуническото правителство отдало особено значение и на изследователските постижения като отпуснало солидни финансови средства на Магон и Ханон Навигатора, които се отправили да изучават и проучват съответно Сахара и западното крайбрежие на Африка. Ханон описал подробно своите пътешествия на финикийски, а произведението му предизвикало голям интерес в древния свят след превода му на гръцки. Експедиции били пратени и към Мароко, Сенегал, Атлантика и неговите архипелази. Подготвянето на реванш в Сицилия достигнало своя финал през 410 г. пр.Хр., въпреки сериозните загуби на сребро и мед след отделянето на пуническите колонии, разположени на Пиринейския полуостров.

През 409 г. пр.Хр. внукът на загиналия преди 80 години Хамилкар – Ханибал Магон – се отправил към Сицилия с войските си, където след успешното си пристигане успял да превземе Селин и Химера – лобното място на дядо му. След това се завърнал триумфално в Картаген със заграбената плячка. Целта на пуническия пълководец, възложена му от картагенското пра-

вителиство, била превземането на целия остров – задача, която не можела да бъде изпълнена без подчиняването на Сиракуза. Именно заради това четири години след връщането си в Африка Ханибал Магон бил изпратен отново в Сицилия. Този път обаче щастието не било на страната на финикийския военачалник. Забавяни и възпрепятствани от лошо време и безпрецедентна съпротива от страна на гръцките колонисти, които водели войната със своето опълчение и с всякакви средства (включително и партизанско движение), пуническите войски успели с цената на много загуби да стигнат до Акрага и да го обсадят. Под стените на града из войниците плъзнала чума, която за нещастие на нашествениците скоростижно покосила техния предводител. Наследникът му – Хамилико – успял да превземе града, да сломи гръцката съпротива на острова и да победи войските на новия сиракузки тиранин Дионис I. Въпреки това картагенският щаб пак бил поставен пред единствената възможност за отстъпление заради независещи от войниците обстоятелства. Хамилико също се разболял от страшната болест и преди да замине обратно към родината си, бил принуден да поиска мир със сиракузкия владетел. Бивш чиновник, Дионис I подготвил мирното споразумение, което както проличава няколко години по-късно, въобще не възнамерявал да спазва. През 398 г. пр.Хр. той нападнал и превзел пуническата крепост Мутия, на което оздравелият Хамилико отвърнал с нов поход в Сицилия – картагенците не само си върнали Мутия, но и съумели да завладеят третия по големина сицилиански град Месина, след което обсадили Сиракуза. Обсадата продължила с променлив успех до 397 г. пр.Хр., но една година по-късно пуните пак се сблъскали с опасността от гибел – чумата пак била в картагенския лагер, взимайки голям брой жертви. Самият Хамилико пак се разболял и се оттеглил, нареждайки на армиите си да отстъпят. Неприятното за нашествениците стечение на обстоятелствата дало съответния резултат – в течение на три десетилетия финикийци и гърци водели борба за монопола над острова, без да излъчат победител, като редовно търпели загуби от чумна епидемия, разразила се по сицилианските земи. Това продължило до 366 г. пр.Хр., когато бил подписан мирен договор между магистратите на Картаген и новия сиракузки узурпатор Дионис II. Според споразумението се уговарял пакт за ненападение, както и се определяла границата на гръцкото и пуническото влияние на острова, а именно – река Халико. Почти два века по-късно Картаген извършил още един външнополитически акт – през 348 г. пр.Хр. е подписан втори договор с Римската република, в който се предвижда пълна забрана на картагенците да плават към бреговете на римските владения, а на римляните – към картагенските. Корсика трябвало да стане своеобразна буферна територия, отделяща едните от другите. Тук е интересно да се отбележи ролята на войните в историята на Новия град и тяхната функция на катализатор. Необичайният факт, че след всеки по-сериозен конфликт на пуните



с външен неприятел следвал договор с Рим, говори за една много интригуваща политика на „Вечния град“. Разпространеното мнение, че по време на Пуническите войни (логичната последица от хода на събитията) римляните били изненадани от картагенските армии, не може да бъде прието, както ясно проличава, тъй като Рим следи много внимателно силната африканска държава и нейните изяви. До унищожението му Картаген се възприема от римските управници като една перманентна заплаха – заплаха не само за римските интереси или влияние, а за съществуването на Рим въобще. Силно повлияни от установилия се „metus Punicus“ (страх от картагенците), римските магистрати никога не обръщали гръб на северноафриканската страна, а тъкмо обратното, внимателно я проучвали.

В следващия половин век няма сведения за стълкновения и военни действия, което дало отражение върху вътрешния живот в Новия град. Осъществилото се след мирния договор сближаване с гръцкия народ довело до така известния елински период (330–323 г. пр.Хр.), което дало отражение за доброто икономическо, културно и обществено развитие в столицата. Картаген укрепнал и затвърдил позициите си като заселил допълнително жители в колониите си. Това може би дало повод на сиракузкия владетел Агатокул да намери в тези пунически действия заплаха за интересите си и да наруши клаузите на договора от 366 г. пр.Хр. Без да обяви официално война, той нападнал и превзел Месина. След това един по един завладявал и останалите картагенски градове отвъд река Халико, стигайки до Акрага, която обсадил през 315 г. пр.Хр. Пуническите управници не се колебали дълго и изпратили на помощ на колониите си войски, предвождани от внука на Ханон Навигатора – Хамилкар. Справяйки се блестящо с възложената му задача, той водил успешни боеве на сицилианска територия до 310 г. пр.Хр., когато обсадил Сиракуза. Градът нямал шансове да удържи финикийските атаки. В отчаянието си Агатокул се решил на хитър, но рискован ход – тайно от пуните, той успял да прекара през обсадата единствената си армия (около 14 хил. души) и да ги прехвърли на африканския бряг, близо до Картаген. Останала защитена единствено от жителите си, Сиракуза удържала картагенците достатъчно дълго. Скоро Хамилкар бил отзован с армиите си да защитава собствения си град заедно с друг известен пунически пълководец – Ханон. Пред стените на Картаген сиракузката армия нанесла унищожително поражение на финикийците, след което обсадила града. Дебелите здрави стени, лошото време и липсата на продоволствия бързо разубедили Агатокул. И той решил да премести бойните си изяви на север, окупирайки Северна Тунизия. Плячкосването и произволът, на които гърците подложили местното население, били прекъснати две години по-късно (307 г. пр.Хр.), когато нашествениците били победени и прогонени обратно в Сицилия от възстановените картагенски войски. Там същата година бил подписан и мирен договор. Според него Си-

ракуза си запазвала ролята на твърдина във Велика Гърция, но влиянието ѝ се ограничавало силно – всички превзети по време на сиракузката кампания градове трябвало да се освободят незабавно, а Месина станал стратегически център на пуническите колонии в острова.

Картагенската хегемония не продължила дълго – в източната част на Балканския полуостров Епирската държава започнала своята експанзия, а нейният цар, Пир, се проявил като изключителен тактик и даровит военачалник. В периода 280–275 г. пр.Хр. той предприел два изключително сериозни похода на два различни фронта с цел едновременна защита и разширение влиянието на своята родина. Едната войска, предвождана от него самия, се отправила към Рим, а другата, командвана от Синей, акостирали в Сицилия. Чрез тези агресивни външнополитически действия владетелят на Епир искал да ограничи и прекрати завоевателните апетити на двете най-активни държави, Рим и Картаген, а при по-добро стечение на обстоятелствата да отнеме големи части от териториите им. Поводът за започването на военните действия бил молбата за помощ от гръцкия заселнически град Тарент, към който Пир бил поел задължение за защита. Уважавайки дадената дума, царят на Епирската държава водил с променлив успех бойни действия на Апенинския полуостров, като в историята остава запомнен със знаменитата си победа над римляните при Аскулум. Във въпросната схватка между него и римския консул Публий Мус епирците дали изключително много жертви, което на практика направило победата на Пир безсмислена и неоправдана и се създали квалификацията „Пирова победа“. Една година преди това римляните се видели принудени да сключат договор с картагенците (280 г. пр.Хр.). Страните поели задължение за взаимна помощ и защита срещу общия враг, но като цяло вероятно отношенията между Рим и Картаген не са се отличавали с прекалена сърдечност. Борбата срещу Пир, който възнамерявал с помощта на военните си качества и шанса да създаде мощно царство на запад върху отломките на римското и картагенското могъщество – на пръв поглед трябвало да ги сближи. Обаче по-нататъшните събития разкриват, че страните се опасявали не по-малко от съюзника си, ако не и повече, отколкото от противника. Красноречив пример за това е следната ситуация – в изпълнение на договора или под такъв предлог, уж в помощ на Рим, била изпратена флотилия от 120 картагенски бойни кораба, водена от талантливия генерал Магон. Сенатът, спазвайки етикета, вежливо благодарил и се отказал от пуническата помощ. Магон на свой ред се отправил към Пир като обявил, че иска да положи дипломатически усилия за установяване закрепването на мира между Епирската държава и Рим. Под тази постановка обаче прозирали зле прикритите усилия на картагенския генерал да разбере намеренията на епирците.

Същевременно в Сицилия гръцките колонисти решили да се възползват от така създалата се ситуация и се захванали с активна дипломатическа дей-

ност. Обединени за пореден път от Сиракуза и нейния управител Агатокул, най-големите сицилиански градове отправили към Пир необичайно предложение – в него се изказвало негодуванието на елините от картагенското присъствие на острова, което очевидно повече не можело да бъде търпяно. Услужливите гръцки заселници предложили на епирския цар да им помогне в амбициозния проект да прогонят пуните от сицилианските земи, а те в замяна щели да го снабдяват с продоволствия, жива сила и приятелско отношение. Сиракузките пратеници стигнали даже по-далеч в предложенията. На Пир била предоставена възможността да стане цар на Сицилия при победоносен завършек на сицилианската кампания. През 277 г. пр.Хр. далновидният владетел приел новата си титла (отказвайки македонския трон, който му бил предложен след убийството на македонския цар Церанус) и предприел решаващи действия. Оглавил армията си от 20 хил. пехотинци и 3 хил. конници, епирският пълководец добавил към нея и 20 бойни слона, които смятал да ползва срещу пуните. Започвайки похода с успехи, епирците превзели голяма част от картагенските градове на територията на Сицилия, измежду които най-защитения финикийски град Ерикс. Съкрушен от загубите, Картаген се опитал да спаси позициите си с дипломация – на Пир бил предложен мир и разпределяне на територии. Гордият владетел доказал отговорността си и отказал, като заявил, че мир можело да има само ако пуните напуснат пределите на Сицилия, т.е. предадат единствения останал картагенски град – изключително важното пристанище Лилебей, около което вече кръжал епирският флот (около 200 бойни кораба). Нещо повече, амбициозният военачалник дори започнал да подготвя силите си за прехвърляне към африканския бряг и евентуална обсада на финикийския мегаполис. В това начинание обаче Пир проявил изключителна грубост към новите си гръцки съюзници, от които изисквал прекалено големи по размер субсидии, а след наредените по негова заповед показни екзекуции на двама сицилиански управители (обвинени в заговор) положението в новата коалиция станало извънредно напрегнато. Претенциозните елини скоро разбрали, че нямат интерес от по-нататъшни взаимоотношения с епирския владетел, който всъщност вече бил успял да прогони картагенците от острова. Осъзнавайки този факт, самият Пир не се двоумил и не влязъл в конфликт с гърците. Той прекратил подготовката си за поход срещу пуническият град и се върнал на Апенините, където не след дълго (275 г. пр.Хр. ) бил победен в битката при Беневент. Интересно е, че при това стълкновение загубата на епирците се дължала главно на бойните слонове, които врагът (римляните) успял да обърне срещу тях – тактика, прилагана със задоволителен успех и по-нататък в римската военна стратегия. Оттегляйки се към своята родина, Пир със задоволство споделил на своите приближени, че оставил Рим и Картаген един срещу друг, готови за бой. Далновиден владетел и блестящ тактик, той предвидил пре-

красно бъдещия сблъсък, предопределен до голяма степен от неговите бойни действия. След оттеглянето си Рим завзел и наказал сурово съюзниците на епирците – колонииите на Велика Гърция, разширявайки териториалното си влияние и претенции. Постъпвайки по този начин, Рим се оказал лице в лице с нов съсед Картаген – страна, от която винаги се е страхувал и пред която е засвидетелствал единствено мнителност и недоверие. От друга страна, финикийците следели с изключителен интерес събитията в Сицилия. Те знаели каква е мощта на Рим и много правилно осъзнавали каква е тяхната позиция спрямо набиращата мощ република – те били нарушили неведнъж договорните клаузи на споразуменията си – например през 306г. пр.Хр., пряко всички договорки с римляните, пуните се опитали да окажат помощ на Тарент в неговата съпротива срещу римската експанзия. Този акт недвусмислено описва ситуацията, в която се намирали двете могъщи държави. Очаквайки и дебнейки се, Рим и Картаген се оказали в борба един срещу друг. Своеобразната буферна зона на Корсика и Велика Гърция била мълчаливо премахната в смутните времена на епирското нашествие. Приливите и отливите, с които се развивала войната срещу общия враг, неусетно премахнали старите граници на политическата карта и ги прекроили. Вече интересите на малките разединени гръцки колониални полиси били ирелевантни за новите завоеватели – факт, който прекрасно осъзнавали и римляните, и картагенците. За известно време (около 20 години) между двете държави царял привиден мир, зад който ясно се очертавали размерите на бъдещия конфликт. Обстоятелствата били налице, поводът – предсказуем, а враговете – непреклонни, водени от своите интереси. Едните искали защита, разцвет и благоденствие, а другите виждали над себе си Дамоклев меч и *metus Punicus*. Не били необходими години, за да се стигне до открит въоръжен спор – предпоставките били ясни и сериозни. Поредната интернационална война, предизвикана от Епирската държава, изиграла ролята си на последен катализатор и спомогнала Рим и Картаген да разберат, че вече няма място за двете държави на политическата карта. Сблъсъкът бил неизбежен.

## **Пуническите войни**

Първата пуническа война (264–241 г. пр.Хр.) започнала по много интересен повод – след смъртта на Агатокул една доста голяма армия от наемници останала без работодател и субсидии. Те били способни войници и сами се наричали марментинци ( „синовете на Марс“). Пред възможността да напуснат Сицилия след смъртта на сиракузкия владетел, те решили да останат и да нападнат Месина, която превзели без проблем. Около 265 г. пр.Хр. сиракузкия управител Хиерон II, бивш генерал от войските на цар Пир, решил

да се справи с марментинците, които плячкосвали околностите на Сиракуза. Изправени пред тази опасност, наемниците, които искали да запазят властта си над Месина, се разделили на два лагера – едните настоявали да се търси помощ от Рим, а другите от Картаген. След краткотрайни и в крайна сметка безполезни препирни, двете групи излъчили свои своеобразни делегации, които изпратили да искат помощ в избраните от тях страни. Мудността, с която римският Сенат разглеждал проблема на марментинците, напрегната обстановка и бързият отклик на картагенското правителство, което охотно приело предложението, поставило Месина в сферата на пуническо влияние – в града пристигнали картагенски войски и флота. Не след дълго обаче доскорошните управители на града заподозрели своите съюзници в заговор с Хиерон II и бързо отправили молба за помощ от Римската република. Този път римляните не се бавили – осъзнали сериозността на заплахата от разширяващата се картагенска мощ, те изпратили войски, които атакували картагенците и по този начин недвусмислено демонстрирали обявената мълчаливо война.

По същество изходът от първата война между Картаген и Рим бил предрешиен в самото начало. В хода на кампанията от 264 до 262 г. пр.Хр. римляните успели да накарат Хиерон II да премине на страната на Рим, в резултат на което Картаген се оказал политически изолиран, и успели да наложат своето господство практически на целия остров. Особено тежък удар за картагенците било падането на Акрага, а след това под тяхна власт оставали само някои крайморски градове, които сега се снабдявали и отбранявали от морето.

До този момент римският военен флот не можел изобщо да се сравнява с картагенския и поради това изглеждало, че Рим никога няма да успее да преодолее предимството на пуните в тази област. Пред съперниците се откривала перспективата за продължителна изтощителна война. Картаген не можел да постигне победа предимно с морски сили, но и Рим не можел да победи само със сухопътни войски. Затова пред Картаген възникнала задачата да създаде боеспособна пехота, докато Рим бил изправен пред необходимостта спешно да строи нови военни кораби и да обучава моряци. След като пленили една заседнала в плитчина картагенска пентера, те я използвали като образец и още през 260 г. пр.Хр. разполагали с флот от 120 единици. Но не само това: за да могат да неутрализират обикновените за времето начини на водене на морски бой – разкъсване на строя на корабите и таран, римляните разработили нова тактика. Те изобретили абордажните мостчета – „врани“. По тези мостчета войниците притичвали на вражеския кораб и там водели ръкопашна схватка. По този начин римляните получили възможност да използват в морето, в абордажния бой предимството на своята пехота. Наистина първото морско начинание на римляните завършило с неуспех: те се опитали да завладеят Липарските острови, но били затворени в пристанището и заловени в плен (17 кораба под командването на консула Гней

Корнелий Сципион). Но поражението било компенсирано даже с печалба от победата при Милия през 259 г. пр.Хр., където били потопени или взети в плен 50 военни кораба, почти половината от картагенския флот. Този успех потресъл съвременниците, особено самите римляни; консулт Гай Дуилий, който командвал римския флот, бил удостоен освен с обичайния триумф и с изключителни почести: по постановление на Сената на обществени места трябвало да го придружава флейтист.

Сега римските власти имали възможност да се опитат да сломят Картаген на африканска територия. През пролетта на 256 г. пр.Хр. четири легиона, командвани от двамата консули Марк Атилий Регул и Луций Манлий Волсон, се отправили с 330 кораба към африканския бряг. Картагенците, които срещнали противника при Екном, не успели независимо от численото си превъзходство (350 кораба) да попречат на враговете си и да ги принудят да се завърнат в Сицилия. Загубил 94 кораба (срещу 24 римски), пуническият флот отстъпил в Африка. Римляните дебаркирали там, където изобщо не ги очаквали – в района на крепостта Клупея, която им станала опорен пункт. По настояване на Сената половината участници в десанта, начело с Волсон, се завърнали в Италия. Независимо от това Регул успял да постави под своя контрол почти всички африкански владения на Картаген и да си спечели съюзник в лицето на разбунтувалите се либийци.

Като не разчитало на военна победа, картагенското правителство се опитало да излезе от войната, примирено със загубата на Сицилия и Сардиния. Но това се сторило малко на Регул. По време на преговорите той поискал картагенците да унищожат военния си флот и да се задължат да доставят кораби на Рим. Да се приемат тези условия означавало да се ликвидира Картаген като велика държава и да се постави под пряка зависимост от Рим. Картагенците решили да се защитават. От Сицилия били извикани войски. Освен това била създадена нова армия от гръцки наемни войници начело с талантливия пълководец спартанеца Ксантип. В резултат съотношението на силите рязко се изменило и картагенците успели, главно благодарение на стратегическото майсторство на Ксантип, да разбият напълно войските на Регул, недалеч от Тунет. Картагенците се разправили жестоко с либийските съюзници на Рим като избили десетки хиляди от тях.

Военните действия сега отново се пренесли в Сицилия. Обаче от самото начало те приели неблагоприятен за картагенците обрат, макар че операциите на римляните по море не били твърде успешни. През 254 г. пр.Хр. пуните изоставили Панорм, а през 251 г. пр.Хр. претърпели тежко поражение под стените на този град като загубили 120 бойни слона. През 249 г. пр.Хр. паднал Ерикс и под властта на Картаген останали само Дрепанум и Лилебей. Новият опит на Картаген да склучи мир не дал резултати. Междувременно римляните се оказали неспособни да блокират напълно Дрепанум и Лилебей нито откъм мо-

рето, нито откъм сушата. Картагенските моряци прониквали в пристанището със своите малки платноходки, преодолявайки всички препятствия, създадени от римляните. Пуническите конници нанасяли на противника чувствителни удари и завладявали римските обози с продоволствие, предназначени за обсадителите. В желанието си да измени рязко положението, консулт Публий Клавдий се опитал да унищожи картагенския флот в пристанището на Дрепанум, но пуническият пълководец Атарбо успял да обкръжи римските кораби, да завземе 80 от тях и да унищожи 100. Клавдий успял да спаси само 30 кораба. Разгромът бил допълнен от унищожаването на римския транспортен флот в района на Хела и Камарина. В резултат непълната блокада на Лилебей и Дрепанум от римляните била ликвидирана. След 13-годишна изтощителна борба страните се върнали на старото положение, създадено още от 262 г. пр.Хр., но очевидно, както и в края на 60-те години, били далеч от окончателната победа. Такава била ситуацията, когато през 247 г. пр.Хр. за командващ на картагенския флот в Сицилия бил назначен Хамилкар Барка, а в семейството му приблизително по това време се родил синът му Ханибал – в близко бъдеще най-упоритият и най-опасният враг на Рим.

Малко след края на войната евакуираните от Сицилия пунически наемници били лекомислено прехвърлени в Картаген, където деморализираните от изхода на сблъсъка с римляните войници започнали да безчинстват и много скоро картагенското правителство, оглавявано от Ханон, решило да ги премести на юг в град Сика, разположен в самия център на африканските владения на финикийците. Тази груба политическа грешка дала своите крайно отрицателни резултати – наемниците, добре въоръжени и изпуснати от контрол, не били получавали никакво заплащане за службата си в картагенската войска. Много скоро било получено съобщение от Ханон (който бил и стратег на Либия), че войниците трябвало сами доброволно да се откажат от заплащането си заради невъзможността на картагенското правителство да се издължи. Напрегнатата ситуация клоняла към бунт, а пуническите магистрати осъзнали огромната опасност, която ги грозяла. Те се опитали да склонят наемниците да не се бунтуват с готовността си да изпълнят изискванията им, но това не променило особено хода на събитията. Подетата от кампанията Спендий (избягал роб, отличаващ се с изключителна сила) и либиеца Магос антикартагенска кампания дала своите резултати: През 241 г. пр.Хр. избухнало голямо въстание, в което взели участие наемниците и голяма част от либийското население, което за пореден път се надигало срещу потисниците си. Битките между набързо сформираните нови пунически отряди и бунтовниците се отличавали с особената си жестокост, но ходът на военните действия предсказвал победа за метежниците. Поставен на ръба на унищожение, Картаген се обърнал за помощ към Рим и Сиракуза – доскорошните врагове помогнали на изпадналия в безизходица африкански мегаполис, предопреде-

ляйки кървавия завършек на въстанието. Един след друг либийските градове сваляли оръжието пред обновените сили на противника, водени от Хамилкар Барка, който не проявявал милост към нито един от бунтовниците – повечето били или избити, или продадени в робство, а предводителите им били екзекутирани по най-жесток начин. Благодарение на бързите акции, с които сломил защитата на метежниците, той напълно оправдал името си (на финикийски Барка означавало „мълния“, „светкавица“). Така потушеното през 238 г. пр.Хр. въстание дал ясен знак както на Картаген, така и на римските магистрати за нерадостното положение в северноафриканската финикийска колония. Използвайки временната слабост на своите тирани, либийците заявили по ярък начин своето желание за самоуправление и свобода. Но останали без нужната помощ и късмет, опитът им бил пресечен и зверски потушен. Оттук нататък либийското население много трудно се съвзело от нанесените поражения, а картагенските управници направили всичко възможно да държат под строг контрол коренните жители на Северна Африка.

Победата, която Хамилкар Барка извоювал срещу обединените бунтовнически войски, се отразила на управлението на Картаген. На спасителя била отдадена особена чест при триумфалното си завръщане през портите на града. Настъпила политическа промяна като на власт идва партията на Баркидите. Тя се ръководила от здравето чувство да се ликвидира опасния враг – „Вечния град“. Непреклонността на Барка към старите порядки и реваншизмът спрямо Рим му спечелили многобройни привърженици. Армията станала особено силна под ръководството на рода на Барка. Влиянието, което военачалниците от рода на Баркидите оказвали над войниците, било безпрецедентно – досега никой не бил в състояние до такава степен да обедини и сплоти бойните редове на картагенската войска. Съставена от наемници с най-различна националност, тя имала един-единствен стимул – парите. С появата на Хамилкар се изградил образът на един нов тип пълководец – опитност, далновидност и завидни стратегически умения се съчетавали с липса на високомерие, презрение пред опасността и най-вече липса на каквото и да е зачитане към политическите дадености в Картаген. Не е сигурно, ако не беше подкрепян от демократическата партия, дали именитият генерал би могъл да извърши намислените от него действия, но едно било ясно – по един или друг начин той се готвел за война.

През 237 г. пр.Хр. Хамилкар Барка и командваните от него войски започнали своя марш към Европа и Рим, целящ като за начало да създаде удобен плацдарм за нападение. Картагенецът акостира на Пиринейския полуостров, където благодарение на военните си умения, съчетани с дипломатически действия, не след дълго установил пуническо господство. Подчинил враждебно настроените племена (иберийци, турдетани, бастули), съюзил се



с приятелски настроените (келти, ориси). Хамилкар съумял дори да положи основите на нов град – Акра Левка (от финикийски – „Бяла крепост“).

След гибелта на пуническия генерал при опитите му да завладее Хелика, завоевателното дело било продължено от зет му – Хасдрубал (до този момент капитан на един от финикийските кораби). Без да се двоуми, той поел командването на войските и продължил успешно военните действия. Въпреки това най-важният политически акт, с който водачът на демократическата партия продължил политиката на Хамилкар, било основаването на Нови Картаген (Карт Хадашат, Картаго Нова). Този град бил с изключително удобно разположение в залив, заобиколен от верига непристъпни хълмове, и имал значително по-успешно съществуване от Акра Левка. Докато последната винаги си оставала провинциален град, Нови Картаген се превърнал в административен център на пуническите владения в Испания и в един от най-важните центрове на цялото Западно Средиземноморие. След този успех Хасдрубал продължил главно с мирни средства да разширява сферата на финикийското влияние – съюзите с иберийските вождове дали своите плодове – гостоприемство, взаимна помощ и територии. Този факт не се понравил на римските управници, които с безпокойство наблюдавали пуническата експанзия на запад от тях. Притеснен и изправен пред галско нашествие от север, Рим не можел да рискува с такъв опасен противник като Картаген. Не след дълго (226 г. пр.Хр.) при Хасдрубал пристигнала римска делегация с желание за преговори. Картагенецът приел, като на заседанията постигнал съгласие с пратениците на републиката – пред тях, засвиделствайки готовността си да спазва договореностите, той дал берит – свещената картагенска клетва, чието престъпване се смятало за смъртен и ужасен грях. Въпросният договор уреждал границите на пуническото разширяване на Пиринейския полуостров, а именно – река Ибър (Ебро). Финикиецът се задължавал да не продължава похода си отвъд тази река, както и да не напада там намиращите се гръцки колонии, съюзници на Рим. Това, което обаче римляните не знаели, е, че беритът има една основна характеристика – той действително обвързвал зареклия се за вечни времена, но по никакъв начин не влияел на решенията на картагенските управници, които естествено тукаткси се разграничили от действията на своя пълководец.

През 221 г. пр.Хр. по време на лов Хасдрубал бил убит от един келт – роб, който отмъстил на картагенския стратег за смъртта на своя господар. Враждебната на Баркидите политическа групировка в Картаген – аристократическата партия начело с Ханон – се опитала да се възползва от това стечение на обстоятелствата и да се разправи с политическите си опоненти. Обаче тези опити не успели. Веднага след смъртта на Хасдрубал войниците от пуническата армия в Испания провъзгласили за главнокомандващ намиращия се сред тях син на Хамилкар Барка – Ханибал. След известно време Сенатът и Герузията утвърдили този избор. Оценките, които източниците

дават за този пълководец, са противоречиви. Макар и млад (25-годишен), той се отличавал с изключителна прозорливост и мъдрост. Блестящ тактик и боец, той разбирал прекрасно психиката на войниците и на войската и лесно ги убеждавал в правилността на решенията си. Кален в студ и жега, Ханибал се лишавал от екстрите на главнокомандващите и често почивал измежду войниците си, като единственото, по което се разпознавал, били командирските отличителни знаци. Всички тези добродетели се компенсирали от нечовешка жестокост, никакво зачитане на дадената дума, липса на всякакви скрупули. Самото име на Ханибал призовавало върховното картагенско божество Ваал да го закриля (Аниба'ал – на финикийски – милостив към мен е Ваал). Това наименование, наред с Хамилкар, Хасдрубал и Магон, било едно от най-разпространените в пуническата държава и решението на баркидския предводител да кръсти именно така сина си не поражда въпроси.

Ханибал следвал много стриктно завета на баща си и много скоро съумял да насочи хода на събитията към неминуем завършек – война с Рим. През 218 г. пр.Хр. картагенците обсадили испанския град Сагунт – съюзник на Рим. Градът не удържал дълго на пуническите атаки – той бил превзет, опустошен и сринат, а жителите му избити и поробени. Силно оскърбен от този акт, римският Сенат изпратил във финикийския мегаполис пратеници – Квинт Фабий Максим (ръководител на делегацията), Марк Ливий Селинатор, Луций Емилий Павел, Гай Лициний и Квинт Бебий Тамфил. Мисията на римляните имала две задачи – едната да получи обяснение дали Сагунт е унищожен по решение на Народното събрание и Герузията (и ако е така, да обяви война) и да поиска предаване на виновника за гибелта на града – Ханибал. По време на самата среща с картагенските магистрати се стигнало до безрезултатни прения, в които и двете страни се държали арогантно и не искали да стигнат до консенсус. Изправен пред тази ситуация, Фабий Максим нагънал тогата си, така че да образува вдлъбнатина, и заявил, че носи на пуните война и мир, предоставяйки на тях да изберат едно от двете. Суфетът, който председателствал заседание, върнал избора на римлянина, който на свой ред заявил недвусмислено решението си – войната била обявена.

Втората пуническа война (218–201 г. пр.Хр.) остава запомнена в историята с невероятните усилия на един човек да победи една държава. Осланяйки се на гениалните си тактически качества, Ханибал, предводителят на пуническите войски, прави невъзможното с една-единствена цел – да види Рим на колене. Амбициозният проект на картагенеца не се осъществил, а на самата Римска република дал повод и основание да унищожи по-късно собствената му родина.

Бойните действия след падането на Сагунт и обявяването на войната продължили в Испания. Тук, в началото на дългия път към „Вечния град“, Ханибал оставил брат си Хасдрубал с войска от 11 хил. души, а той самият започнал своето прехвърляне към Италия. По пътя си картагенският пълководец присъ-

единявал към армията си бойци от антиримсконастроените племена – келти, етруски (стари приятели на пуните) и др. При прехода си през Алпите финикийците понесли значителни загуби на продоволствия, хора и жива сила. Създаденият от пуническите войници път през Алпите просъществувал дълго време и носел името на талантливия военачалник – Ханибалов. Последвалите битки при Тицин (ноември 218 г. пр.Хр.), Требиа (18 декември 218 г. пр.Хр.) и Тразименското езеро (24 юни 217 г. пр.Хр.) завършвали със знаменити победи на картагенското оръжие. При бързината си да пресрещне римляните в Етрурия Ханибал превел войските си през благиста местност, където от влагата и отровните изпарения се възпалили двете му очи. Невъзможността да ги лекува (както и липсата на време) довели до загуба на едното око. Въпреки това пуническият пълководец продължил похода си, разгромявайки римляните при Кана (2 август 216 г. пр.Хр.). На 3 август 216 г. пр.Хр. картагенците, водени от Ханибал, разбиват римляните, предвождани от консулите Луций Емилий Павел и Гай Теренций Варон. В битката при Кана в Апулия за пръв път във военната история е използвана тактиката на т.нар. чувал. Сражението е сред най-решителните в рамките на Втората пуническа война. Под командването на Ханибал са около 50 000, докато римляните разполагат с над 70 000 войници. Резултатът от битката е изумяващ. Картаген дава 5700 убити и ранени, докато на бойното поле остават близо 60 000 римляни, а 10 000 са пленени. Срещу силния римски център Ханибал разполага най-слабите си части – ибери и келти, а най-силните оставя по крилата и в дълното на полесражението. След като картагенският център отстъпва, римляните попадат в чувал – обградени са от силните пехотински части от три страни, а тилът им е отрязан от картагенската конница. Попадналите в капан римляни са почти напълно изклани, загива и единият от консулите – Луций Емилий Павел. След тази победа обаче войната променила своя развой – на останалите фронтове в Испания, Сицилия и дори Африка пуните претърпявали редица загуби – силни градове, собствени и съюзнически, падали един след друг: Сиракуза (213 г. пр.Хр.), Капуа (211 г. пр.Хр.) и Акрага (209 г. пр.Хр.), последвани от Тарент и Нови Картаген (209 г. пр.Хр.). Дори подпомогнати от силен съюзник като Филип V Македонски, пуните не могли да се справят с нелеката задача да подчинят Рим. През 202 г. пр.Хр. те били разгромени на африканска територия при Зама, където Ханибал бил победен от младия находчив римлянин Публий Корнелиус Сципион, приложил срещу финикийския си съперник собствената му тактика. Принуден да иска мир, Картаген се подготвил да изпълни желанията на Рим. Този път условията не били така леки, както след Първата пуническа война – Картаген трябвало да се лиши от флотата и войската си, да плати солиден брой таланти злато като контрибуция, както и да се откаже от завоеванията си. Дошлата на власт аристократическа партия била готова на всичко само и само да запази града от унищожение. В подписания със Сципион мир картагенците приели всички изисквания на Рим, което практически поставяло финикийската държава в пряка зависимост от него. Това било началото на края.

Подпомаганият от Рим нумидийски съсед на Картаген Масиниса редовно осъществявал набези на пуническите територии (160–150 г. пр.Хр.). Прину-

дени да искат разрешение, за да воюват (една от клаузите на мирния договор), картагенските магистрати пращали на няколко пъти делегации в Рим, но безрезултатните посещения само дали основание на антиримските политически течения да завземат властта в града. Те бързо разпоредили създаването на армия и флот, които хвърлили срещу нумидийския цар. Той, естествено, само това и чакал – на римските съюзници незабавно било доложено за пуническите действия. Изпратената комисия констатирала наличието на бойните формирования във финикийския град. Точно по това време в Сената се водели ожесточени спорове за съдбата на Картаген. Едното политическо течение настоявало за реалното премахване на пуническия мегаполис (предводителят ѝ Марк Порций Катон завършвал всяка своя реч с думите: „Освен това аз смятам, че Картаген трябва да бъде разрушен“ (вж. Караблъв, И. Анибал, С., 1984, с.353) и опониращата групировка, обединена и оглавявана от Назика. Така Катон Стари успял да наложи своето мнение и скоро Рим обявил война на пуните (146 г. пр.Хр.). Герузиастите се помъчили да умилостивят врага с унищожаването на флотата и предаването на всичкото налично оръжие, но от Рим идвали все нови и нови изисквания, последното от които не можело да бъде изпълнено: Картаген да бъде преселен на около 11 км навътре в континента. Загубвайки морския си излаз, финикийският град не можел да продължи съществуването си. Отказвайки на Рим, пуните предрешили съдбата си и започнали отчаяна съпротива. Картагенските жени режели косите си и с тях сплитали въжета за катапултите. Децата и старците изработвали върхове за стрелите и копията, а боеспособните се готвели за последното си сражение.

Оглавявани от Публий Корнелий Сципион Емилиан, римляните обсадили Картаген и след три години го превзели. Населението било избито, градът разрушен до основи, а мястото, където се намирал – разорано и прокълнато. Картаген преустановил своето съществуване на политическата карта на древния свят, а Рим продължил развитието си като мощна интернационална държава.

## Поуките

В процеса на развитието си Новият град – Картаген – показва редица специфики, предопределили съдбата му. Със своята аристократична власт Картаген се обособява като типичен представител на търговска държава. Благоденствието, което го съпътства през по-голямата част от съществуването му, изиграва лоша шега на неговите управници и народ. Поддържаната от тях армия от наемници няма как да прояви доблестта и храбростта, характерни за римската народна армия. Освен това липсата на дисциплина както в редовете на бойците, така и на управляващите града (в Картаген не е имало аналог на римския закон на Клавдий, който забранявал на магистратите да

владят кораби с вместимост над 300 амфори). Явно доказателство за това е неуспешният опит на Ханибал да проведе реформа в управлението, както и да наложи финансов контрол по време на властването му като суфет (197 г. пр.Хр. ) – той бил свален от герузиастите и прогонен от страната.

Друга причина за гибелта на Картаген може да бъде търсена и в явното незачитане на интересите, значими за неговите съюзници. Изправян неведнъж пред освободителни въстания (някои от които изключително опасни за съществуването на Новия град), властващата аристокрация нито веднъж не си взима урок от случващото се, давайки на враговете си сигурен съюзник в лицето на потиснатите. Този фактор, съчетан с неправилните бойни тактики, както и мудните или неправилни управленчески решения не можели да се компенсират от уменията на доказалите се пълководци и довеждат пуните до унищожение. Рим със своята строга йерархия на властта, силна армия и законност е бил качествено по-добрият съперник. Въпрос на време е било да се осъществи сблъсъкът между двете сили: търговската страна, обвързала развитието си със златото, и активната република, търсеща разширение на териториите си. Конфликтът бил неминуем, а Пуническите войни станали негово олицетворение. Тези войни показали за пореден път несъвместимостта на две цивилизации, демонстрирали непоносимост една към друга. Две коренно различни култури не могли да съжителстват не само на една територия, но и в съседство. Изходът от борбата между тях дал облика на днешна Европа и света като цяло. Въпросът, който следва да си зададем сега, е – в каква степен миналото се повтаря в настоящето и дали драматичните събития, съпроводили Пуническите войни, ще се проектират в настоящата борба за икономическо надмощие в света или съвременните цивилизации ще намерят мирен път за съвместно съществуване и развитие в бъдещето.

## Библиография

*Карабълов, И.* Анибал, С., 1984.

Малая Советская Энциклопедия, Государственное научное издательство „Большая Советская Энциклопедия“, Москва, 1995.

Съвременна българска енциклопедия, Елпис-Велико Търново, 1995.

*Bissing, W. von.* Kartabago und seine griechische und italiche Beziehungen. Sudi etruschi, Vol. 7, Firenze, 1933.

Der Grosse Ploetz, Freiburg – Würzburg, 1986.

*Gelzer, M.* Der Rassengegensatz als geschichtlicher Faktor beim Ausbruch der römisch-karthagischen Kriege, Rom und Karthago, Leipzig, 1943.

*Hampl, F.* Das problem der Datierung der ersten Verträge zwischen Rom und Karthago, Rheinisches Muzeum, Bd. 101, 1953.

# УПРАВЛЕНИЕ И СОЦИАЛНО-ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА ГРАДА ДЪРЖАВА ВЕНЕЦИЯ

Стела Йорданова

## Република Венеция (Repubblica Serenissima)



VIII в.– 1797 г.



Флаг



Герб



Граници на Република Венеция през 1796 г.

Столица	Венеция
Езици	венециански, латински
Религия	католическа
Форма на управление	република

## Уводни бележки

Годишно във Венеция идват над 10 млн. чуждестранни туристи. „Градът върху водата“ привлича на първо място с необичайното си построяване, с особената инфраструктура – транспортни пътища са каналите, около 160, с красивата архитектура и монументалното строителство на дворци, катедрали и мостове. Всичко това са запазени свидетелства за могъщество и просперитет от една отминала епоха, разкриваща далновидното управление на града съобразно социално-икономическите условия, което понякога дори е „изпреварвало времето си“.

Характерно за цялата територия на Италия до XI в. е интензивното развитие на феодалните отношения. Феодализмът е свързан с политически сепаратизъм и много слаба подчиненост на централната власт – отделните териториални единици, подчинени на властта на феодала, се стремят към автономия. Теорията на системите разглежда автономната система като вземаща самостоятелно само регулативните решения, а решенията във връзка с функционирането се вземат от висшестояща система.

От своя страна ранното формиране на феодалните отношения и разпространението на либералната форма на селските държания довеждат до повишаване на производителността в селското стопанство, както и до появата в Северна и Средна Италия сравнително рано на елементи на стоково-парични отношения и до отделяне на занаятите от селското стопанство. Естествен резултат на тези процеси се явява издигането на нови икономически центрове на Средновековието – градовете – които възникват през IX–XI в. – по-рано, отколкото в другите европейски страни.

В политическо отношение Италия не представлява единно цяло. Властта на италианските крале в Северна и Средна Италия е номинална, докато в Южна Италия въобще не се простира. Ранното развитие на градовете в Италия обуславя тяхното ранно освобождаване от властта на феодалните сеньори – херцози, графове, епископи. В резултат на борбата на градовете със сеньорите в някои от тях впоследствие възникват самоуправляващи се градски общини (комуни), много от които към края на XI в. стават самостоятелни държави – градски републики. Един от тези градове-републики е Венеция. Благодарение на своето местоположение – лагуна, пригодена за естествено пристанище – тя успява да се развие още през Ранното средновековие, като впоследствие, увеличавайки своята територия, придобива голямо политическо и икономическо могъщество.

## Възникване

Въпросът, кои са били първите обитатели на Венеция, е спорен. Счита се, че това са преселници с галски, келтски и дори гръцки произход. Те се подчиняват на римската цивилизация, като се възползват от нейните икономически достижения. По време на Римската империя лагуната е слабо населена и заедно с Истрия формира провинция. Тя е използвана предимно като място за почивка от местната аристокрация. С хунските нашествия от 452 г. много бежанци търсят убежище в лагуните на Адриатическо море, с което нараства и населението на рибарските селища в тези райони.

През 466 г. става явна нуждата от управление, дължаща се на увеличената численост в област Венеция. Поради това 12 селища се съгласяват да сформират съвет от техни представители, които да бъдат избирани ежегодно. Тази малка крачка към самоуправление все пак не засяга върховенството на Византийската империя (наследила Римската империя), в чиито територии се намира по това време Венеция.

Почти век по-късно, през 568 г. в резултат на ломбардските нашествия и новата вълна бежанци, градът придобива нов облик, както и нова форма на организация под управлението на първия дож Паолучио Анафесто, избран през 697 г. (Lat. *Dux* = водач). Поради благоприятното положение Венеция се превръща в посредник на морската търговия между Изтока и Запада, като постепенно се разраства, за да се превърне в град-държава.

Впоследствие територията на Венеция се увеличава, като тя сдобива контрол над по-голямата част от областта Далмация, а оттам и над Адриатика. Оттук започва и стремежът за разширяване на града и на изток, сдобивайки пристанища и привилегии в Средиземноморието. През 1204 г. дож Енрико Дандоло води Четвъртия кръстоносен поход към Константинопол. С него Венеция успява да удовлетвори своите интереси за израстване като политическа сила, завладявайки стратегически територии около Йонийско, Егейско и Средиземно море, от които с особено значение е Крит.

## Социално-икономическо развитие през феодализма

През Средновековието (до XV в.) Италия остава политически разпокъсана. Поради спецификата на историческото развитие на страната се очертават три главни области – Папската област, Южна Италия и Северна Италия и Тоскана, в която един от основните центрове е Венеция. Характерно за периода до XV в. във Венеция е засилването на търговско-занаятчийската дейност. Обработват се кожи, кожуси, платна, а венецианските стъklarски изделия още през XII в. се славят далеч зад границите на града. Благодарение на за-



наятчийското производство и цехове се развива търговията, която надхвърля рамките от местно значение. Венеция става главен посредник в търговията между Адриатика и Ломбардия, а в града има много търговци от градовете Ломбардия, Тоскана, Емилия, като германските търговци получават дори своя търговска къща (фондако).

През XI–XII в. се разширяват и разрастват международните икономически връзки на италианските градове – те търгуват с Египет, Алжир, Тунис, Мароко. За развитието на търговията способства освобождаването на моретата около Италия от господството на византийците и арабите, както и кръстоносните походи. В резултат на кръстоносните походи Венеция установява постоянни търговски връзки с Близкия изток, където основава търговски фактории. От Изтока се внасят черен пипер, подправки, памук, бои за вълна и сукна, а се изнасят предимно зърнени храни, добитък, метални изделия. Източната посредническа търговия се оказва източник на баснословни печалби, което превръща Венеция в една от главните икономически сили.

Основна пречка за по-нататъшното развитие на занаятите и търговията в периода се явяват феодалните сеньори. Търговско-занаятчийското население в градовете – пополаните – влиза в борба със своите сеньори, като успява да спечели политически права. Градът се превръща в частично зависима комуна, а впоследствие в самостоятелен град-държава. С установяването на комуната – център на политическия и административния живот – властта преминава от феодалния сеньор в колегията от консулите, която се избира от знатните феодали (капитаните), дребните феодали (валвасорите) и търговците. Тя е изпълнителен орган, управляващ всички стопански, военни и съдебни дела на града. Законодателната власт в комуните се осъществява от „съвет на доверените лица“ – „креденца“, който се избира от всички райони в града. Понякога се свикват и събрания на всички пълноправни граждани – парламенти. Разширената територия на италианския град се означава с името дистрието и представлява цяла държава, в която главната комуна играе ролята на столица.

Градовете комуни в Италия, за разлика от градовете в другите европейски страни, успяват да сломят политическото и икономическото могъщество на феодалите. Благодарение на това те успяват да сломят и конкуренцията на селските занаяти и да поставят селското стопанство в подчинената им територия в служба на града. Разцветът на комуните обаче не означава край на феодалните отношения – градът си остава феодален организъм и в стопанско, и в политическо отношение, проявявайки характерния за феодализма стремеж за политическа и икономическа обособеност.

През XIII в. във Венеция съществува голяма свобода на корабното дело и в корабоплаването, но въпреки това венецианските търговци никога не престават да се чувстват съпричастни и заинтересовани от масштабната и пла-

номерна колективна дейност. Това спомага за утвърждаване на венецианската търговска аристокрация като обществено съсловие, отличаващо се със солидарност и силен корпоративен дух, и за превръщане на венецианските политически институции в образец на стабилност и ефективност. Наличието на няколко контролни органа (вж. по-нататък) осигурява система от тежести и противотежести с възможност за взаимно контролиране. Тази разчлененост на властта се компенсира обаче от много голямата хомогенност и сплотеност на управляващата класа, която се фиксира окончателно с т.нар. затваряне на Висшия съвет (основен управителен орган) – взето е решение достъп до Съвета да нямат фамилиите, които в миналото не са имали свои представители в него. Така още през XIII в. политическото устройство на републиката заема онези форми на управление на търговската аристокрация, които ще се запазят с векове, и се превръща в система на строги класови ограничения, но със значителна гъвкавост във вътрешното си членене, така че да има възможност за ползотворно редуване на личностите и за подмяна на политическите ориентации.

## Противоборства

За разлика от севернофренските и английските градове италианските градове, въпреки значителното им икономическо развитие, не стават центрове за политическо обединяване на страната, а нерядко дори пречат за това. Това се обяснява с факта, че през XII в. те са свързани повече с външния, отколкото с вътрешния пазар. Нещо повече, на външните както източни (Левента, Египет, Византия), така и западни (Франция, Германия, Англия, Фландрия) пазари градовете си съперничат в търговията, а по-късно и в банковите операции. Едно от най-ярките търговски противоборства е това на Венеция и Генуа.

След Четвъртия кръстоносен поход Венеция измества Генуа от Балканския полуостров и Сирия, но възстановяването през 1261 г. на Византийската империя връща на Генуа правата ѝ в Константинопол. В края на XIII в. търговското съперничество между Генуа и Венеция прераства в открито стълкновение – през 1276 г. генуезкият флот в сражение при Курцола нанася на Венеция съкрушително поражение. След тази победа превесът в търговското съперничество е на страната на Генуа. Но през 1380 г. венецианският флот разгромява генуезците при Коджа и в източната част на Средиземноморието започва господството на Венеция. Наред с генуезките търговски фактории в Кавказ и Крим възникват и венециански. Една от тях – Тана (след това Азов) на крайбрежието на Азовско море, сдобива голямо значение в съперничеството с генуезката Кафа.

През XV в. Венеция, особено при по-дългото време на управление на дожа Франциско Фоскари, води отбранителна война против настъпващите от изток турци. В самата Италия тя разширява владенията си, като подчинява Брешия, Верона, Падуа, Равена и става една от най-силните държави в Северна Италия.

През XVI в. знаменателна битка за Венеция е тази при Анядело (1509), в която републиката се изправя срещу Камбреската лига на папа Юлий II. Тя обединява съседните на Венеция държави (Испания, Франция, Унгария), които се стремят към определени териториални придобивки от нейната територия. Благодарение на своята дипломатия и на подкрепата на населението от вътрешността поражението ѝ от френските войски се превръща в победа – Венеция успява да обедини владенията си. Подкрепата на населението от вътрешността е израз на движението срещу феодализма и ненавистта към побликия експлоататор – тя е подкана за премахване на системата на селските и фамилните привилегии, за реформа в съществуващото обществено устройство и йерархия. С това започва и кризата във венецианското общество, което запазва характерната си структура, която не отговаря на притичащите социални и икономически процеси. Републиката остава своеобразен конгломерат между различни градове и юрисдикции, обединени само от общото подчинение към Венеция и на местната аристокрация. Налице е съвместно управление на венецианската аристокрация и тази във вътрешността, при която първата има изразено водеща позиция в управлението, а втората – множество привилегии, а общата им цел е да предотвратят възможността за бунтове в низините и за нарушаване на съществуващото равновесие и неизменност.

## **Социално-икономическо развитие през XIII–XV в.**

Един от най-важните социално-икономически процеси в разглеждания период в градовете от Северна Италия е освобождаването на селяните от крепостната зависимост. Поради ранното проникване на стоково-паричните отношения в селото и широкото разпространение на паричната рента значителна част от селяните в областта получават лична свобода още в началото на XIII в. За този процес спомага и политиката на градските комуни, които със специални декрети обявяват отмяна на крепостното право в цялата им подчинена територия. В голяма степен премахването на крепостната зависимост се дължи на все по-нарастващата необходимост в градовете от работна ръка за нуждите на занаятчийското производство.

Благодарение на общия подем на производителните сили в селото и в градовете на Северна Италия в градовете-републики в региона започват да се зараждат капиталистическите отношения. Високата степен на майсторство,

постигнато от цеховите занаятчии в италианските градове, и сложното разделение на труда са сред най-важните предпоставки за възникване на раннокапиталистическото манифактурно производство. Към началото на XIV в. обаче цеховият строй започва да спъва по-нататъшното развитие на най-напредналите отрасли в занаятийското производство, което предопределя началото на разлагане на цеховете. Това се проявява в разделяне на цеховете на „младши“ и „старши“, в задълбочаване на социалното неравенство в самите цехове – засилва се експлоатацията на чираците и калфите, които се лишават от възможността да станат самостоятелни майстори и се превръщат във „вечни калфи“ – т.е. постоянни наемни работници. Наемните работници (към които се причисляват и мигриращите към града селяни) са основната работна сила в примитивното капиталистическо производство, което все още не познава употребата на машини. Трудът е основно ръчен, от което идва и наименованието на производството – манифактура (от лат. „manus“ – ръка, и „facio“ – правя). Често срещана практика става обединяването на богатите пополани в компании, ползвайки общите средства и труд.

Раннокапиталистическите отношения, създадени за пръв път в историята на човечеството в най-развитите области на Италия, довеждат до общ икономически и социален подем, който става основа за зараждане на културата на Възраждането.

Нарасналата гъстота на градското население през XIV в. създава проблем, свързан с неговото изхранване – Венеция е принудена да се снабдява с храни предимно от чужбина и по море, нараства стимулът за развитие на земеделието и разширяване на управляваните обработваеми земи. Въпреки проблемите темповете на развитие на републиката не се забавят. Увеличената товароподемност на корабите, установяването на редовна търговска връзка с Фландрия и с Англия и най-вече нарасналото търсене на източни стоки допринасят за укрепване ролята на Венеция на международно търговско средище. Тя доставя на европейските търговци подправки, роби за домовете на изтънчените благородници, медна руда за изработка на новите огнестрелни оръжия, памук, захар. Колкото до коприната, Венеция започва да я произвежда сама, като тази индустрия достига големи размери. Особено интензивни са връзките с германския свят, за който тя е най-близкият и най-естествен посредник с Изтока. XIV в. се характеризира и с промяна в насоките на венецианската политика. Започва стремеж за увеличение на територията навътре в сушата. Тя си осигурява контрол върху алпийските подстъпи, гарантиращо ѝ редовно снабдяване с дървесина, от която се нуждае, за да строи кораби за морската си политика. Завладяването на сушата открива възможност пред венецианската аристокрация да инвестира в поземлена собственост като алтернатива на досегашното ѝ търговско призвание.

Периодът на Възраждането (независимо от вече започващия упадък) бе лежи най-високата точка на славата на венецианското изкуство. Архитекти като фамилията Ломбардо, Паладио, венецианската художествена школа, която освен световноизвестни имена като Тициан, включва и Белини, Веронезе, дават на Венеция сегашния ѝ облик на град на църкви и палати, носещи се над морето, изпълнени с цветове, светлина и образци на изкуството. Свободата на словото е абсолютна освен за тези, които активно са се занимавали само с политика.

## **Венеция през XVI–XVII в.**

XVI в. е свързан със стремежа във Венеция да се извърши известно икономическо преустройство, дължащо се на загубата на територии и позицията ѝ на търговска сила. Така нараства необходимостта за промяна на икономическата функция на града от град-пазар и град-склад в производствен център по модела на другите италиански градове. Най-значимата от тези икономически инициативи несъмнено е вълнената индустрия, която достига внушителни размери (включително в ущърб на вълнената индустрия на селищата във вътрешността). Типично венециански индустрии са и стъklarството в Мурано и производството на други луксозни стоки, които изтънчена Европа ще продължи дълго време да купува от Венецианската република. Не може да не бъде споменато и развитието на печатарството във Венеция – в периода на своя най-голям разцвет действат 113 големи и малки печатници.

Успоредно с демографския растеж в републиката се развива строителството на сгради и паметници в града. Много от известните венециански дворци са от този период, както и оформлението на площад Сан Марко в днешния му вид.

Непрекъснатото нарастване на градското население и това във вътрешността поставя все по-остро проблема за снабдяването на града с хранителни продукти. Към средата на века в селските райони е разпространено отглеждането на царевица (носеща повече и по-евтини добиви от пшеницата), като са предприети и мащабни проекти за разширяване на обработваемите площи.

През XVII в. ритъмът на венецианските икономически инициативи се характеризира с рязък спад и последвал застой в производството и износа, а оттам и в търговията.

Колониалните и английските стоки започват да завладяват пазарите и добиват всеобхватен и дори масов характер. Печалбите на италианските търговци, дължащи се на уникалността и дори монополния характер на стоките си, вече не са възможни. Не е възможен и онзи тип манифактурно производство, затворено в тесните рамки на корпоративната организация и разчитащо

предимно на високото качество на продукцията и на една сравнително ограничена клиентела. Бляскавите тъкани, внасяни от чужбина, се оказват много по-евтини от ценните венециански тъкани и тяхната демодирана изящност.

## Политическо управление на Венеция

В ранните години на републиката политическата система на Венеция може да се характеризира като абсолютизъм – дожът е едноличен владетел. През 1223 г. аристократичните фамилии драстично намалят правомощията на дожа със създаването на консултативен орган и върховен трибунал. Също така са създадени и други органи, които образуват колегия – тя наподобява министерство и изпълнява функциите на правителство. През 1229 г. е създаден сенат, състоящ се от 60 члена. По това време дожът има съвсем малко влияние, а властта е съсредоточена в Големия съвет – много ограничен, подобен на парламент орган, в който вземат участие само членове на големите аристократични фамилии на републиката. Венеция счита, че нейната форма на управление е „класическа република“, защото се наблюдава разделение на властта – регулативни функции са имали дожът и аристокрацията в сената, а свидетелство за демократично управление е наличието на Големия съвет.

През 1335 г. е създаден Съветът на десетте, който става толкова могъщ и потаен, че през 1600 г. се налага неговата власт да бъде ограничена – влиянието на Десетте през годините варира от подчиненост на Големия съвет до пълно доминиране над него.

През 1539 г. със закон са въведени държавните инквизитори, които по-късно се преименуват на Върховен трибунал. Инквизиторите са трима, като единият от тях е известен като „червеният“ (il rosso), избран от съветниците на дожа, а другите двама – от Съвета на десетте. Те се създават като орган по сигурността по времето, когато Венеция е обградена от Хабсбургите, и постепенно получава някои от правомощията на Съвета на десетте.

През 1556 г. е създаден и орган, целящ подобряване положението на селското стопанство чрез мерки като увеличаване на култивираните площи и насърчаване на частните инвестиции в сектора. Постоянното нарастване на цените на зърнените храни през XVI в. води до трансфер на капитала от търговията към земята.

**Дожът.** За около 1000 години главният управител и лидер на Венеция е дожът – рядка, но не и уникална италианска титла. Дожът се избира доживотно от градската аристокрация. Обикновено това бил най-мъдрият и най-старият човек в града. Комбинацията на монарх и републиканско политическо устройство (но чрез аристокрацията) превръща Венеция в коронована (монархическа) република.

Според хроникьори институцията на дожа е от около 700 г. и тя замества трибуните, създадени от първите заселници в лагуната. Първите дожове са били местни представители на константинополския император. Дожът, подобно на императора, управлява доживотно, като едновременно е църковен, граждански и военен глава, което е характерно за цезаропопизма.

Правомощията на дожа не са прецизно дефинирани. Длъжността заема най-често членове от вътрешния кръг на могъщите венециански фамилии. Стремехът на някои от дожовете да превърнат поста в наследствен, не се реализира – издаден е декрет, според който дожът няма право да привлича в управлението членове на своето семейство или да определя кой ще наследи длъжността му. След 1172 г. дожът се избира от комитет от 40 души, избирани от своя страна от Големия съвет.

През 1268 г. са въведени промени при избора на дож, които остават в сила до края на републиката и чиято цел е да ограничи влиянието на големите фамилии. Преди полагането на клетва от новия дож той бил представян на народа с формулата „това е вашият дож, ако ви удовлетворява“, като по този начин се поддържала идеята, че народът на Венеция утвърждава избора.

Докато в началото дожът разполагал с голяма власт, след 1268 г. тя е ограничена и той е поставен под стриктен надзор: принуден е да чака присъствието и на други представители на управлението преди да отвори съобщения от чужди държави, не му се разрешава да притежава собственост в други държави. Дожът управлява доживотно, но след смъртта му специална комисия издавала присъда за делата му, като имуществото му било обект на санкции за всяка тяхна забележка. Официалният доход на дожа не бил висок, поради което той продължавал да се занимава и с търговия.

Едно от церемониалните задължения на дожа е да ознаменува символичния брак на Венеция с морето. Това става с хвърляне на пръстен в Адриатическо море. В по-ранната си форма церемонията е въведена, за да отбелязва завладяването на Далмация.

С развитието на олигархична форма на управление по-важните функции на дожа се прехвърлят на други органи, като той остава предимно с представителни функции. Последният дож е Лудовико Манин, който абдикира на 12 май 1797 г., когато Венеция минава под управлението на Наполеон.

**Съветът на десетте.** Съветът на десетте, наричани обикновено Десетте, е един от главните управляващи органи на Венеция от 1310 до 1797 г. Въпреки че неговите действия обикновено са тайни, те се считат за справедливи и ефикасни от гражданите на републиката.

Съветът е създаден като временен отговор на бунт на Тиеполо срещу дожа, като са му дадени правомощия да се справи с политическите вълнения. Въпреки че е замислен да действа два месеца, неговата власт се подновява непрекъснато, докато през 1334 г. е превърнат в постоянно действащ орган.

Първоначално съветът включва 10 членове, избирани за една година от Големия съвет. На практика обаче той се разраства до 17 членове. За решаването на по-важни въпроси броят им е можело да се увеличава още, включвайки и някои сенатори. Съществувала е забрана членове на съвета да се избират за два последователни мандата, както и членове на една и съща фамилия да се избират едновременно. Начело на съвета стоят трима от членовете му, избирани за по един месец. По време на този период те са на служба в Двореца на дожите, за да предотвратят корупция или даването на подкупи.

Обичайните задачи на Съвета на десетте са свързани с поддържане на сигурността в републиката, предотвратяване на свалянето от власт на управляващите и борба с корупцията. Малката численост на органа благоприятства неговата бързина при вземането на решения, което води до постепенно нарастване на властта му, за да стигне почти до всякаква липса на ограничения при намеса във вътрешните и външните работи. В частност съветът застава начело на дипломатическите и разузнавателните служби, управлява военните дела, като има правомощия и в правните въпроси, включително т.нар. закони против разкоша (регулиращи разходите на населението в полза на държавата). Тези закони са предназначени да поддържат съществуващата социална йерархия, ранг и привилегии чрез забрани за правене на определени разходи за дрехи, храна и луксозни стоки. Целта им е основно да предотвратят обикновените хора да имитират външния вид на аристокрацията.

Не на последно място Съветът на десетте предприема няколко макар и неуспешни опити да се бори с пороците, в частност с хазарта в републиката.

**Държавните инквизитори.** През 1539 г. Съветът на десетте създава държавните инквизитори – трибунал от трима съдии, избирани от неговите членове, за да се справят със заплахите за държавната сигурност. На инквизиторите се дава власт, равна на целия Съвет на десетте, като те са можели да съдят обвинените в държавна измяна независимо от създалия ги орган. За да извършват тези дейности, инквизиторите създават мрежа от шпиони и информатори във Венеция и чужбина.

Нарастващата власт на Съвета на десетте създава безпокойство сред другите органи на републиката, особено след като Десетте принуждават дож Франческо Фоскари през 1468 г. да се оттегли. През 1468 г. Големият съвет прави опит да спре управлението на Десетте, възприемано от него като деспотично, издавайки закон за ограничаване на техните правомощия до управление само в извънредни ситуации. Въпреки взетите мерки тези ограничения никога не се прилагат на практика.

През 1627 г. Рениер Зен – един от управляващата тройка на Десетте, започва кампания срещу това, което той смята за деспотизъм и корупция в съвета. Претекст за неговото недоволство е липсата на заинтересованост от страна на съвета спрямо роднините на дож Джованни Корнаро, които са



избрани на важни постове в противоречие със законите на републиката. На събрание на съвета той обвинява семейството на Корнаро в корупция и изборът им е анулиран. След неуспешен опит за атентат срещу него, включващ и сина на дож Корнаро, Зен се обявява за спазване на законите и обвинява дожа и съвета в разрушаване на управлението на републиката. Впоследствие той е арестуван и осъден на заточение.

От този момент съветът създава специален комитет от коректори, за да изследват предложенията за реформи. Той обаче е погълнат от процедурни въпроси и не успява да създаде значителни реформи.

През втората половина на XVII в. властта на съвета намалява. Десетте стават неспособни да се справят с корупцията в своите редици и в републиката като цяло. До XVIII в. тяхната власт се свежда до това да спират дребни заговори на най-бедните членове на аристокрацията. Въпреки това те продължават да опитват да възстановят позициите си до края на републиката и разпускането на съвета през 1797 г.

## Политическа криза

През XVIII в. Венеция се оказва изолирана от започналите реформи в социалните отношения и политико-институционалните структури. Тя запазва традиционното си управление, характеризиращо се с подчертаното разделение между господстващия град и прилежащата му територия, подчинена му административно и икономически. Кризата на традиционните политически структури проличава най-вече в свиването и склерозирането на кадрите на господстващата олигархия. Фамилиите, които монополизират върховната власт, са около 50, докато останалите благородници (т.нар. барбонати) са в положение на оскъдица и им се налага да се задоволяват с нищожните приходи от дребно търговско корабоплаване или от заплати за служба на сушата. Колективните управленчески органи и в частност Големият съвет вече са дискредитирани и напразни се оказват опитите за връщане на тяхната жизненост. Поради обширното си териториално владение поне теоретически пред Венеция стои възможността да създаде ново устойчиво равновесие в отношенията между господстващия град и неговите владения на *тера ферма*. Но силата на традицията и зависимостта от миналото се оказват твърде силни и венецианската олигархия продължава да възприема своите владения на сушата като придатък на града и да поставя възможностите си за развитие в зависимост от него. Без пътища, изолирана отвън, разделена на затворени кръгове от съществуващата митническа система (създадена, за да осигурява продоволствието на столицата), в действителност тера ферма дори не представява истинска обособена териториална цялост. На практика тя е феде-

рация от градове, всеки от които господства над собствения си регион и е управляван от ограничена по брой местна олигархия. На свой ред всички те са обединени единствено от общата си скрита ненавист срещу бюрократичното самовластие и срещу подчиняващата ги недееспособност на Венеция. В епохата, в която целесъобразността и административно-териториалното изравняване все повече се налагат като условие за съществуването на модерната държава, подобна структура се оказва истински анахронизъм и води до общо задушаване на икономическия живот.

## **Завладяването на Венеция и краят на Венецианската република**

В започналата австрийско-френска война Венеция продължава водената от нея политика на невъоръжен неутралитет и не е способна да се възползва от ситуацията, възникнала между двете велики сили. Всичко това води до факта, че когато Наполеон побеждава австрийците и ги прогонва от Милано, като ги преследва през територията на Венеция, той я намира „готова“ за завладяване. В града се създава конспирация против олигархичното управление. Въпреки че френската армия обгражда Венеция, в по-нисшите обществени слоеве има желание за противодействие. За съжаление аристокрацията не повежда борбата, тъй като се страхува от това, че Наполеон ще конфискува всичките им стоки, които вече са били окупирани от французите. Наполеон се присъединява към венецианското управление със заповед да предаде всички функции на един нов демократичен градски съвет, под „протекцията“ на френската армия.

Походът на френската армия през тези райони предопределя завладяването на важни градове (Верона, Падуа, Виченца), както и градове, които са в областта на лагуната около Венеция. Реакцията на хората към напредъка на армията на Бонапарт е различна: част от аристокрацията и средната класа се опитват да създадат някакво управление, което да е самостоятелно от официалното. В същото време хората, които вярват на заблудата, поддържана от френските войници (за независимо управление под закрила на френската армия), остават верни на официалната власт.

На 12 май 1797 г. Главният съвет заседава за последен път, с цел да разгледа и одобри предложението на французите. По този начин е решен и предопределен лишеният от слава край на Венецианската република. На 16 май под предлог, че ще поддържат реда по време на размяната на инструкции между старото и новото управление, 4 хил. френски войници маршируват на площад „Св. Марко“, който за първи път в историята е завладян от чужди войски.

Френската окупация на Венеция продължава до 18 ануари 1798 г., когато е прекъсната с договора от Кампоформио. От 1798 до 1806 г. Венеция е под властта на империята на Хабсбургите. След победата при Аустерлиц фран-

цюзите отново си връщат територията ѝ. Виенският конгрес (1815) предава обратно Венеция на Австрия, на която остава подчинена до 1866 г., когато минава под италианско управление.

## Причините за упадък на Венеция

Различните автори посочват многобройни причини за упадък на Венеция, последван и от края на Венецианската република. Сред тях могат да бъдат посочени:

- Икономическите проблеми през XVI в., както и загубата на търговското и промишленото превъзходство на Венеция през XVII в.;
- По-старите теории обвиняват турските нашествия, в резултат на които Венеция губи Кипър и Крит, както и португалското превъзходство в търговията с подправки;
- По-новите теории изтъкват като причина архаичната цехова организация, която поддържа надниците твърде високи в сравнение със създадената продукция, и която възпрепятства техническите иновации, правейки венецианската продукция неконкурентоспособна на евтиния текстил, „заливащ“ Средиземноморието от север;
- Други учени изтъкват и ролята на патрициата. Той не само не успява да захрани с достатъчно кадри нуждите на управлението, но и инвестира средствата си в недвижими имоти, докато на преден план във Венеция излизат нуждите на потреблението;
- Не на последно място учените отбелязват като причина и унищожителната чума от 1630–1631 г., която намалява населението с 1/4 до 1/3, нанасяйки удар върху работната ръка, а оттам и върху производството.

Всички теории в своята съвкупност изтъкват причините, които оказват реално въздействие за превръщането на Венеция от една велика сила в лесна за завладяване държава. Факт е, че невъзможността на републиката да запази своята слава и могъщество се дължи както на икономически, така и на социални и политически фактори. Със своето съществуване обаче Венеция бележи апогея на средновековното Средиземноморие и оставя значителен принос в световната история. Интензивната търговска дейност на италианците води до развитие на редица сфери. В правото са въведени договори за замяна, за морска застраховка, благодарение на които се затвърждава италианското превъзходство в областта на обмена, на кредита, на банките и на парите. В средата на XIII в. Венеция, Генуа и Флоренция слагат край на средновековния „монопол“ на среброто на Запад, като техните златни монети заместват византийските и мюсюлманските монети в цялото Средиземноморие. Редица са нововъведени-

ята и в корабоплаването (условия за плаване, строеж на кораби – дава им се по-голяма скорост, капацитет и маневреност, но и сигурност).

Венеция е един от първите градове, в които възникват капиталистическите отношения, тя дава своя принос и в развитието на дипломатията. В периода на своето могъщество републиката е „господарка на Средиземноморието“, пример за изключителен успех – цялата търговия, независимо дали се касае за колониална империя или за мрежа от морски линии, тръгва от Венеция, минава през Венеция или отива във Венеция. Неслучайни са и думите на френския хроникьор Филип дьо Комин, които най-добре отразяват същността на републиката и бляскавото ѝ развитие – „Венеция е най-триумфалният град, който може да се види“.

## **Библиография**

Голяма енциклопедия на страните. Южна Европа, том 1, С., 2006.

История на Средните векове, том I, С., 1977.

*Прокачи, Д.* История на италианците (под общата научна редакция на проф. Андрей Пантев), С., 2004.

История на Средиземноморието, под редакцията на Жан Карпанте и Франсоа Лъобрен, С., 2001.

*Ран, Р.Т.* Икономически и индустриален упадък на Венеция през XVII в.

[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

[www.doge.it/cultura/cultmeni.html](http://www.doge.it/cultura/cultmeni.html)

[www.infoplease.com/ceb/world/A0861775.html](http://www.infoplease.com/ceb/world/A0861775.html)

[www.boglewood.com/timeline](http://www.boglewood.com/timeline)

[www.visitvenice.co.uk/venice-history.html](http://www.visitvenice.co.uk/venice-history.html)

# **БЪЛГАРИЯ ДНЕС И ПО ВРЕМЕТО НА СТЕФАН СТАМБОЛОВ. ХАРАКТЕРИСТИКИ НА ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ**

*Биляна Русева*

## **Уводни бележки**

В години на изпитания и тежък икономически преход винаги търсим в миналото си опора и светли примери, които да ни помогнат да продължим напред. България изживява за пореден път един от най-тежките си периоди. Както във всички епохи, така и в настоящето ниското самочувствие, липсата на чувство за съобщност и съзнанието, че „за всичко е виновна държавата“ и че тя е „наш враг“, ни пречи да надигнем глава и да продължим напред. Може би е време да престанем да търсим готови модели отвън и да слушаме чужди съвети, а да потърсим примерите за просперитет в нашето минало.

Настоящата работа има за цел да съпостави икономическото развитие на България в наши дни и по времето на управлението на Стефан Стамболов. Само така могат да се направят съответните изводи и да се извлече ползното, на което собствената ни история може да ни научи.

## **Съвременни проблеми на българската държава и икономика**

През последните 17 години България изживява сериозна криза в своето развитие. Причините са много – обективни и субективни, вътрешнополитически, глобални и външнополитически. Ще бъде обърнато внимание на някои от тях без претенции за изчерпателност. Без съмнение икономическата и обществено-политическата криза бе започнала преди началото на промяната (10.11.1989). Тя е свързана със силно обвързаната ни икономика със страните с тоталитарно управление и икономически обединени от СИВ, с твърдо установените договори, които не само че не стимулираха конкуренция и качествено производство, но и създаваха илюзии за просперитет, който обективно не съществуваше. Силно централизираната, планирана икономика има своите преимущества, но и сериозни недостатъци. Безперспективното развитие на тежката промишленост без необходимата суровинна обезпеченост, пренебрегването на икономическата заинтересованост на работници, селяни и ръководители на предприятия доведоха до застой в икономическото развитие и несъответстващо на суровинните възможности на страната строителство на огромни и нерентабилни предприятия на металургията, машиностроенето, химическата и други отрасли на промишлеността.

Кооперирането (1945–1955) на земята, липсата на дотации за развитието на селското стопанство, последвалите експерименти по уедряване и създаване на АПК и ПАК предизвикаха масовия отлив от селото към града и отчуждаването на българина от земята, от нейното обработване и от традиционния поминък – земеделието. Пагубна тенденция за една традиционно аграрна държава.

Безстопанственост, липса на заинтересованост, разхищения, ниска рентабилност, висок разход на енергия, материали и суровини, ниско заплащане са само част от недостатъците на българското стопанство до 1989 г., само част от причините за перманентната икономическа криза. Но какво последва след това? Няколко години на остра политическа конфронтация, през които като че ли основният въпрос беше: Знаем ли в каква посока ще продължи икономическото развитие на България? Това бяха години на лутане, през които икономическата криза започна да се задълбочава.

## **Оценка на икономическия преход**

Не се разработи открито и с участието на българската патриотична интелигенция единна държавна стратегия по много основополагащи за стопанското развитие на България въпроси. Накратко ще бъдат разгледани по-важните от тях.

**Приватизацията.** На какво, докъде, как и защо? На кои предприятия и отрасли? Ще се остави ли държавен контрол върху производствата от национално значение (например производството на електрическа енергия, оръжие и т.н.), или не? По какъв начин ще се приватизира? На кого ще се продава – на българи, на външни икономически субекти? При какви условия? При какви параметри? Всяко правителство имаше свои отговори на тези и много други важни стопански въпроси. Най-често отговорите, които се даваха, бяха политически и идеологически обременени, а не рядко свързани с лични и групови интереси. Резултатът е печално известен – десетки големи и печеливши предприятия продадени безкрайно неизгодно – на офшорни компании, съмнителни, а понякога и открито некоректни купувачи, без разлика български или чуждестранни. Много често те купуваха, не за да възстановят съответното производство, а за да продадат по-изгодно (разбира се, за своя сметка и полза) предприятието, за да нарежат машини и съоръжения и да ги продадат за скраб, за да оставят да стърчат безстопанствени халета, помещения, пещи, административни и други сгради като паметници на разрухата, безстопанствеността и безхаберие.

**Ликвидацията на ТКЗС и връщането на земеделските земи** се превърнаха в ликвидация на селското стопанство. В бързината да се премахнат, се унищожиха елитни стада от едър и дребен рогат добитък. На наследниците на член-кооператори се раздаваха по 2–3 или 10 овце, крави, волове и

най-често тези наследници, отдавна живеещи в градовете, ги изклаха, затвориха в буркани и изядоха за една зима. А после? После отново останаха да стърчат обори и кравеферми, а скоро и те бяха разграбени – дори керемидите, вратите и прозорците. Покрайнините на селата заприличаха на райони, в които се е водила война.

**Земевладеенето и използването на земеделските земи.** Върнаха земята в „реални граници“, при което останаха безстопанствени, необработени, занемарени стотици декари лозя, градини и ниви. В резултат от това – нашите пазари бяха заляни от скъпи и вносни зеленчуци и плодове. Най-често българското производство е по-скъпо от вносните домати, картофи, ябълки и др. Внесени от Турция, Македония или Бог знае къде.

**Търговията.** България загуби пазарите си не само в страните от разпадналия се СИВ, но и в Близкия изток и естествено няма място на западните пазари със скъпите си и не дотам качествени стоки. Вътрешната търговия свикнахме да наричаме „гаражна“ – стотици и хиляди малки магазинчета за хранителни стоки, всякакви турски и китайски „боклуци“ (изразът е груб, но верен), редом със скъпи маркови магазини за отбрана клиента. Да не забравяме и качествените германски, английски, италиански и всякакви други дрехи – втора употреба. Стотици магазини втора употреба за купувачи втора ръка.

**Трудовият ресурс.** Най-ценната и скъпа стока – човешкият труд. След началото на приватизацията „по български“ стотици хиляди българи останаха ненужни за българското стопанство и следователно безработни. Последниците – около 1 млн. български граждани напуснаха дом, деца, семейство, за да припечелват като нелегални или узаконени гастарбайтери в страните от Западна Европа, Северна Америка, да не забравяме и големия брой български турци в южната ни съседка. А управниците на съвременна България едва ли не с гордост заявяват колко хиляди или милиони лева (без значение) влизат в България по този начин, чрез парите, които тези прокудени наши сънародници изпращат на своите родители или деца, за да оцеляват. Пари, спечелени най-често от висококвалифицирани български инженери, агрономи, икономисти, юристи, работещи извън България като прислужници, разносвачи на пици, миячи, чистачи, селскостопански работници и др.

**Демографският проблем.** Бъдещето на нацията. Има ли го? Ще я има ли България след 100 години? И тук положението е трагично. Драматично намаляват браковете, увеличава се възрастта, на която българите създават семейства, намалява раждаемостта, увеличава се смъртността. Семействата с едно дете вече са модел на българското семейство. И можем ли да съдим младите българи за това? Колко струва едно жилище и колко млади семейства днес могат да си го позволят? Отглеждането дори на едно дете в наши дни си е скъпо начинание. Малко са семействата, които могат да си го позво-

лят без помощта на родителите си, дори и двамата да имат подходяща работа, а тези случаи са рядко срещано явление.

Ако продължим по-нататък, едва ли ще открием нещо положително за състоянието на българското стопанство, затова нека спрем с изброяванията и песимизма и да завършим анализа на състоянието на съвременната българска икономика с някой цифри. Те не са по-оптимистични, но са безпристрастни и обективни. Посочените по-долу данни са от „Статистически справочник“, НСИ (2005).

Според преброяването от 1985 г. България е имала население от 8 949 000 души, а през 2001 г. – 7 891 095, през 2004 г. – 7 761 049, т.е. за 20 години населението е намаляло с 1 187 951 души. През 2004 г. са се родили 69 886 български деца и са починали 110 110 българи. „Естественят прираст“ е отрицателен (- 40 224 души). За периода от 2001–2004 г. злокачествените заболявания са се увеличили с 24 845 регистрирани случая. През 2004 г. 399 800 са регистрираните безработни. А всички знаем, че огромна част от безработните не се регистрират поради безсмислието на процедурата, ето защо реалният им брой е значително по-голям – неизвестно колко.

От общите разходи на домакинствата през 2004 г. българинът е отделил: 39,3% за храна; за жилище, вода, електрическа енергия и други горива за битови нужди – 13,8%; за здравеопазване – 4,5%; за транспорт – 5,3 %; за съобщения – 4,8%; за други стоки и услуги – 3,3%. Дотук общо 71%. За свободно време, културен отдых и образование – 3,5%. В останалите 25,5% влизат разходите за данъци, обзавеждане, алкохол, тютюневи изделия и др.

През 2004 г. 60,3% от нашите баби, дядовци или родители са живеели с пенсии под 120 лв. – това са около 1 млн. българи – огромната част от тях с трудов стаж над 30 години. Задавали ли сте си въпроса – как се преживява цял месец с пенсия от 120 лв. (а такава получават 13,9% от тези 60,3%, а останалите – дори по-ниска.) За лекарства, отопление, данъци, храна – за всичко 120 (или по-малко) лв.??? Да не говорим за моралната страна на въпроса – това ли заслужиха възрастните хора като работиха неуморно цял живот за нашето бъдеще? Вместо спокойни старини – недостойно съществуване много под необходимия екзистенц-минимум.

**Сравнителни данни с останалите европейски страни.** Тъй като всяко сравнение със Западна Европа е безсмислено, ще бъдат посочени данни само за бившите социалистически страни или страни – кандидатки за влизане в ЕС (Турция). От всички страни в Европа само в Полша безработицата е повисока – 19,2%, в България тя е 13,5%. Най-близко до нас е Литва с 12,7%, но в Чехия е 7,8%, в Унгария – 5,8%, в Турция – 9%, в Словакия – 6,5%.

Брутният вътрешен продукт (БВП) на България през 2003 г. е 19,9 млрд. долара, най-близко до нас е Словакия, но с 32,5 млрд. долара. Унгария, която е сравнима по население с нас, има БВП 82,8 млрд., а Чехия – 85,4 млрд. дола-



ра. За да са по-обективни цифрите, брутният вътрешен продукт на човек от населението за България е 2071 \$; Полша 4634 \$; Словакия 4257 \$; Унгария 5107 \$; Чехия 5450 \$. Най-близо до нас е Турция, но и тя е с 2977 \$ БВП на глава от населението, т.е. с над 900 \$ повече от нас. По реален БВП на човек от населението и стандарт на покупателната способност от 35 страни членки и кандидат-членки за ЕС България е на 34-то място, зад нас е само Турция.

За съжаление и цифрите не са оптимистични и не могат да оборят тъмните краски на първоначалния песимистичен анализ на икономическото състояние на съвременна България. Има ли изход и решение от тази патова ситуация? Защо да не потърсим идеи и модели на стопанското развитие в нашето, българското минало? Естествено и напълно закономерно в съзнанието изниква Стефан Стамболов. Нали той е славен като най-добрия български политик, най-успешния ни държавник и най-прозорливия икономически стратег в новата българска история. Той е един от най-видните „строители на съвременна България“.

### **Модернизиране на икономиката и държавата при управлението на Стефан Стамболов (1886–1894)**

Стамболовото управление създава основите на съвременната модерна България. Сложната и динамична личност Стамболов събира в себе си и драматизма на епохата, в която живее, и патриотизма на национал-революционера, и силната ръка на всеотдаен на делото за напредъка на България политик, както и прозорливостта и практичността на първите капиталисти. Ето защо и оценките за живота и дейността му са противоречиви. Но за полезността на икономическата политика, която провежда, няма съмнения. Никой не оспорва, че чрез икономическите мерки, които взема, и стопанската политика, която провежда, се създават условия за значим напредък на България. Разбира се, че условията тогава и днес са много различни. Действия и решения от миналото не могат да бъдат копирани поради многобройните различия със съвременното социално и икономическо развитие в Европа и глобалния свят. Но детайли, елементи, идеи от политиката на Ст. Стамболов могат да се взаимстват. Все пак нищо кой знае какво ново не се случва под слънцето. В историята има цикличност и спираловидно развитие и може би ще изведем полза за съвременното стопанско развитие от успешния старт, който е дал на България Стефан Стамболов преди около 120 години.

Стефан Николов Стамболов е роден на 31 януари 1854 г. в Търново. Учи най-напред в родния си град, а после в Духовната семинария в Одеса (1870–1872). Заради връзки с руските революционери е изключен. Заминава за Румъния, където се свързва с членове на БРЦК. През лятото на 1873 г. се връща

в родния си край. През август 1874 г. е делегат на общото събрание на БРЦК. Там е определен за апостол на България и заместник на Васил Левски. В дейността си активизира част от комитетите, но заплашен от арест, напуска българските земи. През август 1875 г. по инициатива на Христо Ботев и Стефан Стамболов се провежда ново общо събрание, което взема решение за въстание. Стамболов е определен за апостол в Стара Загора. След неуспеха на опита за въстание в Стара Загора се укрива и премества в Румъния. Издават заедно с Христо Ботев стихосбирката „Песни и стихотворения от Ботйова и Стамболова“ (1875). Ръководи заседанията на Гюргевския комитет. Определен е за главен апостол на I Търновски революционен окръг. В началото на 1876 г. пристига в Търново. Заедно с помощниците си Георги Измирлиев и Христо Караминков развива организационна и агитаторска дейност. На проведеното в Горна Оряховица общо събрание се взема решение за датата на въстание. Поради арести на местни дейци Стамболов се укрива в с. Самоводене, а след въстанието се прехвърля в Румъния. Той е един от редакторите на вестник „Нова България“ и участва в ръководството на Българското централно благотворително общество (БЦБО). През Руско-турската война (1877–1878) е секретар на военния пратеник на Славянския комитет, грижи се за създаването на българското опълчение. След Освобождението се установява в родния си град Търново като адвокат. Основоположник е на търновския комитет „Единство“. Активен член на Либералната партия, от чиито среди е избран за депутат във II и IV ОНС. При разцеплението на партията (1883–1884) се присъединява към Каравелистите. Председател е на IV ОНС. Енергично подкрепя каузата на Съединението (1885), доброволец в Сръбско-българската война (1885). След детронацията на Александър Батенберг (9.08.1886) идва часът на Стефан Стамболов. С енергичните си действия той, заедно с подполк. Сава Муткуров, оглавява контрапреврата, а след абдикацията на княза е назначен за пръв регент, заедно с Петко Каравелов и Сава Муткуров. Още оттогава всъщност държи контрола върху управлението и развитието на страната в свои ръце. Съдейства за избора на Фердинанд Сакс-Кобург-Готски за български княз. От 20.08.1887 г. е министър-председател на България. Оглавява Народно-либералната партия, наречена на негово име Стамболовистка.

Стопанските условия в следосвобожденска България не са особено благоприятни. Положителното в тях е, че Руско-турската освободителна война ликвидира остатъците от феодализма и създава възможности за капиталистическо развитие на нова България. Започналият още в хода на войната аграрен преврат ликвидира едрото турско земевладение и превръща България в страна на дребни земеделски стопани. Берлинският договор обаче оставя значителни български земи (Беломорска и Одринска Тракия) под османска власт; а други – Северна Добруджа, Нишко, Пиротско – дава на Румъния и

Сърбия. Останалите български земи са разделени на васалното и трибутарно Княжество България и автономната област Източна Румелия. Това разделение силно затруднява икономическото развитие на нова България. Освен данъците, които дължи на султана, върху България тегнат и всички договори и капитулационни задължения, наложени на Османската империя от западноевропейските страни. След Освобождението процъфтяващото дотогава в България занаятчийство пропада. Причините са свързани със загубата на обширните турски пазари и конкуренцията на евтините европейски фабрични стоки. Промислеността бавно и трудно прохода. България е изостанала аграрна страна, чието стопанство е на столетия от развитите европейски държави. След Съединението (1885) са налице по-благоприятни условия за стопански напредък. То премахва пречките пред формиране на по-обширен, единен национален пазар и осигурява по-широк простор за развитието на производителните сили.

Приблизително това състояние на българската икономика заварва в началото на своето управление Стефан Стамболов. Повечето изследователи, като го оценяват, отбелязват, че ако енергията на държавника и политика Стамболов не бе насочена толкова към острите политически борби и конфронтацията с Русия, вероятно и икономическата му политика би била по-последователна, целенасочена и резултатна.

Стефан Стамболов поставя основите на българския протекционизъм. Може да се каже, че той е малко едностранчив, непоследователен и партийно оцветен, но за първи път в новата българска история правителството полага грижи за развитието на българското стопанство. Отпускат се безлихвени заеми за отделни собственици, като принципът е най-често да се подпомагат привърженици на правителството. Дават се концесии на фабриканти, които се освобождават за определен срок от данъци и такси. Освободени от мита и държавни такси са внасяните за фабриките машини, съоръжения и суровини. За производство на промишлени стоки се ползва намаление от установените тарифи при превоз с държавните железници. Заедно с това правителството се задължава да купува част от произведеното от концесионерите, като го предпочита пред вносни стоки със сходни цени и качество, а също и да ограничава строителството на предприятия с подобни производства в дадения район. На принципа на отдаване на концесии са приетите: *Закон за рудниците, каменоломните и минералните заведения* (1881); *Закон за мините и кариерите* (1891) и *Закон за топлиите и студентите минерални извори* (1891). Въведената концесионна система има и своите недостатъци – премахва конкуренцията и пречи на усъвършенстването и модернизацията на производствените процеси. Трудности в развитието си среща и минното дело, тъй като изисква големи капиталовложения. А на този етап, въпреки

първоначалното натрупване на капитал, все още той е в недостиг. Затова и частните каменовъглени мини дават продукцията чак през 1892 г.

През 1888 г. кабинетът на Стамболов създава към Министерството на просвещението Индустриална комисия, за да проучи икономическото състояние на страната. През 1889 г. тя публикува Изложение, а през 1891 г. Доклад до министъра на просвещението. Констатацията е, че земеделието и занаятите в страната са в плачевно състояние и че са необходими мерки за подпомагането им.

Първите предложения за развитието на националната промишленост чрез предпазване от западноевропейската конкуренция са направени в края на 1887 г., когато депутатът Христо Дерменджиев внася в първата сесия на V ОНС „Предложение за повдигане на местната народна промишленост“. Подписан от 169 депутати, законопроектът предлага държавните служители да се обличат и обуват с произведения на местната промишленост, а на българските производители да се дават редица отстъпки при построяване на фабрики, внос на машини, сключване на договори за готова продукция и др. Това предложение не е прието поради непълнота и неподреденост, но то е показателно за насоките на развитие и държавната стопанска политика.

През 1891 г. НС приема специален закон за снабдяване на армията с материали за въоръжаване, с облекло, храни и т.н., като се дава предимство на родното производство.

А още от 1887 г. при извънредно трудни обстоятелства и неотминала опасност за държавата (предвид т.нар. българска криза) се полагат законовите основи на стопанско изграждане и административна централизация на държавата. Тя се простира от насърчаване на българското овцевъдство и износа на аби, през възстановяването на тепавичарници до изграждане на модерна комуникационна мрежа за бъдещите търговски контакти на българските земи с останалия близък и далечен свят. В реч пред НС финансовият министър Григор Начович изтъква, че е невъзможно развитието на промишлеността в България без подкрепата и съдействието на парламента и правителството. Постиженията на икономическото развитие на България се илюстрират на Първото българско земеделско-промишлено изложение в Пловдив през 1892 г. Представено е състоянието на всички отрасли на селското стопанство и промишлеността. Целта е да се насърчат местните производители и да се подпомогне търговията. Днес единствената палата на тогавашното Пловдивско изложение изглежда скромна, но началото е положено с грижа и желание за просперитет, то представлява крачка по пътя на насърчаване на местното производство. По време на откритото на 15.08.1892 г. Пловдивско изложение се провежда първият български земеделско-промишлен събор с участието на значителен брой индустриалци, търговци, предприемачи и други стопански дейци. Под председателството на Иван Евстратиев Гешов

се изработват и приемат основните пунктове на подготвени закони за насърчаване и покровителство на националната индустрия, за усъвършенстване на данъчната система и за ветеринарното дело. Това е първият опит в след-освобожденска България да се формулира цялостна икономическа стратегия и политика на държавата, а това означава, че индустриалци, предприемачи, търговци и банкери открито излизат в защита на икономическите си интереси. През 1892 г. Стамболов внася в НС специален Закон за насърчаване на местната промишленост. Това е предложението от събора законопроект и в него се предвиждат облекчения и насърчаване на индустриалците – освобождаване на новопостроените фабрики за определен срок от някои данъци и вносни мита, предпочитания за продукцията на местната промишленост при доставки за държавата, отпускане на места за строеж на фабрики при облекчени условия. Законопроектът е приет по принцип, но обсъждането му на второ четене е отложено по причини от външнополитически характер. Приет е през есента на 1894 г. от VIII НС при управлението на правителството на Константин Стоилов. Дотогава действа *Законът за подпомагане на местната индустрия* (1883), допълнен със *Закона за снабдяване на войската с местни материали и производства* (1891).

Отрицателна роля върху развитието на българската индустрия играе наложения от Берлинския договор капитулационен режим, според който българските правителства не могат да увеличават вносните мита и да защитават българското производство от чужда конкуренция. След продължителни преговори на 14.11.1889 г. Стамболов сключва първата самостоятелна търговска спогодба с Англия, съгласно която внасяните в България стоки се облагат с 10,5% мито върху стойността. Спогодбата е временна, подновявана ежегодно до 1894 г. и влиза в сила от януари 1890 г. През 1890–1891 г. аналогични спогодби се сключват с Германия, Швейцария, Франция, Италия, Белгия и Австро-Унгария.

Правителството на Стефан Стамболов води строга данъчна политика чрез създаване на стабилна данъчна администрация и редовно събиране на данъците. През този период те са предимно преки. Увеличават се приходите в бюджета, за това спомага и временното възстановяване на натуралния десетък, въпреки че по същество той е един отживял времето си и омразен на селячеството данък.

Развитието на националната индустрия се затруднява от липсата на значителни капитали. Държавата има нужда от средства за изграждане на модерна армия, полиция, строителство на пристанища, жп линии, шосета, обществени сгради с национално значение и др. Необходимите средства не могат да се осигурят от княжеството и се търсят чрез външни заеми. Това е широко прилагана практика от по-слабо развитите страни в Европа в края на XIX – началото на XX в. Първият външен заем е сключен в Лондон на 5.10.1888 г. и е свързан със

споразумението за откупуване на жп линията Русе–Варна. Той е в размер на 46 777 500 лв. при 6 % годишна лихва, погасим за 33 години. През 1899 г. правителството на Стамболов сключва с Виенската Лендербанк втори заем за 30 млн. лв. Ефективно получава 22 460 550 лв. при 6% лихва. Заемът е предназначен за строителството на съединителната жп линия Цариброд – София – Вакарел и за изплащането на част от дълговете в Лондон (общо 10 200 000 лв.) Останалата по-голяма част от заема се използва за въоръжаване на армията. През 1890 г. е сключен друг заем от 5 млн. лв. от германската Дойчебанк при 7% лихва за текущи плащания на кредитите по държавния дълг. Най-големият си външен заем в размер на 142 780 000 лв. правителството сключва през 1892 г. отново с виенската Лендербанк при 6% лихва. Банката поема 12 500 000 номинали, а останалата сума трябва да се получи на шест части (опции) в продължение на 5 години. Българското правителство разчита на 125 млн. ефективни лв. за строеж на жп линията Каспичан – Шумен – Плевен – София и линията София – Кюстендил, както и за реконструкция на пристанищата Варна и Бургас. В действителност правителството получава само 120 500 000 (100 661 750 лв. ефективни), а останалата сума е разделена на 6 опции до 1898 г. с допускане на евентуално продължение. От тези суми по време на управлението на Стамболовото правителство се харчат 41 млн. лв. за въоръжаване и 16 800 000 лв. за строежи и за плащания по текущата сметка. Ясно е, че по-голямата част от сключените външни заеми се изразходват за непроизводителни нужди (урегулиране на държавния бюджет, закупуване на оръжие и муниции, издръжка на администрацията и полицейския апарат), а малка част е вложена в строителство. Съществуват и други мнения по този въпрос – според проф. Жак Натан 75% от първите 3 заема, сключени до 1892 г., са използвани за развитието на жп делото и реконструкция на пристанищата.

За нуждите на индустриалното строителство и търговията са необходими съобщителни средства и подобряване на съществуващите железници и шосета. Правителството на Стамболов се заема с много енергия и с тази задача. НС приема *Закон за пътищата* – държавни, окръжни и междуселски. Законът класифицира държавните и окръжните пътища на категории, задължава българските граждани от мъжки пол от 21- до 55-годишна възраст да изпълняват определена трудова повинност за направата, поправката и поддържането на пътищата. За пръв път в историята на България Стамболов се заема настойчиво да разширява жп и шосейната мрежа. През лятото на 1888 г. е завършена линията Цариброд – София – Вакарел с продължение до Белово, което осигурява пряка жп връзка с Централна и Западна Европа. През 1888 г. V ОНС одобрява правителствена програма за построяване линиите Ямбол – Бургас, Каспичан – Шумен – Търново – Севлиево – Ловеч – Плевен – София и София – Кюстендил, както и пристанищата Варна и Бургас. Линиите се строят по стопански и концесионен начин и се експлоатират от държавата. На 18.05.1890 г. е открита

линията Ямбол – Бургас с дължина 112 км, а на 9.10.1893 г. – София – Перник. Още през 1889 г. започва строителството на централните жп линии Каспичан – София и София – Кюстендил. По време на управлението на Стамболов са построени нови 360 км жп линии, а много други са в процес на строеж.

През 1893 г. е създадено „Българско търговско параходно дружество“ с основен капитал 2 млн. лв., което се опитва да пробие монопола на чуждите компании в морския и речен транспорт. Дружеството е освободено от данъчни задължения и му се осигуряват улеснения за осъществяване на целите – закупуване на параходи за редовна транспортна връзка с Цариград.

В периода на управлението на Стамболов в страната са построени 84 нови фабрики, в които е вложен капитал на стойност 14 883 957 лв. Ускореното фабрично строителство се илюстрира и от количеството на внесените машини. Докато в периода 1882–1886 г. се внасят ежегодно машини на стойност 300 776 лв., то през 1886–1890 г. са внесени машини за 2 047 000 лв., а през 1890–1895 г. за 6 482 493 лв. Приоритет в индустриалното развитие има леката промишленост и това се дължи както на стремежа на индустриалците и предприемачите по-бързо да реализират печалба от вложения капитал, така и на ограничените по това време капитали като цяло. Известно е, че за развитие на тежката промишленост са необходими значително по-големи капитали, а възвръщаемостта е по-бавна.

Ръстът на кредитното и акционерното дело също спомагат за развитието на промишлеността. В резултат на сключен заем БНБ увеличава основния си капитал и през 1893 г. вече разполага с 5 клона и 3 агенции в страната. Създадени са 40 акционерни дружества и една нова частна банка – „Гирдап“. Създадено е и застрахователно дружество „България“. Функционирането на акционерните и застрахователните дружества е подпомагано от държавата.

Правителството на Стамболов полага грижи и за развитието на вътрешната търговия. НС приема *Закон за монопола върху солта*; *Закон за мерките и теглилките* (1883), чрез който се заменят старите мерни единици с нови от европейската мерна система. Приет е и *Закон за търговската и индустриална камара*, с цял да се пресече нелоялната конкуренция във вътрешната търговия, която е в ръцете главно на български търговци.

Модернизацията има и много други измерения и аспекти като: положеното начало в благоустройството на градовете, където изключително активен е столичният кмет Димитър Петков, а също и откриването на здравни пунктове в населените места. Продължава институционалното изграждане на българската държава. Гласуван е *Закон за адвокатите*, през 1891 г. е гласуван нов *Закон за войската*, с който започва нейното преустройство и въоръжаването ѝ с модерно оръжие.

Стопанската модернизация създава предпоставки и изисквания пред духовното развитие на обществото. Правителството на Стамболов не оставя

без внимание и тази сфера. През 1888 г. е приет *Закон за висшето училище*, с който се полага началото на висшето образование в страната и на бъдещия Софийски университет. През 1891 г. е приет цялостен *Закон за народното просвещение*. НС приема и *Закон за изправяне на старините*. Отпусната е субсидия за софийската драматична трупа. През 1891 г. се създава самостоятелен Народен музей, който се отделя от Народната библиотека. За пръв път в историята на следосвободенска България правителството на Стефан Стамболов провежда определена стопанска политика. Тя не е особено последователна, провежда се несистемно и колебливо, но е поставено начало, което в следващите години и десетилетия дава определено положителни резултати. Стамболов полага началото на онова динамично развитие на България, което достига върхове през първото десетилетие на ХХ в. С размаха и далновидността си той очертава тенденциите към модернизация по примера на напредналите западни държави, съобразени с изискванията на времето.

В същност какви са механизмите, чрез които едно правителство може да въздейства върху развитието на стопанството? Част от тях са използвани още от правителството на Стефан Стамболов в края на ХІХ в. Това са: протекционистичната политика, даването на концесии, преките и косвените данъци, дотациите. В известен смисъл от тези действия на правителството на Стамболов зависи какъв е характерът на икономиката и държавата ни днес. Защото силата на стамболовото време е и в това, че след него управлява правителството на Константин Стоилов, което продължава и развива започнатото от предишното правителство – особено в законодателно отношение.

## **Заклучение**

В днешната икономическа действителност трудно можем да разберем каква държава е България. С либерална икономика или с консервативна? Либерален капитализъм ли е установен или т.нар социално-пазарна икономика? Последният термин в нашата действителност е твърде размит и нищо неозначаващ. Къде е приемствеността в стопанската политика на държавата? Към какво се стремим, какво целим в икономическо отношение.

Както вече бе отбелязано, приемственост в наше време липсва – освен в констатираните нарушения, граничещи с престъпления, за които обаче все няма виновни и осъдени.

Защо мерките и провежданата от Стамболов политика днес са трудно приложими? Историческите и икономическите условия днес са много различни.

На първо място следва да отбележим, че в условията на общия пазар и интегрираната ни в ЕС икономика протекционистката политика е неприло-



жима. Самата логика на ЕС я отрича до голяма степен. Това би било против правилата на свободното движение на стоки и услуги.

Как да посъветстваме политиците ни да вземат заеми като Стамболов и да строят. За тегленето на заеми те са научени добре – размерът на държавния дълг гони 14 млрд. лв. А до строителство на инфраструктура, за развиване на селското стопанство, науката и образованието теглените кредити все не достигат. Не са започнати на практика нито продължението на магистрала Тракия, нито на магистрала Мизия, нито пък Дунав мост II. Състоянието на инфраструктурата е отчайващо. Не се правят основни ремонти, нито се подемат нови инициативи.

Днес в провеждането на икономическата си политика правителствата ни са обвързани с волята на Световната банка. Стопанството ни е във валутен борд, който много ограничава възможностите за взимане на суверенни икономически решения. На практика всяко решение подлежи на последващо одобрение от финансовите ни опекуни.

Сивата икономика процъфтява. Постъпленията в бюджета за данъци, пенсионни и здравни осигуровки са далеч от предвиденото – и в законово, и в практическо отношение. Обществена тайна е, че огромната част от работещите в частния сектор, ако биват въобще осигурявани, са осигурявани на минимална заплата или в най-добрия случай на заплата значително под получаваната. А това рефлектира както върху мотивацията на работещите, така и върху важните бюджетни държавни дейности.

Какво може да бъде взимствано от идеите и размаха на Стамболов? Да се проведе аналогично на Стамболовото всеобхватно бързо **инфраструктурно строителство** – модерно съвременно строителство на пътища и други транспортни съоръжения, което е основа за просперитета на икономиката на страната и повишаване стандарта на живот на българските граждани. Онова инфраструктурно строителство, което да оправдае определението за България – „кръстопът на Балканите“, който е най-пряката връзка на Европа с Азия. Оттук точно трябва и да се започне.

**Образованието** – и средното, и висшето образование се нуждаят от сериозна реформа. Нужно е значително намаляване на броя на ВУЗ. Крайно време е да се разбере, че е ненужно да се издържат десетки хиляди студенти, чиято безработица само се отлага във времето. Онова, от което България се нуждае днес, е хора, подготвени за реалния живот, което означава образование с подчертано практическа насоченост. Само така вложеното в образованието ще се възвърне и ще има работа за подготвените специалисти в различните отрасли на стопанството. Както и достойно заплащане, каквото в момента поради наводнения с кадри пазар липсва. Едновременно стъпило на традициите и разумно и последователно модернизирано просветното дело би могло да даде на България съвременно и критично мислещи хора, които

да помогнат за развитието ѝ в бъдеще. В тази посока разсъждават всички, които мислят за просперитета на страната си, както Стамболов навремето. Малко известен факт е, че в отсъствието на титуляра министър на просвещението Георги Живков, Стефан Стамболов като управляващ и просветното ведомство изготвя доклад до V ОНС за откриване на Висше училище в София. Основната цел на мащабната за времето си инициатива е грижата за младите хора и тяхната реализация в живота. И в тази посока днешните ни държавници има какво да се поучат от именития си предшественик.

**Производството** – върно е, че в настоящите условия е невъзможно да се увеличат митата на чуждестранните стоки, за да се защити родното производство. Но какво пречи на държавата да осигури благоприятни условия за кредитиране на желаещите да развиват българското производство, независимо дали говорим за селско стопанство, или за промишленост? Могат да се вземат и други мерки – намаляване на данъчната тежест на предприятията за първите по-трудни години от съществуването му, докато излезе на печалба, освобождаване от държавни такси, обвързване на държавата, която да предпочита винаги родни производители при големи поръчки.

**Приемственост** – тя е необходима, за да не започва всяко следващо правителството работата си така, все едно е първото и последно българско правителство. Трябва да има национална стратегия, приоритети, цели, които да се следват от всички. „Строителите на съвременна България“ затова са останали в историята, защото са знаели какво целят, защото са милеели за България. Такъв е бил Петко Каравелов, който пред чужди журналисти и с явни следи от бой в затвора на въпросите им: „Върно ли е, че са ви били?“, отговаря гордо: „В моята България такива работи не стават.“ Такъв е бил и Стефан Стамболов, за когото и най-ревностните му критици не могат да отрекат, че е обичал и милеел за България, и всичко, което е правел, е било за нейното добро и бъдеще. Такъв отговорен политик е бил и Константин Стоилов, който въпреки борбата си срещу Стефан Стамболов стъпва на всичко положително и здраво, започнато от него в стопанството и в политиката по отношение на националния въпрос, за да го продължи и развие.

А съвременните ни политици вероятно също ще останат в историята, но с икономически и приятелски кръгове, с това, че все не ги разбираха или погрешно ги тълкуваха журналистите, че някой все трябваше да превежда това, което „те били искали да кажат“, с показни убийства, мафиотски структури, с вотове на недоверие (кой повече издържал), с министър, открито наричан „Господин 10%“, със свещи, нощни бдения и разцепления на църквата, с инфлации, деноминации, банкови фалити, зърнени кризи и т.н.

Докъде сме стигнали? По времето на Стамболов България е официално васална, но практически суверенна. Днес тя се намира в унижителното положение да бъде официално суверенна, но в действителност васална, подчине-

на чрез неизгодни за България международни договори на Световната банка, НАТО, на интересите на руските и турските реваншисти. Ако говорим за криза на държавността, то тя се състои именно в този факт. Същото важи и за икономическото развитие и стопанската ни политика.

Да, има какво да се научи от миналото и от жертвоготовността и трудолюбието „в полза на роду“ на големия политик Стефан Стамболов. Може условията да са други и да са минали 120 години, но и в областта на икономическата политика, и в патриотизма, и в грижата му за България, и в стремежа към независима политика и развитие можем и трябва да приложим много от опита му.

## Библиография

Енциклопедия България, том 6, С., 1988.

История на България, том 7, С., 1991.

*Лазаров, И., П. Павлов, И. Тютюнджиев, М. Палангурски.* Кратка история на българския народ, С., 1999.

*Натан, Ж., Л. Беров, В. Хаджиниколов* (ред.). Икономика на България, С., 1965.

*Пантев, А., В. Танкова и др.* Български държавници (1878–1918), С., 1993.

*Пантев, А.* История на България, С., 1993.

*Саздов, Д., М. Лалков, Р. Попов, В. Мигев.* История на България (681–1944), том 2, С., 2003.

*Тонев, Ст., Д. Давчева.* Стефан Стамболов в спомените на съвременници, С., 1992.  
Статистически справочник, НСИ, С., 2005.

## СТОПАНСКА ПОЛИТИКА НА ИТАЛИЯ В ПЕРИОДА 1922–1939 Г.

*Павел Атанасов*

### **Уводни думи**

От най-дълбока древност до наши дни Италия е оказвала и оказва материално и духовно влияние върху съдбата на Европа. Започвайки от Римската империя, минавайки през Ренесанса и достигайки до съвременното ѝ положение на една от седемте най-развити държави, не можем да не обърнем внимание на един от най-спорните и бурни периоди от историята на Ботуша – установяването на фашисткия режим на Бенито Мусолини.

Фашизмът, основан на едноличната власт, управлява Италия почти четвърт век. След Златния век на Ренесанса полуостровът отново влияе върху съдбата на Европа. Този път обаче влиянието е пагубно и ще доведе страната до катастрофата и поражението във Втората световна война. Фашизмът, който претендира за установяването на нов политически и социален ред, намира привърженици в периода между двете световни войни, а диктатурите, изправени срещу демокрациите, пряко произтичат от него, включително и най-пагубните от всички – националсоциализмът и съветската диктатура. Те, чиито последици все още не са напълно премахнати, се отнасят към главните явления от първата половина и средата на ХХ в.

От самото начало проблемът за произхода и естеството на фашизма поражда спорове. Еволюцията на политическия мисъл от последната третина на ХІХ в. тласка развитите страни към република или парламентарна и либерална монархия. Фашизмът обаче прекъсва тази тенденция и поставя въпроси, на които редица учени и политици се опитват да отговорят. Онези, които възхваляват Мусолини, наблягат на индивидуалността, на личния коефициент на провиденциалния свръхчовек. От своя страна самите италианци, възпитани в духа на буржоазния либерализъм, обусловил духовното и материалното укрепване на младата монархия, виждат във фашизма една историческа аномалия, едно внезапно и неочаквано отклонение от нормалния ход на обществената еволюция, нямащо корени в миналото на нацията. Други пък виждат във фашизма типично италианско явление, логичен израз на недостатъците на страната, която след обединението си не успява да разреши най-важните проблеми на нацията и да установи истински парламентарен режим. За привържениците на марксисткото тълкуване акцентът пада върху социалните и икономическите фактори. За тях фашизмът е преди всичко класово явление, реакция на капиталистическата буржоазия срещу кризата след Първата световна война.

На практика фашизмът е следствие на съвкупност от причини с различно съдържание и обхват и не може да бъде сведен до наличието на една или няколко сили, които поради сходни интереси са го създали. Фактът, че диктатурата е европейско явление, използвало кризата на класическите демокрации след Първата световна война, и че зараждането на главните авторитарни режими предлага редица аналогии с укрепването на фашизма, не позволява да му придаваме чисто италиански привкус. Но ако е истина, че икономическите и социалните фактори в редица европейски страни след 1918 г. обуславят една предфашистка ситуация, вярно е също, че на полуострова диктатурата придобива типично италианска тоналност по отношение на разновидността, на манталитета, на психологията на вождя и на опита за разрешаване на проблемите и противоречията.

## **Възникване на фашизма и установяване на фашисткия режим**

**Зараждане на фашизма.** Търсейки предпоставките за възникване на фашизма и неговото утвърждаване, трябва да обърнем внимание на обстановката в Италия след Първата световна война. След нейния край италианците се озовават в ролята на победени в лагера на победителите. „Трицветна“ Италия на либералите е притисната между „червена“ Италия на социалистите и комунистите и „черна“ Италия на католиците и впоследствие на фашистите. Кралство Италия изживява тежка следвоенна криза. Военният конфликт на нася тежък удар върху структурата на младата унитарна държава, която до този момент няма и половинвековна история. Войната задълбочава тежкото социално разслоение и недовършеността на нацията. Дребната буржоазия е силно засегната от кризата в земеделието и обезценяването на парите. Италия понася тежки загуби в жива сила – от над 5 млн. мобилизирани над 600 хил. са убити, ранените са почти 1 000 000, от които над 200 000 остават инвалиди. Войната поглъща до 54% от националния доход. Увеличени са данъците, но това не помага и държавният дълг нараства от 15 218 000 лири през 1914 г. на 50 554 000 лири през 1918 г. Паричната единица се обезценява главоломно. Инфлацията оказва силен ефект върху цените и заплатите. Конфликтът и кризата променят отношението между града и селото, върху хармоничното развитие на които от векове се изгражда италианският живот. Редица предприятия в Северна Италия са принудени да преустановят производството. Страната е залята от протести, стачки, барикадни боеве и др. В същото време италианските политици имат претенции за Албания, Риека, Додеканезките острови и Измир, но не получават нищо, за което допринася и негативното отношение на президента на САЩ, Удро Уилсън, към премиера на Италия, Орландо. Недоволството и кризата се задълбочават.

В тази обстановка се заражда и прави първите си крачки фашизмът. Неговата рождена дата е 23 март 1919 г. На този ден в Милано Бенито Мусолини, заедно със свои бивши другари от щурмовите отряди на италианската армия, създава движение с името „Fasci italiani di combattimento“ („Италиански бойни групи“).

До този момент Мусолини вече има солиден политически опит. Създавайки фашисткото движение, той осъзнава промените в живота на човечеството, внесени от Първата световна война, има пред себе си и ценните уроци, получени в миналото му на един от лидерите на социалистическата партия. До началото на войната Мусолини се движи в социалдемократически среди, контактува с емигранти болшевики, дори се среща с Ленин на честване на Парижката комуна в Женева. От 1912 г. е главен редактор на социалистическия ежедневник „Avanti“. След началото на войната обаче напуска социалистическата партия и започва да издава вестник „Il popolo d'Italia“ („Италианският народ“), с който пропагандира за включването на Италия във войната на страната на Антантата. Мусолини отива като доброволец на фронта и е включен в т.нар. ардити – щурмови отряди, използвани за изненадващи атаки срещу неприятеля. Там обаче бива ранен и се завръща в Италия. Всичко това обуславя създаването на фашизма като движение, обединяващо в себе си социални и националистични елементи. Социалните елементи Мусолини извлича от социалдемократическото движение, а националистичните лозунги са плод на участието му в Световната война.

Фашизмът в началото е движение, имащо за учител Ленин, а за държавен модел – Съветска Русия. Показателна за това е първата програма на „Fascio di combattimento“ от 1919 г., която може да бъде считана за основа на класическия фашизъм, незасегнат от последвалите изменения на политическата действителност. В нея са закрепени искания за: децентрализация на изпълнителната власт, автономна администрация на областите и местна на общините; избиращо право за навършилите 18 години мъже и жени; премахване на всички социални различия; премахване на задължителната военна повинност, всеобщо разоръжаване, забрана върху производството на оръжие; свобода на мнението; свобода на сдружаването, на религията, на печата; 8-часов работен ден; осигуровки при болест и безработица; по-високи заплати за работниците; работнически съвети в предприятията; одържавяване на банките; конфискация на незаконно придобитите имоти и на 85% от военновременните печалби; прогресивно подоходен данък и т.н.

**Завземане на властта.** В началото фашизмът търпи неуспехи. На изборите през ноември 1919 г. победа постигат социалистите, а фашистите не печелят нито едно депутатско място. Социалистите обаче се провалят в опитите да реализират своята програма и през лятото на 1920 г. фашизмът получава нов шанс. Възползвайки се от страха на буржоазията от болшевиките, той си

осигурява финансовата подкрепа на голям брой индустриалци и предприемачи, които виждат в него средство за противодействие на пролетарската революция. През 1921 г. фашисткото движение прераства в Национална фашистка партия (НФП). Приета е нова програма, в която водещи са вече националистичните елементи и идеята за силна фашистка държава. Мусолини създава мита за държавата и нацията, като го противопоставя на идеята за класова борба и интернационална солидарност на експлоатираните. За бащата на фашизма държавата е „абсолютното, спрямо което индивидът и групите са относителни. Фашистката държава има едно съзнание и една воля, които създават една „етична“ държава. Държавата [...] е морален и духовен факт, защото осъществява политическата, юридическата, икономическата организация на нацията и защото такава една организация е по време на зараждането си и по време на развитието си манифестация на разума.“ На практика чрез фашизма Мусолини се изправя срещу капитализма и болшевизма, като заявява: „От остатъците на либералните, социалистическите, демократичните течения фашизмът извлича онези елементи, които още имат жизнена стойност.“

През 1921 г. и в Италия се появява Комунистическа партия, което дава възможност на фашистите да се обявят за спасители на страната от „червените“. През май 1921 г. се провеждат нови избори, на които фашистите печелят само 32 депутатски места. Тогаво Мусолини решава да вземе властта с директна акция. В това отношение е подпомогнат от грешката, която допускат либералите и демократите, а именно – надценяват опасността отляво и подценяват тази отдясно. След изборите фашистите са поканени да участват в коалиция с управляващия блок. Целта на либералния министър-председател Джолити и на крал Виктор-Емануил III е Мусолини да бъде използван за премахване на социалистическото и комунистическото движение, а след това да бъде отстранен от властта. Мусолини обаче няма намерение да играе отредената му роля, той иска само едно – да управлява самостоятелно Италия. С тази цел на 28 октомври 1922 г. той свиква в Неапол фашистки конгрес, който организира „поход към Рим“, чиято цел е ясна – завземане на властта. На 30 октомври 1922 г. „черноризците“ са пред столицата. Римският гарнизон е в състояние бързо да се справи със зле въоръжените фашисти, но крал Виктор-Емануил III, стараещ се да предотврати кръвопролитие и притиснат от всички, препоръчващи му Мусолини, отказва да обяви извънредно положение и предлага на фашисткия лидер да оглави ново правителство: Мусолини постига голямата си цел.

От този момент започва изграждането на тоталитарната фашистка държава. В този процес се наблюдава известен синхрон в политическите и икономическите промени, като последните са по-определящи за обратите и колебанията в дейността на Мусолини.

**Вътрешна политика.** В началото се наблюдава стремеж към успокояване на страстите. Мусолини включва в правителството освен фашисти, либерали, членове на католическата партия и социалдемократи. Фашистите запазват традиционните стълбове на държавата, но установяват политически надзор чрез доверени пълномощници. Реално управляващият орган е Големият фашистки съвет, оглавен от Мусолини, който по-късно създава и доброволна милиция под свое командване.

През 1924 г. се провеждат избори, спечелени от фашистката партия.

В тази обстановка се заражда нов политически конфликт. През 1924 г. е убит един от основните противници на НФП – депутатът социалист Матеоти. Убийството му, извършено от близки на властта хора, предизвиква бурни реакции. Под въпрос е поставено съществуването на новото правителство. Мусолини обаче се справя с кризата и прави решителни стъпки към разбиване на съпротивата и изграждане на основните звена на фашистката държава. До 1926 г. Италия е напълно фашизирана. Новото, изцяло фашистко правителство забранява тайните общества, като ударът е насочен най-вече към масонските ложи. С приетите закони за защита на държавата правомощията на министър-председателя са значително разширени и на практика се сливат в едно законодателната и изпълнителната власт, защото на премиера и правителството се разрешава да издават декрети и закони без съгласието на парламента. Кралските укази подлежат на обсъждане и одобрение от Министерския съвет. Администрацията е подложена на сериозна чистка. Вследствие на извършената реорганизация властта се централизира. Изборните органи на местната власт са заменени с назначаеми. Забранени са профсъюзите и политическите партии, освен НФП. Печатът и радиото са подложени на цензура. „Фашото“ (ликторският сноп – символ на властта в Древен Рим) влиза в държавния герб. С извънредни закони държавата разширява намесата си във всички сфери на обществения живот. Режимът установява милитаристичен дух и концентрира влиянието си върху младежта, надъхвана с програма за превръщането на Италия в могъща колониална империя.

Мусолини си осигурява и подкрепата на църквата – на 11 февруари 1929 г. са подписани Латеранските споразумения, които признават Ватикана за държава под върховния суверенитет на папата, който на свой ред признава Савойската династия.

**Икономическа политика.** В общи линии това са промените във вътрешното положение на Италия, осъществени от Мусолини, които позволяват фашизмът да обхване цялата страна. Паралелно и синхронизирано с тях се осъществява и икономическата политика на новия режим. Фашистката политика в сферата на стопанската дейност образно можем да разделим на три етапа: либерална фаза, корпоративизъм и дирижизъм и времето след Световната криза от 1929 г. Това, което обединява трите етапа на фашистката



икономическа политика, е ръководната идея частната инициатива да бъде подчинена на всеобщия интерес на нацията. Отрича се съществуването в обществото само на две класи – пролетариат и буржоазия, които са в постоянен конфликт. За Мусолини те са част от една по-голяма система, като конфликтът помежду им е инцидентен, а не систематичен. Фашизмът се стреми да наложи сътрудничество между капитала и труда. Поради тази причина основополагаща става задачата за изграждането на корпоративната държава, чиято цел е именно тази – да замени класовата борба с професионално сътрудничество в името на нацията. Оттук неминуемо идва и силната държавна намеса в стопанския живот на страната.

**Либерален етап.** През първия период, след трудностите по завземане на властта, възходът на фашизма е улеснен от нажежената световна обстановка, която продължава до Американската криза от 1929 г.

От 1920 г. в селското стопанство започва да се проявява съвземане от следвоенната криза, от 1922 г. това се наблюдава и в промишлеността. То е особено отчетливо в периода между 1922–1925 г. Доходът на глава от населението реално нараства от 1375 лири през 1916–1920 г. на 2786 лири през 1921–1925 г. (+102,6%) и на 3189 лири през 1926–1930 г. Повишаването на жизнения стандарт е очевидно. Реалната дневна средна работна заплата от 100 лири през 1913 г. става 111,8 лири през 1925 г. и 120,7 лири през 1928 г. Това подобрене смекчава социалните проблеми и броят на безработните спада от 541 725 души в края на 1921 г. на 122 000 души в края на 1925 г.

Във всяка държава въпросът за финансите е от първостепенно значение, като това важи в още по-голяма степен за страна, току-що излязла от световен военен конфликт. До юли 1925 г. финансите в Италия се управляват от Алберто де Стефани, който се опитва да успокои бизнес средите с либерална политика. Той се заема да оживи износа чрез сключването на редица търговски договори и да реформира данъчната система, премахвайки военните данъци. Голяма част от незаконните доходи, натрупани вследствие на Първата световна война, са конфискувани и заличени и се въвежда подоходен данък, като таксите върху наследството са намалени. Предприети са поредица от либерализиращи мерки, благоприятстващи предприемачеството: премахване на контрола върху цените и наемите; спиране финансирането на кооперативите и премахване наченките на аграрна реформа, целяща разделяне на големите имения. Първоначалната идея за държавата на Мусолини предполага отказ от пряка намеса в икономиката. Затова не се национализират застраховките и производството на кибрит, а железниците, пощите и съобщенията преминават в частния сектор. Преките данъци отстъпват водещата си роля на косвените. За първи път след войната бюджетът за 1925 г. е уравновесен. Въпреки това търговският и преди всичко финансовият баланс остават в недостиг, а лирата дава признаци на отстъпление. Достига се до увеличение на

цените, което от своя страна води до спекула. Това кара правителството да наблюдава по-отблизо борсовия пазар и да увеличи размера на сконтото от 5 на 7%. Това предизвиква недоволство сред бизнес средите, на които режимът е задължен. Те успяват да издействат отстраняването на де Стефани и замяната му със свой човек – Джузепе Волпи ди Мисурата. Новият министър на финансите съумява да намали държавния дълг чрез конверсия и консолидиране на заеми, а с помощта на външни заеми успява да уреди начина на плащане на военните заеми към Великобритания и САЩ. През май 1926 г. осъществява отдавна планирана реформа, вследствие на която Италианската банка става единствената институция за емитиране на парични знаци и пускане в обращение на ценни книжа, като се премахват паричните привилегии на Банко ди Рома и Банко ди Сичилия. Лирата се съвзема като през 1927 г. достига 18,15 за щатски долар. Това кара Мусолини да стабилизира валутата и да провежда политика на дефлация. Новият курс е фиксиран при увеличаване от 19 лири за долар и 92,46 за английска лира. Това е прословутата *quota novanta*, която връща на италианската валута 1/3 от стойността ѝ отпреди войната. Мотивите за тази операция са многобройни, но като най-важни се изтъкват два от тях: първо – загрижеността за националния престиж, и второ – желанието да се намали цената на вносните промишлени суровини. Но мерките не постигат желаните резултат. Стига се до т. нар. криза на стабилизирането, почувствана остро в индустрията, където размерът на заетостта от 100 на 1000 през 1922 г. става 195,8 на 1000 през 1926 г., за да спадне на 163,7 на 1000 през следващата година. По този начин броят на безработните през 1927 г. достига 414 283. Кризата е още по-тежка в земеделието, особено за селяните от Юга, износители на плодове и зеленчуци. Рязко спада производството на жито. През юли 1928 г. Волпи е заменен от Антонио Москони, привърженик на идеята за силна държавна намеса в стопанската област.

**Корпоративизъм и дирижизъм.** Фашизмът поема по нов път, засилвайки влиянието си върху икономиката и опитвайки да стимулира производството. От юни 1925 г. синдикалната свобода е практически премахната и фашистките профсъюзи монополизират отношенията между работниците и работодателите. Това е една от първите стъпки към изграждането на корпоративната държава и своеобразно начало на втория етап от фашистката икономика – този на корпоративизма и дирижизма. Под влиянието на Едмондо Росони е поет курс към т.нар. интегрален синдикализъм, като думата „корпорация“ постепенно измества понятието „синдикат“. На 3 април 1926 г. е направена поредната стъпка към корпоративизма – приет е „законът Роко“, който създава йерархията на фашистките профсъюзи, които вече обхващат всички сектори на националната заетост и заедно с работодателите обсъждат колективните трудови договори, фиксират трудовите норми и заплатите във всеки бранш, а стачката е обявена за незаконна. На 21 април 1927 г. е напра-

вена финалната крачка – приета е Хартата на труда. Тя установява корпоративната държава като регулатор и единствен законодател на всяка стопанска дейност, подчиняваща частната инициатива на националния интерес. Разпределението на работната сила става чрез фашисткото бюро по труда. Това води до значително нарастване на членовете на фашистките профсъюзи.

Според закона корпорацията обединява в успоредни организации с равни права всички работници, работодатели и техните фашистки профсъюзи. Корпоративизмът става основа на фашистката идеология и законодателство. Създадени са Министерство на корпорациите и Национален съвет на корпорациите (1930), ръководещи 22 корпорации, които обединяват работниците, селяните и служителите по стопански отрасли – промишленост, селско стопанство, търговия, транспорт, банково дело. От своя страна предприемачите се обединяват в четири корпорации – промишлена, финансова, търговска и земеделска. Упражняващите наемен труд и свободни професии също са обединени в свои корпорации. Министър на корпорациите и председател на Националния съвет е Мусолини. Ръководител на съответните местни, областни и национални корпоративни обединения е съответният ръководител на НФП. Целта е корпорациите да заменят класовата борба с професионално сътрудничество. Трансформирането на синдикализма в корпоративизъм си поставя за цел да изглади острите противоречия между работници и работодатели. Нацията получава предимство пред личността и класите. Ето защо корпоративизмът е прославен като фундаментална революционна доктрина, даваща разрешение на социалния антагонизъм, проблем, останал непреодолян от марксизма или реформизма. Икономическото значение на корпоративизма е толкова голямо, че той се превръща в рамка и на политическия живот, замествайки традиционната избирателна система с новосъздадената корпоративна такава. Камарата на депутатите се преобразува в Корпоративна камара. По новата система са проведени изборите през март 1929. Всички фашистки корпорации и други организации трябва да посочат общо 800 кандидати за депутати. От тях Големият фашистки съвет избира 400, чиито имена са публикувани в печата. В деня на изборите избирателите посочват с „да“ или „не“ дали одобряват предложения им списък. По този начин фашизмът заздравява обществената си опора. За мнозина тези избори са своеобразният епилог на фашизирането на Италия.

Друг важен момент от икономическата политика на фашисткия режим е провеждането на политика на строг протекционизъм. Военната и химическата промишленост, енергетиката, автомобил- и корабостроенето се превръщат във водещи отрасли с оглед зараждащите се колониални амбиции на Мусолини.

Намесата на държавата в икономиката, въпреки някои негативни моменти, позволява осезаемо нарастване на производството. Доктрината на самозадоволяването – автархията, която ръководи италианската икономика, е засилена

заради санкциите, наложени от Обществото на народите във връзка с войната в Етиопия. Един от най-значимите моменти в тази кампания е т.нар. битка за жито, организирана с цел да се осигури снабдяването със зърнени храни, които хронично не достигат. Въведена е митническа защита за зърнените храни, а пропагандата, състезанията и наградите карат хората да засяват по-големи площи с жито. Тази инициатива дава резултат. Добивите се подобряват и реколтата от 4,85 млн. тона в периода 1909–1913 г. нараства на 7,59 млн. тона през 1935–1939 г. Така е гарантирано националното потребление.

Интересен аспект на фашистката политика в селското стопанство е и т.нар. бонификация, която се развива силно след 1928 г. Тя представлява усвояване на нови обработваеми земи чрез пресушаване, дренаж, напояване и залесяване. На практика тази идея не е нова, върху нея се работи още от 1870 г. Не е лесно да се даде безспорна оценка на дейността на фашизма в тази насока, защото статистическите данни невинаги са ясни, но е сигурно, че бонификацията има положителен ефект върху селското стопанство. По план на Ариго Серпиери изоставените или необработваемите земи са почистени, след това колонизирани, като отделните парцели са раздадени на селяните, които получават възможност да станат техни собственици. Усилията са насочени главно към наводнимите области по долното течение на река По, благистите равнини и Тиренското и Адриатическото крайбрежие. След 1931 г. бонификация е предприета и в полетата около Рим до вратите на столицата, изоставени от векове заради маларията. Създадена е и нова провинция – Литория (дн. Лагина) около новите градове Литория и Сабодия. Над 77 000 души участват в бонификацията, като по този начин тя се превръща в средство за преодоляване на безработицата.

Изработването на социално законодателство, което почти изцяло липсва в Италия до този момент и чиито основни насоки са запазени и до днес, също е сред успехите на режима. Създадени са взаимноосигурителни каси по браншове със задължително членство и са включени в Националния институт за осигуряване при болест. Създадени са и ред други организации за застраховка при трудова злополука, инвалидност, старост, майчинство, туберкулоза. Над всички тях стои Националният институт за социални осигуровки (дн. Национален институт за обществено осигуряване). Към социалното законодателство трябва да отнесем и демографската политика. Основната ѝ цел, продиктувана от желанието за могъщество на фашизма, е увеличаване на човешкия ресурс на нацията, който е възприеман като инструмент на силата на режима и база за експанзионизма и целеното величие. Мусолини създава законодателство, насърчаващо раждаемостта. Организирана е силна пропаганда, в която дейно участие взема и църквата. Отпускат се премии и помощи за многодетните семейства, като в същото време е въведена специална такса за ергените. От друга страна, фашистският лидер счита, че социалните мерки ще намалят смъртността. Мусолини се стреми към Италия с население от 60 000 000 души в средата на века. Едновре-

менно с това емиграцията е строго регламентирана и възпрепятствана. Преброяването през 1921 г. отчита население от над 37 000 000 души, а 10 години по-късно – през 1931 г. италианците вече са над 41 000 000 души. Демографският баланс е много по-добър от страни като Франция и Великобритания, страдащи от ниска раждаемост.

Развива се мащабна строителна дейност, характерна за всички тоталитарни системи от онова време. Част от строителните дейности имат чисто пропагандни функции, но друга част се стремят към подобряване на все още крайно недостатъчните съоръжения. Една от основните задачи на режима е модернизирването на комуникациите и транспорта. В железниците, където до този момент цари хаос, е въведен ред. В тази връзка Мусолини е наричан от привържениците на фашизма „човекът, който накара влаковете да пристигат навреме“. Слага се началото на електрифицирането на жп линиите; довършен е отрязъкът Рим – Неапол и особено пряката линия Болоня – Флоренция, с тунел през Апенините, дълъг повече от 18 км.

През 1928 г. е създадена автономна организация за строителство и поддръжка на пътната мрежа (ANAS). Започва строежът на първите магистрали, по отношение на които Италия е на първо място в Европа, въпреки че страната е едва на осмо място в света по брой на автомобили през 1938 г. Строежът на автострадите се поема от частни фирми, които събират такса, а държавата гарантира лихви и поема амортизацията на 1/3 от вложения капитал. До 1933 г. са построени 432 км, предимно около ломбардската столица Милано. През 1939 г. цялата дължина на магистралите достига 575 км, но заради войната строителните работи намаляват. Фирмите не успяват да спазят поетите задължения, освен за участъка Милано – Комо, като останалите са откупени от държавата.

Друг момент, който заслужава внимание, е урбанизацията, предприета от фашисткия режим. Тя е обусловена от желанието за могъщество и величие на Мусолини и засяга най-вече столицата Рим. През 1925 г. Мусолини казва: „след пет години Рим ще се стори чудесен на хората, дошли от целия свят, просторен, подреден, могъщ както по времето на империята на Август“. Фашисткото градоустройство и архитектура се стремят към колосалното. Т.нар. ликторски стил, характерен и за голяма част от съвременните италиански градове, съчетава функционалността и практичността на сградите и масивността на обемите. Модерните постройки са отделени от останките от Римската империя. Около форума на Траян е разчистено, вземат се мерки, така че да изпъкнат Колизеумът и други антични сгради; създават се триумфални пътища.

**Голямата депресия и нейните последици.** Американският крах от 1929 г. води до тежък банков и борсов трус и нарушаване на финансовия баланс. Забавянето на световната активност засяга един от основните пунктове на страната – добре организирания туризъм. Голямата депресия обхва-

ща Италия през юни 1930 г. В края на 1932 г. безработните са над 1 млн. души; промишлеността буквално се срива; външната търговия намалява с 2/3; печалбите от морския трафик – с 63%, а тези от туризма с 62%. Лирата отново отстъпва от позициите си и през 1932 г. за финансов министър е назначен Гуидо Жунг. Мусолини се вкопчва в т.нар. *quota novanta*, засилвайки митническите такси, установявайки строг контрол на обмена и сключвайки споразумения за бартерни сделки с някои страни. Като резултат намесата на държавата в стопанската дейност се задълбочава още повече.

През 1933 г. е създаден Институт за промишлено преустройство, който и до днес управлява италианския стопански живот. Институтът помага на банките в затруднение, изкупувайки голяма част от индустриалните им акции. Но тъй като препродажбата на тези ценни книжа се оказва трудна, новата организация е принудена сама да управлява сделките, с контрола над който се е сдобила. Институтът пристъпва към прегрупиране и сливане на финансови институции в холдинги, оглавяващи даден бранш. За тази операция държавата изразходва 4 млрд. лири, като засилва контрола си върху производството с посредничеството на редица монополисти в областта на комуникациите, плавателните фирми, корабостроенето и черната металургия.

От този момент обаче фашизмът тръгва надолу, въпреки че на пръв поглед завладяването на Етиопия увенчава успехите на режима. За да намери изход от кризата, Мусолини насочва усилията си към въоръжаване, към политика на колониална експанзия и империализъм, които ще тласнат Италия към хитлеризма, безумието и разрухата на Втората световна война.

## **Заклучение**

Историята на фашизма, макар и разгледана набързо, може да бъде основа за редица обобщения и полезни изводи.

Фашисткото движение се заражда като идеология, поставяща искания, които би одобрил всеки привърженик и на демокрацията, и на либерализма. Показателна за това е първата програма на движението от 1919 г. – основата на чистия, класическия фашизъм. След овладяването на властта обаче фашизмът претърпява негативна трансформация, като желанието за власт на Мусолини го превръща от първоначалния спасител на Италия в основна причина страната да участва в лудостта на Втората световна война.

Успехите, които режимът постига в началото, по безспорен начин показват, че тоталитарните системи, и в частност фашизмът, не са лишени от рационални основи и позитивни насоки. Показателно в този смисъл е положителното отношение към фашистката идеология на широките народни маси, както и на голям брой държавници и учени мъже, дори в България.

Стоян Михайловски в своята книга „Политически и философско-религиозни размишления“ пише: „ако можем да речем, че желанието на просветените и добросъвестни хора са едно упътване към отгатването на бъдещето, фашизмът ще превъзмогне и ще възтържествува над всичките си противници.“

С течение на времето обаче фашизмът проявява негативните тенденции, характерни за тоталитарните системи – самозабравата на лидера, стремежът към величие и световно господство обуславят похабяването на постигнатите положителни резултати в кампанията по милитаризиране на обществото с оглед неизбежната война като единствено средство за постигане на новите цели пред режима. Пропуснат е моментът, в който фашизмът да еволюира според историческата реалност и да продължи мирното си съществуване. Поради тази причина в един момент фашизмът влиза в орбитата на нацизма и допринася за ужаса и погромите на Втората световна война, която показва колко много още има да учи човечеството и от негативните последици на която все още не можем да се отърсим напълно.

И тъй като историята и нейното изучаване имат смисъл само ако са огледало на бъдещето, противоречивата съдба на фашизма може да бъде източник на немалко ценни уроци за следващите поколения. Както не можем да твърдим, че има напълно добри и лоши хора, така не можем да считаме, че има изцяло добри и лоши политически системи и идеологии. Всяка има добри страни, които могат да бъдат използвани, и негативни проявления, които трябва да бъдат ограничени или премахнати, ако е възможно. Ето защо част от рационалните елементи на фашизма като социалното законодателство, отговорната намеса на държавата в икономиката и др. могат да бъдат приложени и днес, разбира се, съобразени и хармонизирани със съвременната социално-икономическа и политическа действителност.

Много от основните идеи и постулати на фашизма обаче днес са неприложими, макар че именно част от тях се радват на популярност сред „популистки“ привърженици на движението, докато в същото време позитивните моменти на доктрината остават на заден план или биват премълчавани както от привържениците ѝ, така и от противниците на фашисткото учение.

Най-същественният урок, който дава фашизмът обаче, се заключава в това, че историята на движението показва на практика как нерядко наистина добрите намерения постилат пътя към ада. Виждаме процес, в който властта, стремежът тя да бъде запазена и разширена, самозабравата и неблагоприятната външнополитическа обстановка променят първоначалните идеи и превръщат отстояването на постигнатото влияние във водеща цел и ценност – негативно явление, познато и извън рамките на Италия в периода 1922–1939 г.

## **Библиография**

*Калинова, Е.* История и цивилизация за 10. клас, Рива–Прозорец–Просвета, С., 2001.

*Марков, Г.* Светът през XX век. Летониз, Дамян Янков, С., 2000.

*Мирчева, Х.* Съвременна история. Светът в историята на XX век, Софи-р, С., 1999.

*Михайловски, С.* Политически и философско-религиозни размишления, Кама, С., 1999.

*Семков, М.* Записки по съвременна история 1918–1945, С., 1992.

*Семков, М.* История за 10. клас, Свят. Наука, С., 1995.





## ДЪРЖАВНО-РЕГУЛАТОРНИ АКЦЕНТИ В СЪВРЕМЕННОТО ГЕОИКОНОМИЧЕСКО ПРОСТРАНСТВО

*Анализът на социално-икономическата ситуация както във вертикален (исторически), така и в хоризонтален (геополитически) разрез е ключова характеристика на съвременното системно мислене. Способността на управляващите да се справят успешно или да не се справят с възникващите политически, икономически или други проблеми е свързана до голяма степен с умението им да вникват в тях, разглеждайки ги като естествен резултат от въздействията на разнопосочни фактори, влияещи върху пътя им във времепространството. Държавните органи във всяка страна, чрез управленските решения, с които регулират икономическите и социалните отношения, осъществяват на практика и политическа дейност, формираща специфичния политически модел на съответната държава. В раздела са разгледани някои важни фактори, влияещи върху съвременното геополитическо пространство, както и специфични модели на икономическо развитие, представляващи интерес като поле за анализи и полезни изводи.*

*Великите географските открития са важен фактор за промяна на светогледа на населението от мислене в рамките на националната икономика към мислене в рамките на глобалната икономика. Те и техните последици са увлекателно описани в работата на Мирислава Чифчиева.*

*Безспорен интерес представляват и особеностите на настоящия хегемон в геоикономическото пространство – САЩ, описани удачно от Светлана Тодорова. Силно интригуваща и изненадващо полезна е информацията за икономиката на Хонг Конг, представена ни от Радослава Качерилска. Почти непознатото ни като история и настояще емирство Дубай се оказва едно чудесно място за живеене, управлявано отлично чрез успешно съчетание на държавно регулиране и свободна стопанска инициатива – описано от Анна Иванова.*

*Северноамериканският континент, освен с разработката за САЩ, е представен и с едно много сполучливо, аналитично и същевременно есеистично изследване на Виктория Петрикова за идеологически противостоящата страна – Куба, а новият курс на икономическо управление в най-активната напоследък южноамериканска държава – Венецуела, е представен от Тодор Тодоров.*

*Обобщеният геополитически анализ във всички работи показва интелектуалния творчески напредък на авторите, изградили си умения да виждат и зад хоризонта на настоящето.*



## **ВЕЛИКИТЕ ГЕОГРАФСКИ ОТКРИТИЯ И СВЕТОВНОТО ИКОНОМИЧЕСКО РАЗВИТИЕ**

*Мирослава Чифчиева*

### **Значение на Великите географски открития за историята и икономиката на света**

Историците определят периода на Великите географски открития като преход от Средновековието към модерния свят. Някои от тях дори го поставят като начална граница на Новото време. Нито едно икономическо явление, процес или промяна в новата история на света не може да бъде цялостно обяснено, ако бъдат игнорирани Великите географски открития. До тяхното откриване самото понятие „свят“ има условни граници не само в културно-исторически смисъл, но и в географски обхват. След тях настъпва окончателно отделяне на историографията от теологията. Понятието „Велики географски открития“ е въведено от Александър фон Хумболд през 1808 г. след завръщането му от Южна Америка. С него той назовава приблизително стогодишния период от средата на XV в. до средата на XVI в., когато се откриват нови райони от планетата или нови пътища към тях. С него се определя особена и непозната дотогава форма на териториална, стопанска, демографска и религиозна експанзия на Европа. След началото на този период започва качествено нова епоха в икономическата история на света. Европа открива или опознава по-добре последователно Америка, Африка, Китай, Индия, създават се португалската и испанската колониална империя и колониите на Франция, Англия и Холандия.

Великите географски открития са подготвени и предшествани от цялостното социално-икономическо развитие на предренесансова Европа. Изобретения в медицината, подобрения във водоснабдяването, в производството на храни и удължаването на комуникационните контакти, въобще усъвършенствания в бита, повишават продължителността на живота и демографския прираст.

След династичните бракове на Хабсбургите с Бургундия (1477) и с Испания (1496) се оформят гигантски коалиции от сили в средиземноморския свят. Освен обаче запазване на обществения ред, подчинение на поданиците, събиране на данъци и водене на войни тези държавни конгломерати предприемат и начинания, насочени към усвояване на непознати земи с цел постигане на икономическа изгода и външнополитическа мощ.

Равносметката от тази нова тенденция свидетелства за необходимост от промени, които да въведат в съответствие с новите тенденции в производството и социалното разположение между отделните съсловия, от една страна, и структурата на упражняваната държавно-политическа власт, от друга. Освен потребностите от локални промени възникват идеите за нови странствания в непознатия, неизследван свят. Откриването на нови земи за разлика от провалилите се кръстоносни походи се очаквало да внесе необходимите продукти и средства за новата производствена и търговска стабилизация на Стария континент.

Интересът към далечни страни не се изчерпва само с легендарните пътувания на аргонавтите, с мита за Одисей, мечтанията на Сенека или авантурите на кръстоносните походи. Великите географски открития са на зряла и възможна обществена-икономическа необходимост. За пръв път в човешката история се съединяват религиозен експанзионизъм, научноизследователски търсения, държавна политика, династични съперничества, търговски интерес и териториален експанзионизъм. Великите географски открития са резултат от планове и инициативи на различни съсловия, предизвикани от различни мотиви. Но техният мащаб, продължителност и ефект не биха били възможни, ако не се бе появил нов светски кръгозор в европейското общество.

### **Зараждане на хуманизма и стремеж за откриване и изследване на непознати земи**

В продължителния период между 1400–1750 г. протича процесът на зараждане и утвърждаване на хуманизма, религиозния неконформизъм, протестантизма и рационализма. Те са основните идейни предшественици на далечното Просвещение. В същото време приключва процесът на консолидация на големите европейски държави. Основателите на бъдещия просветен абсолютизъм в Европа Хенри VII Тюдор и Луи XI Бурбон създават съсловните централизирани държави в Англия и Франция. Същото, макар и не в еднаква степен, постига и Испания, завършила през 1492 г. Реконкистата – продължителната борба за изтласкване на исляма от Иберийския полуостров. Владетелите на преустроените държави активно подкрепят занаятите и търговията, пазарните панаири и добивни рудници, ликвидират част от местните мита, тарифи и митнически такси, въвеждат общи мерки и теглилки, обща монетна размяна, настъпват срещу прояви на самостоятелност сред отслабените или победени сениориални феодали. Съществуващите обществени, стопански, политически и търговски връзки навлизат в нова фаза. Великите географски открития са съществена част от този процес, създават идейния комплекс на близкото тържество на модерна Европа.

Основните хронологични жалони и исторически постижения в този процес са главно три: достигането до тропическа Америка от Христофор Колумб (1451–1508), намирането на непрекъснат морски път от Западна Европа до Южна Африка, към Индия и първото околосветско пътешествие, доказало комуникационното единство на Световния океан. Великите географски открития променят стопанството, политиката, културата и дори бита на Европа и Азия по начин, който вече няма да бъде възпроизведен вследствие други открития от подобно естество.

Великите географски открития се осъществяват главно с три метода на реализация – откриване, изследване и усвояване, което обикновено е съпроводено с демографско заселване. Причините и предпоставките за тази колосална промяна, изменила завинаги хода на историята, са търговски, религиозни и политически. Те са съпроводени от настъпилата към края на XV в. цялостна преоценка на добродетелите, нормите и идеите на Средновековието. Тя е предизвикана от очевидната безпомощност и неефективност на манифактурната икономика – основен икономически модел на западноевропейското Средновековие. От друга страна, става ясно, че традиционната система на управление на европейското стопанство не може вече да изпълнява своето обществено предназначение. Това съвпадение между идейни промени и стопански потребности лежи в същностната характеристика на откритията.

Великите географски открития са общоевропейско начинание. То е поощрявано едновременно от централизираните ренесансови монархии в Европа и от католическата църква. Идеята за цивилизаторската роля на търговията намира идеологически резонанс и влияние. Настъпват нови виждания и прогнози относно източника на социалните различия, които ще доведат до социалнополитическите революции през следващите два века. През средата на XVII в. се появява самото понятие капитализъм. Обедняването на старата върви паралелно с възникването на нова състоятелна прослойка от занаятчии, доставчици и търговци, поощрявана от самите монарси. Настъпва време, когато пътешествията и откритията започват да носят не само слава, а и много добри доходи. Пътешествия в приказния Ориент наподобяват самоцелна авантюра в сравнение с гигантските проекти за откривателски плавания с икономическа подбуда. Във фокуса на тогавашната дейност застават картите, компасът и корабите.

Когато през 1453 г. турците завладяват Константинопол, търговията между Европа и Изтока, както и добрите взаимоотношения са прекъснати. Подправките, скъпоценните камъни, аграрният внос, притокът на сребро и злато, така необходими за новите стопанско-търговски инициативи при променящата се икономическа конюнктура, стават достъпни само чрез намирането на нови пътища за добив и доставка. Комуникацията между Европа и Китай е изключително трудна отново поради контрола на турците в Източна

Европа. Именно поради това се появява и недостиг на благородни метали, ценни кожи, копринени платове, необходимост от технологични рационализации особено в областта на корабоплаването и военното дело. Това засилва стремежа за търсене на преки, евтини и безопасни пътища от Европа до крайбрежна Африка и цяла Азия. Развитието на стоково-паричните отношения, на банковото дело, подобряването на съобщителните трасета, премахването на част от граничните и митническите бариери, разширяването на търговията, научно-техническият прогрес, възникването на териториално хомогенните държави, заменило конгломератите на феодалните владения, изискват нови източници за развитие и стабилност. Предкапиталистическа Европа усеща нова необходимост от суровини чрез отвъдморски постъпления, за да осъществи необходимата стопанска реорганизация.

Между 1453–1517 г. се заражда идеята на хуманизма. Ренесансът и Реформацията – двете духовни революции в европейската история, бележат началото на модерния свят. Изобретяването на книгопечатането, крахът на средновековното европейско единство, новите представи за „християнския начин на живот“ допринасят за разпространението на тези идеи, отначало аристократически по произход. Самото понятие „модерен“ е употребено за пръв път през 1500 г. – времето на разгара на Великите географски открития.

Европа „тръгва“ към света. Старият континент напуска времената на същинското Средновековие и класическия феодализъм и се насочва към пазарната икономика, преодолявайки както духовни предразсъдъци, така и ограничения в производството, пласмента и търговията. Центърът на европейската мощ постепенно се премества от Средиземноморието към атлантическите държави, от юг на запад и после на север. Източник за богатство, влияние и престиж са вече не само производът, но и доходите. По същия начин постепенно се променят и причините за социалните различия. Възходът на градовете, оформянето на нова държавна система на централизирани монархии, победата на държавата в съперничество с църквата създават нов тип мислене, поведение и действия, при които разумът диктува вярата, а не обратното. Земята си остава най-ценна собственост, но към нейната значимост се приближават и парите, натрупани в резултат на комерсиални начинания. Доходите от търговско-производителна дейност стават реален фактор в социалната стратификация на ренесансова Европа. Този непознат на другите континенти стимул мотивира търсене на нови пътища, които да заменят старомодния, труден и опасен „Копринен път“ на междуконтиненталните търговски контакти. Изобретяването на нов тип кораб – леката и подвижна тримачтова каравела, заменила тежката антична галера, увеличава възможностите на екипажа и създава условия за далечни океански преходи. Един от първите, който използва каравели, е Христофор Колумб. През 1492 г. с флота от три каравели той осъществява първото пресичане на Атлантическия океан в тропическата зона. На 12 октомври 1492 г.

трите каравели – „Ниня“, „Пинта“ и „Сайта Мария“ – достигат до един от Карибските острови. Така европейците стъпват на онази територия, която завинаги ще бъде наречена Новия свят. Колумб основава колонията Навидад на остров Хиспаньола, дн. Хаити. По-късно са достигнати Бахамските острови и Антилите – предконтиненталните подстъпи към „сухата“ Америка. Това е най-значимото постижение от епохата на Великите географски открития и най-трайният коректив в целия курс на световната история. По същото време португалецът Вашку да Гама акостира в Калкута след пребиваване в Натал, Мозамбик и Момбаса. Той завинаги влиза в историята, като трасира морския път от Португалия до Индия около бреговете на Африка. През 1499 г. Алонсо Охеда и Америго Веспучи акостират в Гвиана и Венецуела през полуостровите към тях. През 1519 г. Фернандо Магелан тръгва от Севиля в плаване, с което да „обиколи“ света. Той загива по пътя, но неговият заместник – лейтенант Хуан Дел Кано, с кораба „Виктория“ осъществява първото околосветско корабоплаване, завършило през 1522 г. С това до известна степен завършват великите подвизи на сензационните географски открития.

Навсякъде, където преминат откривателите, те забиват шпагата и флага на онези държави и кралски дворове, които са ги изпратили и финансово подкрепили. Това е началото на съществени промени в европейското аграрно стопанство, а оттам на бита, навиците, живота и икономиката на населението.

През 1518 г. испанските колонисти внасят роби от Африка за осем захарни плантации в Санто Доминго. Сагата за „черна“ Америка ще съпровожда облика, съдбата и бъдещето на целия Нов свят. В същото време там се създават административни, образователни, медицински и религиозни институции, които допринасят за модернизацията на новото общество и разпространението на християнството.

Постепенно в Новия свят възникват огромни колониални владения – испанските вицецралства, португалската колония Бразилия, британските щати в Северна Америка, френската кралска Канада. Освен военностратегическа и отбранителна сигурност всяка страна откривателка се стреми да остане икономически независима в своите отвъдморски владения. Именно поради това отсъстват смесени експедиции от флотилии, изпратени от две или повече държави, дори когато те са съюзници. Основните цели на местното държавно управление включват монопол върху търговията, контрол върху производството на основните стоки, стриктно наличие на количеството ценни метали в обращение, управление на местните гарнизони и фортове.

Срещата между Стария и Новия свят завършва с покоряване. Настървеното търсене на злато и скъпоценни камъни, кратки пътища и нови суровини довежда до неподозирани от никого дотогава сътресения и промени. Трайните резултати от тях могат да бъдат сведени до една кратка констатация – безпрецедентна и все-странна трансформация на света, довела до създаването на нови икономически



модели, а оттам и до нови политически движения. Новите земи постепенно се превръщат в периферна, но реална част от европейската икономика. Те са важен двигателен фактор в динамиката на европейската икономика. Всички следващи промени в европейската история са икономически детерминирани. Настъпва траен възход на атлантическите държави – отначало на католическите Испания и Португалия, после на Англия, Холандия и Франция. Настъпва началото на взаимовлиянието и проникването между различните култури. Арабия, Индия и Китай стават обект на внимание от страна на европейската интелигенция.

Най-значимата обща последица, която има комплексно съдържание, характер и перспективи, са условията за установяването на нов тип империи. Те са функционално различни от късния римски колонат или изкуствените династични конгломерати на средновековна Европа. В началото се появяват два типа колонии – преселнически (в бъдещите САЩ, Канада, Австралия, Южна Африка) и колонии за експлоатация на ресурси, характерни за Африка, Латинска Америка и Азия.

Една трета група формира полузависим статут на държави като Китай, Етиопия и отчасти Османската империя, където формално е запазена независимостта на държавната власт (символи и институции), но всеки опит за самостоятелно вътрешно развитие и външни контакти са прекратявани най-често със сила. Поради монокултурния характер на своята икономика последните са силно зависими от метрополията. Така възникват ренесансовите имперски системи в предмодерна Европа. Европейският гравитационен център постепенно се премества от Средиземноморието към атлантическия свят, където се раждат, развиват и прилагат новите политически идеи за държавно и обществено устройство. В същото време откритията са една от причините за незаинтересуваността на западноевропейския свят от опасността от турското нашествие на Балканите. Оказва се така, че ренесансова Европа е заинтересована много повече от откритията и усвояването на Америка, Азия и дори Африка, отколкото от частичната ислямизация на Балканите.

## **Новото „лице“ на икономиката вследствие Великите географски открития**

Едно от най-важните последствия от Великите географски открития в цялостната история на Европа е появата на нова и променена икономика. Производни от тази промяна са упадъкът на старите търговски центрове, възникването на нови търговски линии, появата на нови градове, въвеждането на нови технологии на производство и най-вече започва онази зависимост на всяка държава от търговията, която ще промени облика на Европа и ще предостави силни предимства на нейната западноевропейска, приатлантическа

част. В този смисъл икономическите промени предизвикват като верижно следствие политически и демографски последици с необратими резултати. Благодарение именно на тези открития, нито опустошителните войни, нито светските държавни стълкновения, нито природните бедствия и болести не могат да спрат нарастващото развитие на европейската икономика, постепенно скъсваща с ограничителните рамки и тесните хоризонти на феодалната стопанска система. Още към 1520 г. количеството цветни метали от Новия свят се превръща в сериозен икономически фактор за развитието на Испания и на цяла Европа. За десет години, между 1538–1548 г., годишният внос достига внушителната за онова време стойност от 165 000 дуката. Доставка на ценни метали стимулира производството, но довежда до първата масова инфлация и първата „революция на цените“. Само през XVI в. цените се увеличават пет пъти, което е непознато дотогава явление поради фиксираните цени, доходи, ренти и такси. Това съсипва дребните производители и увеличава състоянието на ранните манифактурни производствени предприятия. Променените комуникации коригират най-напред вътрешния търговски трафик. Те предизвикват ликвидация на търговския просперитет на Венеция, Генуа, на балтийските градове-пристанища. Техният монопол в търговската комуникация временно се премества на Иберийския полуостров и испанските градове в Нидерландия. Около 1532 г. редовната търговска връзка между Лондон и Венеция е преустановена. Към 1570 г. традиционните търговски центрове преживяват период на непреодолим упадък. Първата раннокапиталистическа система в Европа – италианските градове-републики, ограничават своята търговска експанзия само до разпространение на продуктите от сицилианското и северноафриканското зърнопроизводство. Това отваря допълнителни коридори за английските и холандските кораби, които от началото на XVI в. се превръщат в основната транспортна сила при пренасянето на средиземноморските стоки на север. Преодолян е и италианският монопол в търговията с подправки, зърно, дървен материал, минерали и др. В търговията за пръв път се появява определението „атлантически сили“. Държавите, взели участие в откриването на Новия свят, най-усърдно се заемат с оползотворяването на стопанските ресурси, идващи оттам, независимо дали става дума за злато или екзотични стоки. Новите земи създават условия не само за внос, но и за развитие на местното земеделие. Новите агрокултури, внасяни от Америка и останалия свят – тютюн, картофи, царевица, южни плодове, захар, подправки, опиум, предоставят възможности за създаването на нови отрасли на производство или разширяването на стари. Наличието на злато и сребро, от друга страна, правят възможни по-далечни стопански проекти и търговски инвестиции, невъзможни преди поради липсата на начален капитал и рисковете при пласмента на произведените стоки.

Така в самата Европа настъпват драстични промени – западат едни райони и градове, издигат се други, по-близки до новите пътища за Америка, Азия и Африка. Интензификацията на търговския обмен, появата на нови производствени и търговски центрове, подобряването на качеството на храната вследствие на засиления внос довеждат до постепенно, но нарастващо демографско увеличение. Някъде към 1650 г, когато току-що са завършили Тридесетгодишната война и Английската буржоазна революция, икономиките между Европа и Америка са плътно интегрирани и поради това взаимнозависими. Отвъдморските открития и създаването на търговски фактори и колонии довеждат до икономически растеж именно в онези райони, където кралската власт е най-силна. Закрилата на държавната власт ускорява приложението на постъпилите „отвъд“ стоки и благородни метали. Без такава благоприятна промяна процесът на първоначалното натрупване на капитали е невъзможен, а оттам невъможни биха били икономическата реконструкция и възход на Европа. Победите на Индустриалната революция в Англия от средата на XVIII в. до 1850 г., повторението на този процес по-късно в Белгия и Франция, също са невъможни по темп и мащаб без стопанските улеснения вследствие Великите географски открития. Откритията в Америка и останалия свят допринасят в решителна степен за започналия преди тях процес за създаването на пазарна икономика. Всички държави, включително и Русия, които по-късно ще си изградят статут на Велики сили, в една или друга степен започват своето могъщество с усвояването на нови земи извън континента Европа.

## **Влияние на Великите географски открития за икономическото развитие на света**

Може да се твърди, че Великите географски открития помагат на Европа да създаде първите модерни империи въпреки различията между тях, очертавайки различната им съдба, структура и еволюция. Залезът на старите търговски центрове създава нови мощни държавни обединения и търговски съперничества. Триумфът на новата търговска система е демонстриран от възхода на градовете. В Европа около 1500 г. само пет града имат население повече от 100 хил. души. Това са Париж, Неапол, Венеция, Милано и Цариград. През 1600 г. Париж и Неапол вече имат над 200 хил. души население. Нови седем града – Лондон, Лисабон, Рим, Амстердам, Палермо, Севиля и Антверпен – наброяват повече от 100 хил. души. Самите градове вече стават не само източник на стоки и услуги, а център на политика, култура и цивилизация. Приобщаването на новите ресурси от Новия свят води до разруха на затвореното средновековно стопанство и осигурява прехода към пазарна икономика и политическо укрепване на третото съсловие. Съсипващата конкуренция на евтина и качествена

селскостопанска продукция, ефектът от възприемането на новите по-продуктивни култури окончателно подкопават социалните позиции на потомствената аристокрация, живееща от постъпленията на фиксирани ренти. Тя губи своя икономически приоритет два века преди да се прости частично или окончателно с върховната политическа власт.

Но промените и последствията не засягат само Европа. Ефективността на цялата американска икономика свидетелства, че не само свободните земеделски ферми, манифактури и корабостроителници могат да бъдат вградени в пазарната икономика. В различна степен и с различен ефект към тези принципи се присъединяват огромни райони, където не се използва робски труд. Собствениците на латифундии, плантации, огромни мини и пристанища действат не като феодални собственици, а като свързани с пазара бизнесмени. Те влизат в близки връзки с банкери и финансисти, корабостроители и фабриканти. Това е един от прецедентите и парадоксите на ранното усвояване на Америка от Аржентина до Мексико и от Канада до Калифорния. Благодарение на връзките между Европа и Америка приблизително към средата на XVI в. се оформя световният модел на бъдещото капиталистическо производство, стопанска циркулация и търговия. Утвърдена е т.нар. безусловна собственост, придобита единствено чрез производство и търговия. Този модел не влиза в регламентираната система на собственост от времето на същинското Средновековие. Това противоречие генерира насилствени социално-политически сблъсъци в близките три столетия и ще въвлече в политиката и икономиката участие, непознато по обем и обхват в цялата дотогавашна история на Европа. Началното самоцелно и примитивно трупане на богатства скоро се превръща в източник на стопански инициативи както на континента, така и в новозавоюваните земи. Масовата търговия, масовото производство води до широко участие на населението в политическия живот на континента Европа. Търговският капитал, придобит именно след и вследствие на Великите географски открития, търси методи и средства да легитимира своите предимства и постепенно да превърне своята икономическа власт в политическо влияние. Така той ще изиграе онази революционна роля в издигането на капитализма, която ще породи не само нови меркантилистични доктрини, но и нови социалнополитически теории за устройството на света. Появява се фигурата на „homo economicus“ – комплексния инициатор на пазарната икономика, който носи отрицание на предишния стопански индивидуализъм и ограничена сфера на стопанска дейност. Това е причината за появата на нова дума в политическия речник на предбуржоазна Европа – политическа икономия. Оттогава икономиката се свързва със статута и мощта на държавата във взаимнозависим съюз. Модернизацията на всяка страна не може да бъде осъществявана без реорганизация и промени в икономиката. В този случай може да се твърди, че Европа е разделена на Източна и Западна,

на Северна и Южна, на индустриална и аграрна още на терена на Новия свят. Без да се вникне в тази особеност, едва ли би могъл да се разберат смисълът, състоянието и тенденциите към интеграция в съвременния европейски свят.

### **Библиография**

*Михайлова, К., М. Петров.* История на света в дати и години, С., 2003.

*Пантев, А., Л. Спасов.* История на световното стопанство, С., 2002.

*Пенингтън, П.* Великите изследователи, т.1: Разкази за откривателите, начертали картата на света, С., 1995.

*Петков, П.* Поглед към новото време, С., 2003.

## РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА ЗА ИКОНОМИЧЕСКОТО РАЗВИТИЕ НА САЩ

Светлана Тодорова

### Теории за икономическото развитие

Социалноикономическият анализ на човешкото развитие от последните 50 години на XX в. разкрива няколко последователни етапа. Първият етап обхваща 50–60-те години, когато в икономиката е особено популярна т.нар. *теория за растежа* (*теория за устойчивото развитие*), в която намира място разграничаването на прединдустриално, индустриално и постиндустриално икономическо развитие и разглеждането на модернизацията като основна причина, същност и резултат на процеса на развитие. Социалните институции представляват интерес, доколкото са в състояние да подпомагат или да спъват растежа.

Концепцията за устойчивото развитие се ражда в средата на XX в. като продукт на вярата в необятните възможности на научно-техническия прогрес. В нея е заложено убеждението, че човекът със своите знания и умения в научно-техническата област, може да постави под контрол всички кризи – икономически, социални, екологични или демографски. Вярва се, че икономическото развитие представлява естествен еволюционен процес, водещ до непрекъснато усъвършенстване, напредък и възход.

Първият, успял да разколебае несломимата вяра в прогреса и безкрайния растеж, е Едуард Пестел. Съчинението му „За границите на растежа“, публикувано през 1972 г. като първи доклад на Римския клуб, за кратко време придобива световна популярност. В него Пестел предлага нова *концепция за „нулевия растеж“* и *„нулевото развитие“*, отговаряща на съвременните нужди за възстановяване на нарушения екологичен баланс в природата и на социалното неравенство в обществото. От този момент нататък все повече изследователи възприемат идеята за линейния прогрес като анахронична и непригодна за новите икономически и обществени условия. Все по-често те очертават границите на прогреса, еднакво вътрешноприсъщи за него и исторически обусловени. Неоспорим факт е, че идеологията на устойчивото развитие не доведе до нищо ново световното капиталистическо общество, а в бившите социалистически страни, съчетана с планова икономика, тя претърпя тотален провал. Днес в условията на постмодерния капитализъм и при разгръщащите се процеси на глобализация концепцията за устойчиво развитие отново демонстрира огромна пропаст между теория и практика. Бедните страни от Третия свят (по правило) станаха още по-бедни, а богатите многократно умножиха богатата си и така още повече се задълбочиха различията между хегемоните в световната капиталистическа система,

от една страна, и държавите, намиращи се в нейната периферия, от друга. И все пак трябва да признаем, че съществуват и *някои изключения от общовалидното правило за редуването на прогреса с упадък*. Такъв е например случаят със САЩ. Повече от 200 години икономическото и обществено-политическото развитие на САЩ бележи огромен възход, а кризите в историята им са сравнително краткотрайни, бързо преодоленни и с минимални последици. Благодарение и на този факт Съединените щати се превърнаха във водеща сила на XX в., т.е. в случая със САЩ концепцията за устойчивото развитие изглежда конкретна и реално приложима. От друга страна обаче, съгласно *теорията за цикличното развитие на цивилизацията*, САЩ все още се намира в т.нар. младежка фаза от развитието си. Достигайки своята „зрялост“, Северноамериканските съединени щати ще разгърнат в най-голям размах влиянието си по целия свят. Днес вече сме свидетели на този процес – САЩ се превърнаха не само в глобална икономическа и политическа сила, но и в световен полицаи. От гледна точка на теорията за цикличното развитие е твърде важно усилията да задържи позицията си на световен хегемон да не изчерпат вътрешните сили на Америка и след определен период от време (трудно е да се прогнозира точно кога) жизнената ѝ енергия постепенно да отслабне. Подобни примери в историята никак не са малко. Така например водещи сили през XVIII в. са Франция и Холандия, през XIX в. – Великобритания, Франция и Германия, а до 90-те години на XX в. – СССР и САЩ. През следващите няколко десетилетия би трябвало да очакваме поредна промяна в конфигурацията на властта и появата на нови водещи сили.

От всичко изложено дотук могат да се изведат две основни заключения. Първо, концепцията за устойчивото развитие е реална и приложима предимно във водещи страни в света. По отношение на страните, намиращи се в периферията на световната капиталистическа икономика обаче, тя изглежда нереалистична и дори утопична. И второ, устойчивото развитие не би могло да продължи по-дълго от определен исторически период, след който неизменно идват промени, трансформации или кризи. Подобни аргументи несъмнено налагат и необходимостта от преразглеждане и преосмисляне на самата концепция за устойчиво развитие като една от идеологемите на развитието на капиталистическото общество.

## **Икономиката на САЩ и променящата се роля на държавата в нея**

Американската икономика е *динамична, свободна пазарна система*, която непрестанно се развива благодарение на личния избор и решенията на милиони граждани, играещи многобройни, често преплитачи се роли на потребители, производители, капиталовложители и гласоподаватели. Обикновено определят икономиката на САЩ като *смесена* – голямата част от средствата

за производство са частна собственост, но държавата също играе важна роля в пазарното стопанство на страната.

Икономическата история на САЩ е история на икономически растеж – една отдалечена, успешна в икономическо отношение колония прогресира до най-голямата индустриална икономика в света през XX и XXI в. Като капиталистическа смесена икономика корпорациите в САЩ, другите частни фирми и отделните индивиди вземат повече микроикономически решения, а правителството предпочита да заема по-малка роля във вътрешната икономика, въпреки че цялостната роля на правителството на всички негови нива е относително висока – 36% от brutния вътрешен продукт.

Характерни черти на свободната пазарна икономика са частната собственост, личната инициатива и относителната ненамеса на държавата в стопанския живот. Въпреки това понякога се налага държавата да се намесва, за да осигури равнопоставеност и справедливост в достъпа до икономическите възможности за всички граждани, да предотврати крещящи злоупотреби, да обуздае инфлацията и да стимулира стопанския растеж.

Още от времето на колониалния период държавата винаги е играла роля във вземането на икономически решения. Федералната власт влага например огромни суми в развитието на инфраструктурата на страната – от каналите и пощенските пътища през XIX в. до междушатските магистрали и спътниците на Земята през нашето столетие. Държавата осигурява социални програми, които частният сектор не може или не иска да обезпечи. От много години тя подпомага и поощрява по всевъзможни начини развитието на земеделието.

Програмите на Рузвелтовия нов курс през 30-те години бележат най-активно участие на държавата в икономическия живот през цялата история на страната. Приети са нови закони, регулиращи редица стопански дейности – от борсовите сделки до правото на работниците да създават професионални съюзи. Държавата започва да предлага на работещите известна икономическа сигурност на старини. Приетата през 1935 г. Програма за социално осигуряване гарантира редовен месечен доход на пенсионерите, а с разширяването на нейния обхват и средства за медицински разходи.

Ала махалото се люшка и в противната посока. Непрекъснатото увеличение на данъците и застоят в американската икономика през 70-те и 80-те години подтикват новите американски ръководители да предприемат намаляване на държавните разходи и данъци и да вземат мерки за намаляване на влиянието на държавата върху частния сектор. Целта на тази политика е да се поощрят частната инициатива и частните капиталовложения – двигател на свободната пазарна икономика.



## Основни елементи на американската икономика

Всяка икономическа система се стреми да предугажда и задоволява човешките нужди чрез производство и разпределяне на стоки и услуги. *Икономическата система е механизъм, свързващ в едно природните ресурси, труда, техниката и дарбите на предприемчивите и способните да ръководят личности.*

Първият елемент на икономическата система са *природните ресурси*, които служат за производство на стоки. Съединените щати са богати на полезни изкопаеми, имат плодородна земя и умерен климат.

Вторият елемент са *трудовете ресурси*, от които зависи икономическото здраве на нацията. За щастие Съединените щати винаги са имали достатъчно работна ръка, задоволяваща нуждите на непрекъснато растящата им икономика. До края на Първата световна война и малко след това повечето работници са имигранти (първо и второ поколение) от Европа или американци от африкански произход – потомци на някогашните роби. Когато броят на прииждащите на Източното крайбрежие работници нараснал прекалено много, част от тях обикновено се насочвали към земеделските райони във вътрешността на страната, където намирали възможност за труд и препитание.

В началото на ХХ в. в Съединените щати пристигат имигранти от Азия (Китай, Япония и Филипините), а по-късно и от Латинска Америка. Същевременно през първата половина на века икономическите възможности привличат към градовете в северната част на страната много чернокожи американци от фермерския Юг. Днес много граждани на Източна Европа също търсят нови възможности в САЩ.

Въпреки някои периоди на тежка безработица или остър недостиг на работна ръка, обикновено пристигащите в САЩ имигранти намират възможности за работа. Американската икономика расте с достатъчно бързи темпове, за да приеме новодошлите, стига да са готови за малко по-ниско заплащане от привикналите към местната култура и социална среда работници. Общо взето имигрантите просперират, печелейки далеч повече, отколкото в родните си страни. Процъфтява и американската икономика.

Във връзка с издаването на визи за имигрантите през май 2007 г. са въведени и допълнителни изисквания – предвижда се да се вземат отпечатъци от десетте пръста на ръцете на желаещите да получат виза. Задължителното снемане на пръстови отпечатъци бе въведено след терористичните актове от 11 септември 2001 г.

Наличието на изобилни природни ресурси и квалифицирана и трудолюбива работна ръка обаче са само два от елементите на икономическата система. Ресурсите трябва да се насочат максимално ефективно в области, в които ще бъдат най-производителни. В американската икономика тази роля се изпълнява от мениджъра на предприятието, който откликва на сигналите на пазара.

Големите капиталовложения ангажират значителни ресурси. В Америка предприемачите събират пари и след това ги инвестират в стопански начинания – купуват материали, наемат работници, продават стоки, чрез които вложените средства ще осигурят най-висока печалба. Те правят избора си въз основа на оценката на нуждите и желанията на онези, които плащат за стоки и услуги, т.е. на потребителското търсене.

*Корпорацията* се е утвърдила в Съединените щати като ефективно средство за набиране на инвестиционни фондове. Тя е доброволно сдружение на собственици, наричани акционери, които образуват стопанско предприятие с ограничена отговорност.

След първоначалното влягане на капитали е нужно да бъде нает някой, който да управлява новото предприятие, фабрика или друга стопанска организация. В съвременна Америка е създадена верига от ръководни звена – от бригадира на товарната рампа до главния изпълнителен ръководител, чиято задача е да следи за нормалната и ефективна работа на стопанската организация. Успехът в голяма степен зависи от качеството на управлението. В началото на века стопанското управление в Америка разчита главно на системния анализ. Създава се цяло движение за „научно управление“, но по-късно в тази област се използват и други теории.

## **Американската система – смесена икономика**

В американското стопанство преобладава частната собственост. Тази система, обикновено определяна като икономика на свободната стопанска инициатива, се различава от социалистическата икономическа система, почиваща на държавното планиране и обществената собственост върху средствата за производство. Въпреки това държавата винаги е участвала в някаква степен в регулирането и насочването на американската икономика. Същевременно американският гражданин винаги е бил свободен да избира за кого да работи и какво да купува. А преди всичко американците избират с гласуване онези, които определят икономическата политика.

При американската икономическа система потребителите, производителите и държавата почти ежедневно вземат решения чрез механизма на цените. Динамичното взаимодействие между тези три групи е мотор на икономиката. Но все пак главната пазарна сила е взаимодействието между производители и потребители. Именно за това наричат американската икономика пазарна.

Обикновено потребителят се стреми да получи най-добрата стока или услуга за парите си, докато производителят търси най-добрата цена и най-високата печалба. В лицето на федералните, щатските и местните органи на властта държавата се стреми да гарантира сигурността на обществото, да поощрява конкуренцията и да обезпечава услугите, за които счита, че

подхождат повече на обществения, отколкото на частния сектор – например правосъдието, просветата (въпреки многото частни училища и университети), пощенските (но не и телефонните) услуги, пътната мрежа, социалната статистика и националната отбрана.

При тази система, в която икономическите сили имат свобода на действие, цените на стоките и услугите се определят от търсенето и предлагането. Теоретически оцеляват само онези предприемачи, които могат да предложат достатъчно качествени стоки и услуги на конкурентоспособни цени, т.е. онези, които работят най-ефективно и обслужват най-добре нуждите на обществото. На практика обаче чрез законодателството държавата може да се намесва в чистата конкуренция, за да постигне такива цели на националната политика като стабилност на цените и доходите, равномерно регионално развитие или опазване на околната среда. Бизнесът също може да се намесва в чистата конкуренция чрез картелни споразумения или други монополистически методи, предназначени за извличане на максимална печалба.

Повечето американци са едновременно *потребители и производители*. Наред с това те са и *гласоподаватели*, влияещи върху политиката на държавата. Съставът на сплавта от потребители, производители и представители на държавната власт непрекъснато се изменя, което определя динамизма на икономиката. Напоследък потребителите надигнаха глас, за да изразят публично тревогите си и държавата откликна като създаде органи, които да защитават интересите им и да работят за благо на обществото.

В икономиката на САЩ се наблюдават и други промени: *силна миграция* на населението и работната ръка от фермата към града, от земеделския труд към промишлеността и преди всичко към услугите. Понастоящем в икономиката на Съединените щати работещите в сферата на индивидуалните и обществените услуги далеч надхвърлят броя на заетите в производството на селскостопански произведения и промишлени стоки. Освен това статистическите данни показват рязко намаление на едноличните фирми и производители за сметка на броя наемни работници.

Стопанските предприятия могат да се разделят на три категории: *еднолични фирми, сдружения и корпорации*. Първите две не са без значение, но третата дава най-добри възможности за набиране на значителни суми чрез съчетаване на средствата на голям брой капиталовложители, които като акционери по всяко време имат право да купуват или продават на свободния пазар дялове от корпорацията. Създаването на големите стопански предприятия е възможно именно благодарение на корпорациите.

## Ролята на държавата в икономиката

Макар че обликът на американската икономика се формира преди всичко от потребителите и производителите, държавата също влияе върху стопанския живот поне по следните най-важни начина:

**Преки услуги.** Всички ешелони на държавната власт предлагат преки услуги на населението. Пощенските услуги например са федерална система, обслужваща цялата страна. Същото се отнася и за големите военни структури. От друга страна, строителството и поддържането на повечето пътища е задача на щатските власти. Общественото образование са финансира главно от щатските, окръжните и градските власти. Полицията и противопожарните служби общо взето също се издържат от местните власти.

**Регулиране и контрол.** Държавата регулира и контролира частния бизнес, стремежи се стопанската дейност да служи на интересите на цялото общество. Държавното регулиране се налага там, където частният бизнес е получил монопол (напр. електроснабдяването и местните телефонии услуги), или няма достатъчно конкуренция (напр. железопътния транспорт). Държавата оставя подобни компании да извличат умерени печалби, но ограничава възможността им да вдигат цените „неоправдано“ (според дефиницията на регулиращите органи), тъй като услугите им са жизненоважни за обществото. Често контролът играе превантивна роля – Службата за контрол върху храните и лекарствените средства например забранява продажбата на вредни лекарства и следи хранителните продукти да отговарят на установените качествени стандарти. В други отрасли държавата дава препоръки за осигуряване на лоялна конкуренция, без да упражнява пряк контрол.

През 70-те и 80-те години на миналия век възгледите на американците относно ролята на държавата в икономиката започнаха все повече да се поляризират. Защитниците на държавното регулиране твърдят, че то осигурява необходимата защита на потребителите, работниците и околната среда. Противниците му смятат, че то спъва свободната стопанска инициатива, оскъпява бизнеса и по този начин допринася за инфлацията. Всичко това, наред с бързия научно-технически прогрес, подтикна президента Джими Картер през 70-те години да ограничи държавното регулиране на транспорта и съобщенията. Същевременно на държавните органи бе препоръчано да проявят по-голяма гъвкавост при прилагането на разпоредбите за регулиране и контрол.

През 80-те години законодателната програма на президента Роналд Рейгън, основана главно на убеждението му, че освободената частна инициатива ще осигури растеж и икономически разцвет, доведе до още по-значително ограничаване на ролята на държавата в регулирането на бизнеса (т.нар. дерегулиране). Отпаднаха редица разпоредби (или изисквания за прилагането им), предназначени да защитават работниците, потребителите или

околната среда. Освен това по време на Рейгъновото президентство изпълнението на някои разпоредби стана доброволно. Комитетът за безопасност на потребителските стоки например прие програма, основана на принципа на доброволността, която разрешава на компаниите сами да избират средства за изпълнение на определени мерки за сигурност.

В началото на 90-те години натискът за поголовно освобождаване на бизнеса от държавното регулиране значително отслабна. Въпреки че привържениците на дерегулирането продължиха да изтъкват предимствата му, практическите му резултати станаха обект на засилваща се критика. Освобождаването на въздухоплаването от контрола на държавата например отначало стимулира конкуренцията и доведе до намаляване цените на самолетните билети. След няколко години обаче поради сливането и консолидирането на много от въздушните компании броят им намаля и според противниците на дерегулирането ползата от него се сведе до минимум или дори до нула. От друга страна, освобождаването на съобщенията от държавното регулиране несъмнено доведе до засилване на конкуренцията за някои видове телефонии услуги.

Същевременно през 90-те години броят на ангажираните в регулирането на бизнеса държавни служители, който през предходното десетилетие бе намалял, започна отново да расте.

**Стабилизация и растеж.** Чрез данъчното облагане и контрола върху паричната маса и чрез кредитната политика държавните органи като Конгреса и Федералния резерв се опитват да контролират крайностите в кривата на икономически подеми и спадове, на инфлация и депресия. Освен това те могат да влияят на икономиката като намаляват или увеличават разходите на държавата. Обикновено целта е да се постигне балансиран държавен бюджет. Но от 1960 г. насам (с изключение на 1969 г.) американският държавен бюджет винаги е имал дефицит, който общо взето се увеличава, в средата на 80-те години достига рекордната сума от 200 млрд. долара, след което започва да намалява.

**Пряко подпомагане.** Държавата използва различни средства, за да помага на фирми и отделни лица. Чрез митническата политика например някои стоки практически не са подложени на чуждестранна конкуренция; в някои случаи вносът се обмитява или се налагат импортни квоти, което дава предимство на американските стоки. Държавата помага и на фермерите, като субсидира изкупните цени.

В социален план държавата помага с безвъзмездни помощи на семействата с ниски доходи, осигурява медицинско обслужване за възрастните и бедните, а чрез програмата за социално подпомагане подпомага безработните и пенсионерите, грижи се за социалното подпомагане на бедните и инвалидите.

## Производство на стоки и услуги

Близо две трети от стоките и услугите в САЩ се купуват от частни лица за задоволяване на личните им нужди. Останалата една трета се купува от държавата и стопанските предприятия. Поради това съотношение често се казва, че *икономиката на Америка е потребителска*.

Очевидно потребителят влияе върху пазарната икономика. Естествено повечето потребители търсят да купят най-доброто за парите си и очакват стоките да са надеждни и безопасни. Ако една автомобилостроителна компания например произведе по-добра кола от останалите и я продава на по-ниска цена, пазарната ситуация ще започне да се променя, защото фирмата ще привлича повече купувачи от конкурентите си. Теоретически този механизъм възнагражда производителите, които работят ефективно, поддържат високо качество и ниски цени и наказва онези, които не са способни да издържат на конкуренцията.

Стоки и услуги осигуряват собствениците, мениджърите и работниците. Първите две групи взимат решения какво и как да се произвежда въз основа на преценката си за потребителското търсене и възможността за печалба.

*Брутният национален продукт* (БНП) е мярка за стойността на всички стоки и услуги за дадена година. Като мярка за благосъстоянието на нацията БНП, както впрочем и *брутният вътрешен продукт* (БВП), трябва да се използва твърде предпазливо. Еколози и социолози предупреждават, че нито БНП, нито БВП могат да бъдат точни критерии за качеството на живота, тъй като отразяват единствено пазарната стойност на стоките и услугите. От друга страна, икономическият растеж може да допринесе за по-голямо замърсяване и да изостри тежките проблеми, свързани с поддържането на чиста и здравословна среда.

БНП на Съединените щати расте непрекъснато – от над 3400 млрд. долара през 1983 г. се увеличава на около 5500 млрд. през 1990 г. Щатската икономика е нараснала с 1,3% през първото тримесечие на 2007 г., като това е най-ниското темпо на растеж за БВП през последните четири години.

## Бедността – упорит проблем

Бедността в някои части на страната, която не може да бъде преодоляна въпреки големите усилия на държавата и други организации, отдавна тревожи американците. Чрез Министерството на труда федералното правителство е определило минимален доход за задоволяване на основните нужди на четиричленно семейство. Точната цифра зависи от процента на инфлацията, цената на живота в района. През 1993 г. например за бедно се е смятало четиричленно семейство с годишен доход под 13 360 долара.

Някои специалисти твърдят, че броят на бедните е по-малък, отколкото сочат данните на Министерството на труда, тъй като неговата статистика отчита единствено паричните доходи, като не взема предвид държавните помощи като безплатни купони за храна, здравеопазването и държавните жилища. Други напомнят обаче, че подобии помощи рядко задоволяват изцяло нуждите на семейството от храна и медицински грижи и че държавните жилища не достигат. Изтъква се, че дори семейства, чиито доходи са 185% от границата на бедността, понякога гладуват, пестейки от средствата за храна, за да плащат за жилище, медицински грижи и облекло. Изтъква се и значението на частичната заетост в т.нар. икономика в сянка на мнозина от онези, които се водят под границата на бедността, чиито реални доходи остават скрити за официалната статистика.

## **Променливата роля на държавата**

Макар че икономиката почива на принципите на свободната стопанска инициатива и пазарната конкуренция, държавата винаги се е намесвала, за да гарантира постигането на цели като предотвратяването на монополизма, закрилата на потребителя, осигуряването на бедните, инвалидите и възрастните и опазването на околната среда.

**Ненамеса или държавно регулиране.** Вече повече от 200 години икономическата политика на американската държава се определя от принципа „Laissez-faire“, което, преведено от френски, означава „не се меси!“ – призив да се предостави пълна свобода на частната стопанска инициатива. Шотландският икономист от XVIII в. Адам Смит оказва силно влияние върху идеята за ненамеса на държавата и косвено върху развитието на капитализма в Америка. Според него в условията на пазарна конкуренция сумата от действията на всички индивиди, които се ръководят от собствения си интерес, е в полза на обществото. Макар че Смит смята, че държавата трябва да играе известна роля – главно в определяне на правилата, според които да действа свободната стопанска инициатива – критиката на теорията за меркантилизма и апологията на ненамесата на държавата в икономиката му спечелват широка популярност в Америка.

Привързаността към принципа „Laissez-faire“ обаче не пречи на частния бизнес в Съединените щати неведнъж да се обръща за помощ към държавата. През XIX в. компаниите, които строят железопътните линии, получават даром земи и държавни субсидии. Изправени пред силна чуждестранна конкуренция отрасли призовават към известна доза протекционизъм в търговската политика. Многобройни са начините, по които държавата подпомага частното селско стопанство. Производствени предприятия, професионални

съюзи, банки и други стопански организации разчитат на различни видове помощ – от данъчни облекчения до директни субсидии.

С други думи, винаги са правени компромиси между теорията на „Laisser-faire“ и конкретните искания държавата да помага за постигане на определени икономически цели.

**Нарастваща роля на държавата.** В исторически план между принципа „Laisser-faire“ и държавната намеса в икономиката винаги е имало равновесие. В младенческите години на САЩ държавните мъже отхвърляли почти всякакъв вид намеса в света на бизнеса. Като се изключи подкрепата за развитието на селското стопанство и финансовата помощ за железопътните компании в края на XIX в., по онова време ролята на държавата в икономическия живот е минимална.

С приближаването на XX в. обаче консолидацията на американската промишленост във все по-могъщи групировки поражда широко гражданско движение за икономически реформи, чиито представители издигат настойчиви искания за държавен контрол над икономиката. Постепенно държавната власт пристъпва към действие. През 1890 г. Конгресът приема *Шърмановия анти-тръстов закон*, чиято цел е да разбие големите монополи, да възстанови конкуренцията и запази свободата на стопанската инициатива. През 1906 г. биват приети закони за етиктиране на хранителните продукти и лекарства и санитарен контрол върху търговията с месо. През 1913 г. е учредена нова държавна банкова система – Федералният резерв, чиято цел е да регулира паричната маса и да упреждава контрол върху банковата дейност.

Най-голямата промяна в ролята на държавата обаче настъпва с възприемането от президента Франклин Рузвелт на нов курс, предназначен да спомогне за преодоляване на Голямата депресия. През 30-те години САЩ преживяват най-голямата стопанска криза и най-високата безработица в цялата история. За да спомогнат за облекчаване на положението, администрацията на президента Рузвелт и Конгресът приемат редица нови разпоредби и закони, включително мерки за регулиране на продажбата на акции. Признава се правото на работниците да създават професионални съюзи и се установяват норми за заплащане на труда и работното време. Въвеждат се по-строги норми за производството и търговията на храни, лекарства и козметика.

Многобройните закони и разпоредби, приети от 1930 г. насам, промениха облика на американската икономика. Днес в Америка не може да се купи почти нищо, което да не е обект на някаква държавна норма. Производителите на хранителни продукти например са длъжни да описват точно съдържанието на всяка опаковка, консервена кутия или буркан. Преди да се пусне на пазара, всяко лекарство трябва да е преминало през цялостни изпитания и да бъде одобрено от съответния федерален орган. Много предприятия са длъжни да преминат държавна инспекция по хигиена и безопасност на



труда. Автомобилите трябва да отговарят на изискванията за безопасност и екологичните норми. Цените на стоките трябва да бъдат ясно обозначени, а рекламата да бъде честна. Това са само някои от начините, чрез които държавата се стреми да закриля потребителя.

Редица закони и разпоредби защитават интересите на работника. Законът забранява дискриминацията при наемане на работа; не разрешава наемането на малолетни за повечето видове работа, а за останалите (например актьорски труд) определя норми и условия за работа, защитава правата на независимите синдикати да организират работниците, да преговарят с работодателите, да стачкуват.

През ХХI в. ролята на държавата в стопанството обхваща програмите за задоволяване на икономическите потребности на бедните, възрастните и инвалидите, както и опазването на околната среда.

През 30-те години, когато Съединените щати се гърчат в лапите на депресията, държавата започва да поема по-активна роля в стимулирането на икономически растеж и осигуряването на стабилност. По това време голямо влияние има Джон Мейнард Кейнс, английски икономист, създал собствена система за анализ и обяснение на стопанските кризи. Основният му труд „Обща теория на заетостта, лихвата и парите“ (1936) за известно време почти предизвиква революция в икономическото мислене в Америка. Според него размерът на частните капиталовложения в икономиката определя застоя или растежа на системата. Той смята – и в това е един от първите, че държавата е длъжна активно да влияе на икономиката чрез фискалната си политика. Според него държавните разходи и намаляването на данъците са главният път за постигане на икономически растеж и стабилност.

Много от Кейнсовите идеи залягат в програмата на президента Франклин Рузвелт, известна като „Нов курс“. След Втората световна война идеите на Кейнс за пълна трудова заетост биват приети от САЩ и много други страни. По време на Голямата депресия от 30-те години Кейнс заявява, че държавите трябва „да възстановят благосъстоянието си чрез харчене“. Според него на безработните трябва да се осигури работа, а на бедните – пари за харчене. Подобна икономическа програма предполага много по-голяма от смятаната дотогава за приемлива роля на държавата. От 30-те години насам американските икономисти се разделят на привърженици и противници на Кейнсовия анализ. През 70-те и 80-те години мнозина обвиняват кенсианството, че е допринесло за настъпилата „стагфлация“ – нездравословно съчетание на инфлация с икономически застой. В резултат на настъпилата реакция срещу активната намеса на държавата в икономиката кенсианските идеи не изчезват, но ролята им в икономическата политика на САЩ силно намалява, особено по време на управлението на консервативно настроените държавници.

През ХХ в. обществото започва да очаква държавата да осигурява повече услуги, отколкото когато и да било. Поради струпването на големи маси население в градовете нараства броят на услугите, за които е икономически целесъобразно да бъдат осигурявани от държавата. Сметосъбирането в земеделските райони например би било ужасно скъпо поради пръснатостта на населението, но в големите градове е необходимо и практично.

Ролята на държавата се увеличава по-бързо на щатско и местно, отколкото на федерално равнище. Между 1960–1990 г. служителите на щатските и местните власти са нараснали от 6,2 на 15,2 млн. Това нарастване и произтичащите от него по-високи данъци кара някои наблюдатели да се питат дали е ефективно толкова много услуги да се осигуряват от държавата. Бе сътворен и бързо приет в целия свят новият термин „приватизация“, означаващ прехвърлянето на държавни функции в ръцете на частния сектор, което в САЩ (където малко стопански дейности са под прекия контрол на федералната власт) се отнася главно за функциите на общинските и регионалните власти. През 1991 г. редица големи американски градове като Ню Йорк, Лос Анджелис, Филадельфия, Далас и Финикс вече използват частни компании или нетърговски организации за широк кръг от задачи, до неотдавна изпълнявани от общинските власти – от поддържане на уличното осветление и събирането на сметта до стопанисването на местни игрища за голф и обработка на информация.

Въпреки всичко и през 90-те години приватизацията на общественото обслужване си остава крайно спорен въпрос. Докато привържениците ѝ смятат, чрез нея ще се намалят разходите и ще се повиши производителността на обществения сектор, опонентите им твърдят обратното – частните предприемачи ще трябва да печелят и затова услугите им ще струват по-скъпо, без непременно да станат по-качествени. Наистина един от проблемите се свежда до факта, че е трудно да се измери и сравни ефективността на приватизираната услуга. Ако за купуването на правото да предлага определена услуга има само един частен кандидат, не може да се очаква по-висока икономическа ефективност. Не напразно професионалните съюзи в обществения сектор в повечето случаи са категорично против приватизацията. Техните представители изтъкват, че има случаи, в които кандидатите са предложили ниски цени, за да спечелят договорите, но впоследствие значително са ги повишили.

Решаваща роля при вземането на приватизационни решения трябва да играе не само въпросът кой предоставя услугата, но и има ли конкуренция. Това означава, че при приватизация на услугите при всеки договор трябва да има най-малко двама конкуренти.

**Усилия на държавата за преодоляване на монополизма.** Една от главните икономически злини, с които държавата се бори в интерес на обществото, е прекомерната концентрация на бизнеса. В края на ХІХ и началото

на XX в. САЩ преживяват период на бърза икономическа концентрация, изразяваща се в сливане на многобройните малки компании. Много големи компании си споразумяват за ограничаване на предлагането и повишаване на цените; те унищожават малките фирми като намаляват цените и работят на загуба, докато конкурентите им фалират, след това изкупуват активите на бившите си конкуренти и вдигат цените.

Загрижени от нарастващата концентрация на бизнеса, много американци призовават държавата да се намеси. В резултат на това през 1890 г. бива приет Шърмантовият антитръстов закон, който обявява за незаконен всеки опит на лице или стопанска организация да монополизира свободната търговия или да се договаря, съюзява или действа подмолно за нейното ограничаване. В началото на нашия век федералната власт използва закона, за да раздели на части компанията „Стандард Ойл“ и няколко други големи фирми, които злоупотребяват с икономическата си власт. Съдилищата обаче правят тълкование на закона, според което за незаконно се смята само „неприемливото“ ограничаване на търговията. Според това решение дадена компания може да притежава или контролира по-голямата част от стопанската дейност в даден отрасъл, но ако съдът счете поведението ѝ за приемливо, не се налага разделянето ѝ на части. При това положение много компании продължават да растат, като се обединяват или поглъщат конкурентите си.

За да спре продължаващата икономическа концентрация, през 1914 г. Конгресът приема два закона, предназначени да повишат ефективността на Шърмановия антитръстов закон: Клейтъновия антитръстов закон и Закона за Федералната комисия по търговия. Целта на първия е да дефинира по-ясно какво означава ограничаване на свободната търговия. За незаконна е обявена ценовата дискриминация, даваща предимства на някои купувачи; забраняват се споразуменията, по силата на които производителят продава само на търговци, поели ангажимент да не продават стоките на конкурентите; забраняват се и някои видове сливания между компании, както и други действия, допринасящи за намаляване на конкуренцията. Със Закона за Комисията по търговията се учредява държавен орган, натоварен да предотвратява задушаването на конкуренцията и нелоялните ѝ прояви.

През 1912 г. корпорацията „Юнайтед Стейтс Стийл“, в чиито ръце е над половината от стоманодобива в САЩ, бива обвинена в монополизъм, тъй като на практика определя цените в отрасъла. Заведеното срещу нея дело обаче се проточва до 1920 г. В решение от първостепенно значение Върховният съд на САЩ постановява, че компанията не е монопол, тъй като не е налице „неприемливо“ ограничаване на търговията. По този начин се прави грижливо разграничаване между мащаб на компанията и монополизъм.

От Втората световна война насам държавата води активна правна битка с монополизма. За обхвата на тези усилия говорят следните няколко важни примера:

- През 1948 г. с решението си по делото „Портланд Семент“ Върховният съд забранява системата, при която в борсовата цена се включват „нормалните“ навла за фиксирано разстояние, независимо от реалните разходи за транспорт от завода производител.
- През 1957 г. Върховният съд решава, че огромният химически концерн „Дюпон“ трябва да се освободи от дяла си в „Дженеръл Мотърс“, тъй като големият пакет акции му осигурява прекалено силно влияние в автомобилостроителната компания.
- През 1961 г. производителите на електрически уреди са уличени в ограничаващо конкуренцията договаряне на цените. Компанията се съгласява да изплати големи обезщетения на потребителите, а някои от ръководителите им влизат в затвора за незаконен опит за уговаряне на цените.
- През 1982 г. е взето решение по продължило 13 години съдебно дело на Министерството на правосъдието срещу компанията „Америкън телефон енд Телеграф“, която приема да се откаже от 22 местни компании „Бел Систем“. В замяна ѝ бива разрешено да разшири дейността си в области, в които дотогава ѝ е забранено да работи.

**Опазване на околната среда.** Сравнително неотдавна държавата намери основания за активна намеса в икономиката с цел опазване на околната среда. Първият сериозен закон за ограничаване на замърсяването е приет в САЩ през 1899 г. Той забранява изхвърлянето на течни отпадъци (с изключение на канални води) в плавателните водни пътища и басейни, но властите почти не следят за спазването му. През последните 60 години държавата прави твърде малко за охрана на околната среда.

От началото на 60-те години обаче вредното влияние на промишления растеж върху околната среда в САЩ и в целия свят започва да предизвиква растяща загриженост. Вината за появата на смога и други форми на замърсяване на въздуха в големите градове пада върху автомобила. Много еколози открито призовават да се жертва част от икономическия растеж в името на почиста околна среда. Скоро биват приети и редица закони за охрана на околната среда. Едно от първите постижения в тази област е приетият през 1963 г. Закон за чистотата на въздуха и последвалите поправки и допълнения към него, които определят целите и пътищата за намаляване на замърсяването на въздуха от автомобилните газове. Важно значение имат също Законът за чистотата на водите (1972) и Законът за санитарните изисквания към питейната вода (1974).

Голямо постижение за екологичното движение е създаването през декември 1970 г. на Агенция за охрана на околната среда (ЕРА), която обединява работата по множество държавни екозащитни програми. Приключват

дългогодишните спорове как да се защити здравето и благополучието на гражданите от опасните отпадъчни продукти на промишлеността. До този момент много американци протестират срещу липсата на държавен орган, който да упражнява контрол върху замърсители като дима от фабричните комини, откритите сметища, непречистените битови и химически отпадъци, замърсяващи въздуха, водите и почвите.

Мандатът на агенцията ѝ дава право да контролира замърсяването на въздуха и водите, изхвърлянето на твърди отпадъци, употребата на пестициди, нивото на шума и радиацията и да взема мерки за тяхното намаляване. Тя координира и подпомага екозащитните изследвания, определя допустимите нива на замърсяване, следи за спазването им и налага графици и срокове, в които замърсителите трябва да влязат в нормите.

Въпреки това през 1990 г. е решено, че са необходими по-сериозни усилия за ограничаване замърсяването на въздуха. В резултат на това Конгресът приема, а президентът Буш подписва важни допълнения към Закона за чистотата на въздуха, предвиждащи въвеждането на пазарна система за съществено намаляване на нивото на серния диоксид, който причинява киселинни дъждове. Смята се, че този вид замърсяване нанася сериозни вреди на гори и езера.

Фактът, че САЩ е най-големият замърсител на околната среда в момента, е акцент в позициите на редица видни политически личности като съперника на Джордж Буш в предизборната надпревара през 2004 г. – Ал Гор.

## **САЩ и останалите световни икономически сили**

През последните две десетилетия в света започват да се налагат *нови сили на обществения прогрес*. Извършва се радикална промяна и в йерархията, и в рейтинга на водещите държави. В политиката и теорията за обективни анализи за изграждане на прогнози за бъдещото развитие се утвърждава мнението, че освен САЩ и Европейския съюз най-перспективни държави на бъдещето са Китай, Индия, Русия и Бразилия.

След като САЩ в края на XIX в. изместиха Англия от лидерството в индустриалния клуб, сега се наблюдават известни промени. Бурното развитие на Китай, Индия и Русия доведе до *най-големия подем на световната икономика* от индустриалната революция насам. Средногодишният ѝ ръст след 2000 г. е с 3,2 вместо 2,9% прираст през златния век на капитализма от 1950–1973 г. Реалната мощ на новия авангард се измерва с показатели за население, валутни резерви, потребление на енергия, БВП, експорт, капитализация на дохода, които не оставят съмнение за водещото положение на „великата тройка“ в съвременния свят. Китай, Индия и Русия разполагат с 70% от световните валутни резерви, а през 2005 г. за първи път в историята БВП надмина този на развитите индустриални държави. Разбира се, разпре-

делен на глава от населението, БВП в тези страни е много по-малък от съответния в САЩ и другите 6 най-развити страни в света. Дори африканските страни имат оптимистични перспективи – 5% прираст на БВП за последните 3 години. Според лондонския „Икономист“ „великата тройка“ увеличи двойно глобалната работна сила, ускори глобалния икономически растеж, повиши производителността на труда, реалната работна сила и задържа иначе неизбежната инфлация. По ирония на съдбата именно *новият авангард финансира САЩ* и им помага да избегнат икономическата катастрофа при достигнатия почти абсурден бюджетен дефицит под лошото политическо и икономическо ръководство на Джордж Буш младши. През 2005 г. развиващите се страни са инвестирали в САЩ близо 600 млрд. долара, купувайки съкровищни бонове и други ценни книжа. Кен Рогоф от Харвардския университет иронично нарича тези инвестиции „най-голямата чуждестранна програма за подпомагане в световната история“. Но единствената съхранила се свръхсила – САЩ – се стреми към установяване на *еднополюсен* свят и към запазване и укрепване на своето лидерство. За целта те използват финансово-икономическата си мощ (22% от световния брутен продукт) и военната си сила. Политиката на САЩ среща съпротивата на редица страни от Изтока и Запада. Причината за това поведение на развитите страни е борбата за пазари и суровини. Обективно нарастват тенденциите за създаване на многополюсен свят, което отговаря на интересите на Русия и Европа.

България като част от ЕС е член на най-голямото политическо и икономическо партньорство в света – партньорството между САЩ и ЕС. Заедно САЩ и Европа обхващат 57% от БВП и повече от половината от световната търговия. Америка купува това, което се произвежда от Европа. Тя е най-големият консуматор на европейски продукти в света, купувайки 20% от общия износ на ЕС. ЕС от своя страна е най-големият потребител на услугите, които предлага САЩ. САЩ са основни инвеститори в Европа – през 2004 г. северноамериканските фирми правят чуждестранни инвестиции в Европа в размер на 845 милиона долара, а европейците инвестират дори повече в американските компании – 856 милиона долара.

На срещата във Вашингтон, състояла се на 30.04.2007 г., ЕС и САЩ подписаха рамково споразумение за развитие на търговско-икономическите отношения. Според председателя на Европейската комисия Жозе Мануел Барозу „деловите кръгове от двете страни на Атлантика вече са одобрили този документ“. „Нашите икономически отношения са много важни за целия свят“, посочва Барозу и напомня, че стокооборотът между САЩ и Европа превишава 1,7 млрд. долара на ден. Председателят на Еврокомисията призна, че има възможности за опростяване на търговско-икономическите отношения. Става дума най-вече за „отстраняване на някои бариери пред търговията и инвестициите от двете страни, за борба с протекционизма и изолаци-

онизма, които от време на време се проявяват на двата бряга на Атлантика“, уточнява Барозу.

ЕС и САЩ подписаха споразумение за въздушните услуги, което отваря трансатлантическите пазари за по-голяма конкуренция от следващата година. Така нареченото споразумение за „открито небе“ ще позволи на авиокомпаниите да летят от всяко летище в 27-членния блок до което и да е летище в САЩ и обратно. То заменя съществуващите двустранни споразумения между страните от ЕС и САЩ, които Европейският съд определи като незаконни. Споразумението не предвижда никакви ограничения на броя на полетите, използваните самолети или въздушни коридори. Заместник-председателят на Европейската комисия Жак Барот заяви, че нарастващата конкуренция във въздушния транспорт ще „разтърси“ трансатлантическия авиационен пазар и ще доведе до по-ниски тарифи.

А държавният секретар на САЩ Кондолиза Райс нарече документа „изключителен“ и отбеляза, че пътят до подписването му е бил много дълъг и е отнел четири години. По думите на Райс споразумението полага началото на „ера на безпрецедентна либерализация на въздушния превоз“.

## **Бъдещи планове за икономическо развитие**

През по-големия период от историята си САЩ се е славил с относително ниска намеса на правителството в икономиката. И дори през 70-те години, когато правителството нараства неимоверно много, САЩ съумява да задържи публичния си сектор по-малък в сравнение с установените по онова време международни стандарти. Като резултат на това данъчното бреме е по-малко и най-общо стандартът на живот е по-голям отколкото в повечето страни по света и по-специално европейските, където данъчната тежест върху хората и бизнеса е значително по-голяма. Разглеждайки внимателно ситуацията към днешна дата, се вижда, че дори и публичният сектор в страна като САЩ е нараснал осезаемо през последните години, с което САЩ са изправени пред реална опасност да станат една неконкурентоспособна страна с високо ниво на данъчно бреме. Правителствените разходи в САЩ представляват повече от една трета от БВП, което на практика е повече от три пъти нарастване от преди сто години. Още повече че правителствените разходи се предвижда да се увеличават и дори да достигнат нивата на страните от Стария континент, при условие че т.нар. социални програми не бъдат реформирани. Несъмнено една от основните причини за раздуването на правителствените разходи е неспиращото нарастване на количеството пари, което се отделя за социалните приоритети в бюджета на страната. През последните години т.нар. задължителни пера в бюджета постепенно стават доминиращи в цялата му разходна структура. За бюджет 2007 техният размер спрямо общите разходи

на американското правителство е около 40% от целия бюджет на страната. Погледнато чисто теоретично, този тренд на покачване на правителствените разходи може да доведе до поглъщане на частния сектор от държавата.

Цената на прекомерно раздутата държава се изразява в макроикономическите ѝ показатели. Един кратък преглед на няколко основни изследвания, направени от Heritage Foundation, показват, че *ограничената намеса на държавата в икономиката е водещата предпоставка за висок икономически растеж*. Един от интересните моменти в тези изследвания е емперичното доказване на съществуването на т.нар. крива на Ран, която измерва връзката между различните нива на правителствените разходи и икономическото развитие на една страна. В изследването на кривата на Ран участват страните от ОИСР, а използваните данни са за периода 1993–2002 г. Резултатите показват негативната връзка между икономическия растеж и правителствените разходи! Теоретически кривата се обяснява по следния начин: най-високи стойности на икономически растеж се наблюдават, тогава когато правителствените разходи са най-малки и логично насочени към основните функции на държавата като закрила на човешкия живот, свободата и частната собственост.

Експертите, участвали в тези изследвания, смятат, че максималната ефективна точка на правителствените разходи е някъде между 15–25% от БВП. Данните за САЩ и повечето развити страни показват, че те се намират в „лошата“ част от кривата, т.е. правителствата им са твърде големи, харчат твърде много и забавят икономическия растеж на страните като неминуемо изземват функциите, присъщи на частния бизнес.

Изводите за всички страни от изследването могат да се сведат до следното:

- Когато правителствените разходи като процент от БВП нарастват, икономическият растеж намалява;
- Държавната намеса в икономиката е прекалено голяма;
- По-големите държавни разходи водят до по-нисък икономически растеж.

За да бъде изтръгната икономиката от рецесия, е предоставено най-голямото *данъчно облекчение* в живота на едно поколение. Предвижда се намалението на подоходния данък, предвидено за 2004–2006 г., да стане постоянно. Така още през 2007 г. 92 млн. американци ще задържат средно почти по 1000 долара от собствените си пари.

Поради увеличаващата се безработица държавната власт ще стимулира отварянето на повече малки фирми, повече инвестиращи и разширяващи се компании, с цел да се осигури по-висока заетост за американския гражданин.

Ще бъдат предприети мерки с цел третиране на инвеститорите като равни пред американското данъчно законодателство. Справедливо е да се облагат печалбите на една компания. Но не е справедливо акционерите да бъдат



облагани отново за същите доходи. За да се увеличи доверието на инвеститорите и да се помогне на почти 10-те милиона пенсионери, които получават доходи под формата на дивиденди, трябва да бъде прекратена несправедливата практика на двойно облагане на дивидентите.

Намаляването на данъците и увеличаването на инвестициите ще помогнат на икономиката да расте. Увеличаването на работните места означава увеличаване броя на данъкоплатците и по-високи приходи за американското правителство. Най-добрият начин САЩ да се справи с дефицита и да постигне балансиран бюджет е да насърчи икономическия растеж и осигури повече бюджетна дисциплина във Вашингтон. Трябва да осигури финансирането само на най-важните проекти. Проектобюджетът, предложен от Буш, предвижда увеличаване на разходите с 4% за следващата година – почти „толкова, колкото се очаква да нарасне средният доход на семейства. Затова федералните разходи не трябва да се увеличават по-бързо отколкото заплатите на американските семейства.

Растящата икономика и особеното внимание към най-съществените приоритети ще имат решаващо значение и за бъдещото на социалното осигуряване. Заедно с продължаването на съвместната работа за осигуряване на здравината и надеждността на социалното осигуряване, трябва да се даде и възможност на по-младите работници да инвестират в пенсионни влогове, които сами да управляват и притежават.

Втората цел, залегнала в бюджета за 2007 г., е осигуряване на всички американци с висококачествено и достъпно *медицинско обслужване*. Американската система на здравеопазване е образец на професионализъм и иновации, с които науката допринася за удължаване на живота, но все още за много хора медицинските услуги са прекалено скъпи, а мнозина нямат никакви здравни осигуровки. Тези проблеми няма да бъдат разрешени с една национализирана здравна система, която да диктува осигуровките и да разпределя услугите. Вместо това е целесъобразно в САЩ да се създаде система, в която всички американци да имат добра застраховка, сами да избират лекарите си, а пенсионерите и бедните да получават помощта, от която имат нужда.

Третата важна цел е да бъде осигурена *енергийната* независимост на САЩ при едновременно подобряване на околната среда. За постигането ѝ президентът Буш предложи законопроект „За чисто небе“, който предвижда 70% съкращение на замърсяването на въздуха от електроцентралите през следващите 15 години, и инициативата „За здрави гори“, която ще помогне за предотвратяването на катастрофалните горски пожари, опустошаващи населени места, унищожавачи животински свят и изгарящи милиони декари ценни гори.

Отделени са 1,2 млрд. долара за финансиране на изследвания, които да позволят на Америка да стане световен лидер в създаването на екологично чисти автомобили с водородно гориво. Химичната реакция между водорода

и кислорода генерира енергия, която може да движи автомобила като произвежда само вода, а не изгорели газове.

Сериозни въпроси поставя проблемът за бъдещото отношение на САЩ спрямо Ирак. Демократите в Камарата на представителите на САЩ не скло-ниха глава пред президента Буш и на 10.05.2007 г. приеха законопроект за военните фондове за Ирак, осигурявайки толкова пари, колкото да се продължат военните действия два или три месеца без гаранция за бъдещо финансиране. Демократите настояват за 124 млн. долара за изтеглянето на войските от Близкия изток (за сравнение военната окупация дотук струва повече от 25 млрд. долара, а съвсем малка част от тях отиват за възстановяване).

В стремежа на демократите да спрат войната, проточила се четири години, законът предвижда допълнителни 52,8 млрд. след края на юли, след като Буш представи доклад за прогреса си. Законодателите ще решават дали да използват следващия трансфер за продължаване на военните действия, или за връщане на американските войници по домовете им.

## **Заключение**

Днес САЩ остават на *първо място в света като най-конкурентна икономика*, макар че Китай продължава да напредва застрашително.

САЩ е империя, която има всички функции на военна империя. Тя има капацитета да влияе със сила над големи географски области. Това е империя, която забележително умело разпространява своята култура в глобален мащаб. В този смисъл това е империя с почти непреодолима военна и културна мощ.

Това е една „либерална империя“, работеща за утвърждаването на пазарните демокрации, стремежки се да създаде политическа стабилност за глобализираната икономика.

Световните проблеми на околната среда все повече ангажират вниманието на американските политици и на държавниците от много други страни. Как да се отговори на екологичните предизвикателства като промяната в световния климат, изчерпването на атмосферния озон, обезлесяването и замърсяването на световния океан. Поради мащабите на икономиката си САЩ не могат да не играят важна роля в решаването на този проблем.

Бракът между американската икономика и свободната стопанска инициатива се оказва извънредно сполучлив, макар и не без проблеми. Още от времето на един от първите американски държавници, Александър Хамилтън, съществуват противоречиви мнения относно икономическата роля на държавата. Неведнъж държавата се е намесвала, за да стимулира развитието на някои отрасли, да регулира стопанската практика и предотврати злоупотреби, да осигури митническа защита за заплашени от чуждестранния внос от-

расли и понякога да преразпредели богатата. Ролята ѝ ту се е засилвала, ту е намалявала в зависимост от нуждите на времето.

Безспорно обаче намаляването до необходимия и възможен минимум на правителствените разходи е необходимо условие за развитието на едно свободно и проспериращо общество. Ето защо американците създават и поддържат *икономика здраво стъпила на принципите на свободната стопанска инициатива*. Освен това те приемат, че държавата трябва да участва в създаването на условия, осигуряващи максимални шансове за личността и възможности за икономически растеж и прогрес на всеки неин гражданин.

## Библиография

*Маккан, Р., М. Пърлман, У. Питърсън.* Кратко описание на икономиката на Съединените щати, С., 1995.

*Пестел, Е.* За границите на растежа, С., 1972.

Сборник, посветен на годишнината от рождението на проф. Г. Фотев, С., 2006.

*Furgusan, N.* Colossus: The Price of America's Empire, Oxford, 2007.

*Woolcock, M.* Lectures on Social Institution Development, KSG, Harvard University, 2001.

[bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org)

[bulgaria.usembassy.gov](http://bulgaria.usembassy.gov)

[www.duma.bg](http://www.duma.bg)

[www.expert bdd.com](http://www.expert bdd.com)

[www, whitehouse. gov\\_11.](http://www.whitehouse.gov_11)

[www.moneyibox.com](http://www.moneyibox.com)

# ХОНГ КОНГ – НАЙ-СВОБОДНАТА ИКОНОМИКА В СВЕТА МЕЖДУ ИЗТОКА И ЗАПАДА

*Радослава Качерилска*



## **Кратка историческа справка**

Скалистите и слабо заселени острови, които познаваме днес под името Хонг Конг, през XIX в. били рай за пиратите, докато през Опиумната война (1839–1842) са окупирани от Великобритания. Колонията просперира през следващите десетилетия като важен търговски център между Изтока и Запада, както и на врата от и към Южен Китай. Ефикасното управление, добрите банкови, застрахователни и корабопревозни услуги бързо му печелят името на най-надеждния търговски партньор в Югоизточна Азия. През 1898 г. Китай отдава под „наем“ на Великобритания 235 малки острова, известни под името „Новите територии“, за срок от 99 години. През 1921 г. британците се съгласяват да ограничат военното си присъствие в колонията, което допринася за лесното ѝ окупиране от японците (25.12.1941 г.), като кралските войски си връщат властта върху островите чак в края на Втората световна война – 16.9.1945 г.

Днес населението на Хонг Конг е 6,9 млн. души, 98% от които са етнически китайци. Територията обхваща остров Хонг Конг (Сянган), полуостров Коулун и над 200 крайбрежни малки острова.



Фигура 1

След 1949 г., когато комунистите поемат контрол върху Китай, стотици хиляди бегълци се стичат в Хонг Конг, което води до голяма урбанизация и много проблеми с настаняването, канализацията, здравеопазването, престъпността и наркотиците, които обаче скоро са решени след активната намеса на управляващите.

Интересен е въпросът как градът успява да се превърне в мощен икономически и финансов център след Втората световна война? Без да се замислят, 99% от интересуващите се от икономика ще кажат – свободен пазар, либерална икономика. И ще бъдат прави, но само до известна степен. Внимателен поглед върху икономическото развитие на Хонг Конг ще ни предложи по-коректен отговор.

До края на 60-те години градът се е смятал за „колониална дупка“, напълно пренебрегвана от английската корона. Всички публични разходи – образование, здравеопазване, изкуство, са на нивото на мизерен минимум. Статутът на местното население е повече от ясен – втора категория граждани, без право на етническа идентичност и официално признат език.

Промяната започва след 1971 г., когато за 25-и губернатор на колонията е назначен сър Murray MacLehose. Шотландецът успява да трансформира града в „една от перлите на британската корона“. През първите две години увелича-

ва правителствените разходи с над 50% годишно. Подобрява отчетността чрез въвеждане на система от районни съвети и консултативни комитети. Увеличава драстично обществените жилищни програми и настанява около 40% от населението в обществени жилища. Реализират се големи инфраструктурни проекти – метро и жп транспорт, въвежда се безплатно начално образование. Не на последно място са борбата с престъпността и корупцията. Кантонският (местен китайски диалект) е признат за официален език.

До 1971 г. Хонг Конг има изключително либерална икономика – липса на каквато и да е регулация, което води до съсредоточаване на богатството в тесен кръг от хора. След това започва институционално изграждане и въвеждане на регулаторна рамка, също така социални програми. Това води до изграждане на база за създаване на силна икономика в следващите десетилетия, което е база за изграждане на развита и свободна икономика в последствие. Крайният извод е ясен – „свободно-либерално“ не означава нищо без наличието на ефективна институционална система, адекватна на изискванията на пазара, изразяваща се в много ясни и спазващи се от всички правила.



Фигура 2

След дългогодишни преговори, на 19.12.1984 г., Великобритания и Китайската народна република се договарят Хонг Конг доброволно да премине

под властта на Пекин като специален административен регион на Китай на 1.07.1997 г., когато „наемът“ на част от територията изтича. Декларирайки политика на „една държава, две системи“, Пекин се съгласява да даде на Хонг Конг автономия, като остави за срок от 50 години социалната и икономическата система на островите непроменена.

Проблемите през 1989 г. на площад „Тянанмън“ в Пекин водят до оправдани страхове, че Китай няма да уважава независимостта на Хонг Конг и в следващите няколко години много бизнесмени напускат колонията, което веднага се отразява върху икономиката ѝ. На първите няколко избори за самостоятелна легислатура местата са печелени от либерали и продемократи, които се борят за демократични реформи въпреки негодуванието на Пекин, който посочва нещо като президент и установява нов начин за конституиране на местния парламент – 60 места са избирани от професионални конституанти, а само 20 – директно от народа. Хонг Конг се управлява по „Основен закон“, одобрен от Парламента на Китай през 1990 г.

Азиатската финансова криза от 1997–1998 г. повлиява и на икономиката на Хонг Конг, но през 1999 г. тя започва бързо да се възстановява. През 2003 г. е засегната от мерките, взети срещу разпространението на птичия грип. Същата година се подписва търговско споразумение с Китай, което дава на компаниите в Хонг Конг по-голям достъп до китайските пазари.

През април 2004 г. китайският парламент решава, че Пекин ще има правото на вето срещу всеки опит да се увеличи броят на директно избраните депутати (които през 2000 г. вече са 24) от местната легислатура.

Въпреки тези проблеми отношенията между Хонг Конг и Китай продължават да са относително добри, водени предимно от общия икономически интерес.\*

\* Данни от *Columbia Encyclopedia*, Sixth Edition, NY, 2004.

## Преминаването на властта от Великобритания към Китай

Секунди след като британските войници за последен път свалят знамето на Обединеното кралство под звуците на „God save the Queen“ във вече бившата колония Хонг Конг на 1 юли 1997 г., червеното китайско знаме се издига, за да отбележи доброволното преминаване на територията под комунистически контрол. Това е събитие, очаквано с нетърпение от 1984 г., когато Великобритания и Китай се съгласяват на връщането на колонията, завоювана от английските войски през XIX в. Краят на британското колониално управление настъпва, придружен с обещанието, че Пекин няма да променя установилите се в Хонг Конг ред и начин на живот в следващите 50 години.

Най-важният въпрос в този момент е не как Китай ще промени Хонг Конг, а как Хонг Конг ще промени Китай и останалия свят. В това вярват не само седемте милиона, живеещи на островите, а и 1,2 млрд. съседни в Китай, както и стотиците милиони жители в целия регион. Пред тях през 1997 г. стоят много от критическите проблеми на XXI в.:

- Какъде са се запътили САЩ и Китай – към конфликт или партньорство?
- Дали Тайван ще остане независим, или и той ще се върне под крилото на Пекин, с което и националното обединение ще приключи?
- Дали Китай ще се развива икономически силен и демократичен, или ще последва икономическа и социална криза?

Основният въпрос тук е дали Хонг Конг ще се превърне в колосален Троянски кон – награда, толкова бляскава, че китайските комунисти не могат да я оставят извън „градските порти“, но напълно способна да разруши държавата отвътре.

Някои от китайските управници се опасяват, че ще последват брожения от населението на континента, защото само техните сънародници от Хонг Конг имат право да критикуват Комунистическата партия, право на демонстрации и свободно сдружаване; че китайските работници ще възприемат теорията за „една държава – две системи“ като „една държава – две категории граждани“. Хонг Конг от десетилетия е служил като пример за просперитет и модел на икономическа и политическа свобода, което прави още по-проблемно преминаването му към Китай. Но именно успехът на бившата колония вдъхнови Китай за т.нар. втора революция, която от 1978 г. бавно трансформира страната с най-много население в света.

През 1997 г. от мъничък Хонг Конг идват 58% от външните инвестиции в Китай. Но проблемът пред политиките е, че със самото съществуване и успех на автономната територия се подкопава доверието в старата китайска икономическа система и идеология. По време на предаването на властта мно-



го хора очакват, че Хонг Конг ще продължи да променя Китай, но отвътре. „Много е вероятно като резултат от този процес китайската държава да стане по-силна, а не по-слаба; да се засили доверието в управляващите – хора, покосмополитни и отговорни пред своя народ, отколкото сега“ – казва Майкъл Оксенбърг, експерт по азиатска политика в Станфордския университет.

Но въпреки това през 1997 г. има и хора, които вярват, че Хонг Конг няма да повлияе толкова много на Китай, отчасти поради политиката на комунистите да спират проявите на политически плурализъм още в зародиш. А според други дори китайската икономика да се либерализира, това няма да доведе до политически плурализъм. По-голямата част от анализаторите предвиждат по време на предаването на властта, че Китай след 20 години ще прилича повече на Хонг Конг днес – икономически, политически или социално. За това ще допринесе и връщането на Макао от португалците през 1999 г. А колкото до теорията за най-лошия възможен сценарий – другата възможност е Китай рязко да се намеси във вътрешната политика на Хонг Конг, нарушавайки споразумението от 1984 г., което за радост на жителите на свободната територия така и не се случи.

Хонг Конг показва на света съвсем различно лице на Китай – толериращ различни групи граждани, спазващ обещанията си, позволяващ на населението в автономната територия да живее по-старому.

Настроението в Хонг Конг в последните часове под британска власт и в първите моменти като специален административен район на Китай е смесица от вълнение, въодушевление, тържественост и тревожност. Всичко друго, но не и напрежение, въпреки че и управниците в Пекин, и най-новите китайски граждани знаят, че целият свят е вперил поглед в тях.

Отбелязаният среден икономически растеж от 7,5% годишно през 80-те и 90-те години отчасти е продукт на 13-годишната подготовка, следваща споразумението между Китай и Великобритания през 1984 г. Хиляди от най-добрите специалисти на Хонг Конг напускат дома си, заминавайки за Канада, Австралия, Нова Зеландия, Обединеното кралство или САЩ, като след няколко години се завръщат, придобили нов опит и знания, които прилагат в бъдещата си работа.

За повече от 55-те млн. китайци, живеещи извън Азия, чието имущество се оценява на 1,7 трилиона долара, Хонг Конг си остава Вечният град, техният Рим. Но ще остане ли и в културно отношение интернационален град? Или ще има друга съдба – на диаманта в короната на новата Китайска империя, предопределена да се превърне в доминиращата сила в Азия? През десетилетията на вътрешни конфликти и проблеми в Китай ролята на Хонг Конг като предпочитано убежище за богатите и образовани китайци води до това, че под модерната, бляскава европейска външност се крие традиционната китайска култура – вярвания, билки, древната кухня, изкуствата, някои от

който вече са изчезнали дори в самия Китай. В някои аспекти Хонг Конг се е превърнал в китайския град, символ на бъдещето пред най-многолюдната държава в света.

Мантрата „една страна – две системи“ поначало се възприема като разделение на комунистически Китай и капиталистически Хонг Конг. Но днес сме свидетели как Китай бързо се превръща по свой уникален начин в „капиталистически“. Същността на разликите между двете страни е културна – факт, който често се отрича или признава с неохота. Според позицията на Пекин разликите с новата административна единица обхващат предимно технически въпроси като конвертируемостта на валутата, курса ѝ към щатския долар, липсата на тарифи и свободните инвестиции. Но според западните анализатори тези различия лесно могат да бъдат превъзможани, докато начинът на живот в Хонг Конг, либералното мислене, отношението на хората към властта и досегът им със западната цивилизация имат много по-траен ефект. Това трудно ще бъде заличено от китайските управляващи дори след изтичането на 50-годишния срок, в който Пекин обещава да не променя статута на автономната територия.

Въпреки възкръсването на основния си китайски съперник – Шанхай – и постоянното предизвикателство на Сингапур и Тайван, Хонг Конг изпълнява обещанието си да съчетава по най-добър начин двете оформящи се „сили“ в края на ХХ в. – глобалната икономика и Китай, или погледнато по-мощно – Изтока и Запада.

40% от жителите на Хонг Конг са родени в Китай и са неподатливи на опитите за пропаганда и шовинизъм. Те никога не са се възприемали като британци и са изключително горди с уникалното си китайско културно наследство. Но е нереалистично да се очаква, че при предаването на властта ще коленичат и ще възхваляват Комунистическата партия. Те са реалисти и знаят, че малко ще се промени, че животът им ще продължи по същия начин. Днес, въпреки че нито едно наименование на улица или площад не е сменено, империалистичните символи са свалени или преместени. Типичните за Лондон червени телефонни кабинки са преобоядисани в зелено и лилаво. Единственото място, където жителят на Хонг Конг може да види китайски войник на живо, е пред щаба на армията до пристанището, където туристите се снимат с гардовете.

Контрастът между континентален Китай и неговия нов прозорец към света се илюстрира най-точно от индекса: „Най-свободните икономики на света“ на Фондация „Heritage“ – американски мозъчен тръст, и на „Wall Street Journal“. За 4 последователни години (до 1999 г.) – преди и след предаването на властта, Хонг Конг е на челно място, но Китай заема незавидното 125-то място (през 1998 г.) от 150 индексирани държави. „Ние вярваме в свободните хора и свободните пазари“, пише Гордън Кровиц – изпълнителен директор

на „Wall Street Journal“ . – „Хонг Конг е може би единственото място на света, където нашите виждания са сериозно взети под внимание“.

Само три месеца след създаването на новата автономна територия Хонг Конг е домакин на годишната среща на Световния банков фонд и на МВФ. Те одобряват местния свободен пазар и минималната намеса в икономиката, но придружена с добре регулирано управление като модел за региона, където растежът на някои от икономиките вече започва да спада.

Правителството на Хонг Конг консумира само 18 % от БВП, значително по-малко от стойностите в САЩ, Великобритания и Австралия. Формулата действа добре. Хонг Конг отбелязва среден растеж на БВП от 6% в десетилетието преди предаването на властта на Китай, сравнено със средния растеж на страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие – само 2 %. Хонг Конг има по-висок доход на глава от населението от Великобритания, Канада, Австралия, Нова Зеландия, въпреки че по-голямата част от този доход е реализиран от елита на островите, които заливат малкото пътища на Хонг Конг с ролс-ройсове. Поляризацията на доходите се увеличава – през 1991 г. най-заможните 10% от населението имат дял от общите доходи в размер на 37%, а пет години по-късно тази стойност вече е 42%.

Апелът на представителя на кралицата в Хонг Конг през 1997 г. – Крис Патън, е управлението на територията да продължи да е все така либерално. Но бюрократите на континента настояват правителството да се съсредоточи върху регулирането на икономиката, строежа на нова инфраструктура и в утвърждаването на законността, а не да си позволява прекалено обвързване с бизнеса. По този повод ръководителят на Министерството на индустрията на островите казва: „Ние вярваме в нещо различно – минимум намеса и максимална подкрепа за частния сектор.“ Очевидно намереният баланс води до добри резултати и чуждите правителства могат само да се поучат от опита на автономната територия.

## **Актуално състояние на икономиката на Хонг Конг**

Във времето след Втората световна война Хонг Конг се превръща в световно значим търговски и финансов център, като си е извоювал известността на важно пристанище и подходящо място за инвестиции.

Хонг Конг служи и за основен канал за търговия с континентален Китай, освен това нарастват и икономическите интереси на хонгконгци към тяхната нова родина, което води до просперитет на китайското стопанство. През последните десетилетия Хонг Конг отбелява един продължителен и стабилен икономически растеж. Борсата в Хонг Конг е една от най-важните в света.



Фигура 3. Трудова заетост по сектори за 2000 и 2006 г.

Общият трудов потенциал на страната е малко над 3,5 млн. души, като 23% от тях са заети в индустрията, а останалата част работят предимно в сектора на услугите (данни от 1999 г.) Сравнителен анализ от 2000 до 2006 г. показва, че работещите в услугите са се увеличили значително – от 2,6 млн. души до над 3 млн. в края на периода. За сметка на това заетите в строителството и индустрията намаляват значително – със съответно 7 и 24% за изследвания период.

**Селско стопанство и риболов.** Само 5% от територията на Хонг Конг, предимно в т.нар. Нови територии, са заети със селскостопански култури – най-вече зеленчуци, като подходящият климат допуска отглеждането на няколко реколти годишно. Но продукцията не е достатъчна за задоволяване на вътрешното потребление и голяма част от необходимите хранителни продукти трябва да се внася. Това се отнася преди всичко до основната храна на островите – ориза. Риболовът също е добре развит, като по-голямата част от около 200 000-тонния улов годишно се изнася.

**Индустрия.** Около 80% от произведените на територията на бившата колония стоки се експортират. Най-важни индустриални продукти са текстил, облекло, обувки, ел. уреди, часовници и играчки, компютърни и електронни части.

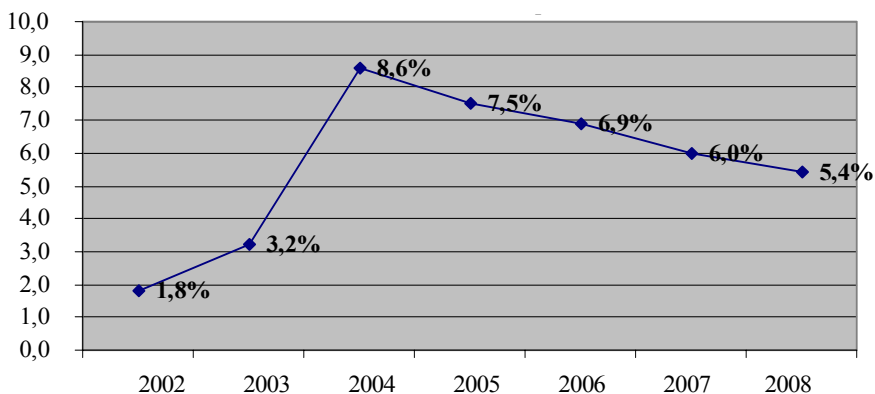
**Външна търговия.** Хонг Конг е известен най-вече като пристанищния град с най-добрите съоръжения и инфраструктура по бреговия регион между Шанхай и Виетнам. През пристанището минават огромно количество товари, повечето собственост на китайски компании. Най-важните вносни стоки са храни, суровини, машини и автомобили, телекомуникационни уреди и химически вещества. Китайската автономна област осъществява разнообразна търговия с държави от Азия, Европа и Северна Америка. Съществуващото мнение за липсата на каквито и да е протекции в търговията на Хонг Конг е спорно. Всъщност протекционализъм съществува, което е и причина областта да успее да се справи по-добре с последиците от азиатската криза. Протекционализмът и защитата не идват от правителството на островите, което не е в състояние да предприеме подобни мерки, а от централното правителство в Пекин. Като пример може да се посочи безмитният внос на стоки в Китай, които имат добавена стойност в Хонг Конг от около 1/3, както и насочването на туристически потоци от континентален Китай към островите. Освен това се предлагат и преференциални условия на определени компании от Хонг Конг при инвестиции в Китай.

**Транспортен сектор.** Заради огромната гъстота на населението в Хонг Конг имат огромни проблеми с транспорта. Всеки ден над 400 000 автомобила излизат по улиците на града, с обща дължина от 1760 км (1998). Бившата английска колония е свързана с другите части на Китай чрез жп линии. Фериботи и специални лодки свързват отделните острови в рамките на мегаполиса. В покрайнините на града са построени две летища. Chek Lap Kok е открито през 1998 г. и е сочено от специалисти за най-модерното в света. Летището е построено върху голям изкуствен остров на площ от 21 кв. км, а всяка година през него минават около 90 млн. пътници.

**Туризм.** Хонг Конг се посещава годишно от близо 7 млн. туристи, привлечени от неповторимата история и култура на града, както и от изключително добрата инфраструктура. Въпреки сравнително високите цени се

забелязва стабилен растеж на броя на туристите и съответно на приходите от бранша. Значително увеличение се отбелязва при круизите, акустиращи в местното пристанище. (От 1997 до 2000 г. е регистрирано покачване с 38% на броя на туристите, идващи по море.)

**Образователна система.** Факторите, които превръщат образователната система в Хонг Конг в една от най-добрите в света, са същите, които извеждат бившата колония по пътя на просперитета и стабилния икономически растеж – конкуренция и свобода на избора. Един от успешните модели в изграждането на стопанския ред в Хонг Конг е реформата в образованието по посока децентрализация, намаляване на зависимостта на образователните институции от държавата, установяване на финансова независимост на училищата и университетите и въвеждане на принципа „парите следват ученика“ чрез ваучери. Така учениците и родителите избират училищата свободно, а правителството плаща за образованието. Повечето училища се финансират изцяло от държавата (и следователно са безплатни за учениците), но много малка част от тях де факто се управляват от правителството. Свободата на избор и конкуренцията принуждават институциите да се борят за учениците и студентите чрез предоставяне на знания чрез най-съвременни и ефективни начини за преподаване. За да се оценят знанията на учащите в различните институции, има външно оценяване на изхода чрез общоприети тестове и изпити, базирани на британски методологии.



Фигура 4. Растеж на БВП (%) по данни на Азиатската банка за развитие

През последните 11 години Хонг Конг държи престижното първо място в класациите по икономическа свобода, изготвени от независимите изследователски групи от американската фондация „Heritage“ и от „Wall Street Journal“, както и от канадския институт „Fraser“. Икономическата свобода

води до просперитет чрез насърчаване на предприемачеството и инициативността на хората и увеличаване на инвестициите.

Хонг Конг, заедно със Сингапур, Южна Корея и Тайван, формира групата на т.нар. нови индустриални икономики. Те се характеризират с висок жизнен стандарт, технологичен прогрес, относително ниски нива на безработица и бедност. Хонг Конг отчита най-високите нива на БВП на глава от населението на целия азиатски континент – 26 823 US\$ за 2006 г. Измерено чрез паритета на покупателната способност, чрез който се коригират ценовите различия в страните, Хонг Конг заема 10-о място в световната класация на МВФ според показателя БВП на глава от населението.

В автономната административна територия действа валутен борд, който фиксира хонгконгския долар за щатската валута. В резултат на това правителството не може да използва монетарните механизми като инструмент на водената икономическа политика и инфлацията в страната е ниска – средното увеличение от 1995 до 2004 г. е едва 1,23%.

**Икономиката на Хонг Конг е 89,3% свободна според индекса от 2007 г., което я прави най-свободната икономика в света.** Общият резултат е с 1,6 пункта по-нисък от миналогодишния, отчасти поради новия метод на оценяване. Хонг Конг е съответно и първенец в Азиатския регион, където са изследвани 30 държави, като стойностите му са далеч над средните за континента.

Хонг Конг отбелязва изключителни резултати в почти всички области на икономическа свобода. Данъците върху дохода на физическите лица и корпоративният данък са забележително ниски, а делът на общата данъчна тежест от БВП е сравнително малък. Изискванията към бизнеса са малко и опростени, а пазарът на труда е много конкурентен и бързо се нагажда към промените. Инфлацията е ниска, въпреки че правителството отскоро въведе публично регулиране на цените на определени стоки. Хонг Конг е широко отворен за инвестиции, буквално без никакви ограничения за чуждия капитал. Островът е и водещ световен финансов център с бързоразвиващи се банково дело и сектор на услугите, които са регулирани прозрачно и ефективно. Законодателството не се влияе от конюктурни политически решения и е фактически незасегнато от корупция, така че в голяма степен може да осигури защита на частната собственост. От друга страна, има какво още да се желае откъм търговска свобода. Защитата на интелектуалната собственост и авторските права е проблематична въпреки нулевата данъчна тежест в сектора.

Данъчната система в Хонг Конг е една от най-благоприятните за правене на бизнес в света. Няма ДДС или други косвени данъци върху потреблението или капиталовата печалба от продажба на акции, облигации или други ценни книжа. Тъй като пенсионната система е частна, работещите не плащат социални осигуровки на държавата, а внасят средства по лични капиталови пенсионни сметки. Ефективната регулация и липсата на рестрикции се отра-

заяват и на друга сфера от икономиката – високите технологии. В Хонг Конг 69,2% от населението ползва интернет, което нарежда страната в топ 10 в света по този показател. Това допълнително улеснява търговията и насърчава бизнес активността.

**Бизнес свобода – 88,3%.** Свободата на търговията и предприемачеството, спазването на правата на собственост и минималните регулации в частния сектор от страна на държавата са в основата на просперитета на автономната административна единица. Хонг Конг е на 5-о място през 2006 г. според индекса на Световната банка, чрез който се оценяват условията за правене на бизнес чрез различни индикатори и комплексни показатели.

Да започнеш бизнес в Хонг Конг отнема средно 11 дни, докато средните световни стойности са около 48 дни, като необходимите процедури са едва 5. Интересен факт е, че има изискване за минимален капитал при регистрация на търговско дружество – около 1300 US\$, всъщност няма изискване този капитал да бъде внесен! Получаването на производствен или бизнес лиценз е относително просто, а пък ликвидирането на търговско предприятие не би могло да е по-лесно. Правилата за регулация на бизнеса са ясни, непротиворечиви и се прилагат без проблеми и много бюрокрация. Общата свобода при започването, провеждането и приключването на дадена стопанска дейност се защитава в значителна степен от местния регулаторен режим и създадената цялостна инвестиционна среда.

**Свобода на търговията – 80%.** До 2003 г. търговията в Хонг Конг е необлагаема с данъци. С изключение на 4 категории стоки – алкохол, тютюневи изделия, хидрокарбоново масло и метилов алкохол – и днес търговията е освободена от данъчни тежести. Ограничения в сектора се налагат от рестриктивните правила за фармацевтични продукти; достъпът до пазара на правни услуги е ограничен; съществуват проблеми и със защитата на интелектуалната собственост. Като резултат са отнети 20 пункта от индекса за свободна търговия поради тези бариери пред цялостното освобождаване на сектора от данъци и такси.

**Данъчна свобода – 95,3%.** Нивото на данъчната тежест в бившата колония е сред най-ниските в света. Системата за данъчно облагане на доходите е дуалистична – физическите лица се облагат или по прогресивна скала (от 2 до 19% върху чистия доход), или с твърд данък от 16 % върху brutния доход, в зависимост при кой метод данъчната тежест е по-малка. Данък върху наследствата е въведен през февруари 2006 г. През същата година делът на приходите от данъци в БВП е едва 11,7%.

**Свобода от правителствени разходи – 91,6%.** Разходите на държавната администрация в Хонг Конг, включително плащанията за трудови възнаграждения и социални трансфери, са много ниски. През 2006 г. държавните



разходи се равняват на 18,3% от БВП, като 2% от разходите се покриват от приходи от държавни предприятия или собственост.

**Фискална свобода – 91,1%.** Инфлацията в Хонг Конг е ниска – от 2003 до 2005 г. средно 0,4%, което се обяснява със стабилното ниво на цените. Държавно регулирани са цените на обществения транспорт, електричеството и някои жилищни наеми.

**Свобода на инвестициите – 90%.** Чуждите инвестиции се радват на държавна подкрепа и защита. Няма ограничения за придобиване на право на собственост от чужденци, нито специални мерки или изисквания към чуждестранни търговски дружества. Единственото изключение е медийният сектор, където чуждестранно юридическо лице може да притежава до 49% от местни телевизионни станции. Хонгконгският долар е лесно конвертируем. Няма контролни мерки или специални изисквания за трансферите на пари, покупката на недвижими имоти или чуждестранна валута.

**Финансова свобода – 90%.** Хонг Конг е глобален финансов център с иновативна и ефикасна финансова система. Регулаторният правен режим е ненаатрапчив, фокусиран върху установяването на минимум стандарти и максимум прозрачност. Банков надзор осъществява независимата Фискална комисия на Хонг Конг. Кредити се отпускат на всички инвеститори по пазарни условия. Няма ограничения за чуждестранните банкови институции, които се третират по същия начин като местните. Борсовият обмен е на девето място в света по капитализация. През април 1998 г. правителството се намесва на борсовия пазар като инвестира 15,2 млрд. US\$ в частни акции, като оттогава се разделя с почти всички от тези акции (днес държи ценни книги на стойност 410 млн. US\$).

**Защита на собствеността – 90%.** Хонг Конг има прозрачна правна система, базирана на общото право, като местната конституция осигурява добра защита и подкрепа за частната собственост и свободната търговия. Държавата контролира цялата земя и отпуска под аренда поземлени имоти чрез обществени търгове. Наемите са със срок до 2047 г. за всички поземлени участъци в автономната административна област, като не е сигурно каква ще е политиката на Пекин след изтичането на 50-годишния срок, в който Китай обещава да не се намесва във вътрешните работи на Хонг Конг.

**Свобода от корупция – 83%.** Нивото на корупция е отчитано като минимално. През 2005 г. Хонг Конг заема 15-о място от 158 държави в световния индекс за прозрачност и липса на корупция. Местните са притеснени, че тяхната дългогодишна борба срещу корупцията може да бъде компрометирана от новите, привнесени от континента форми на тази болест, кореняща се в многобройните лицензи, такси и сделки, администрирани от висшите китайски управници. Но очевидно тези страхове не се сбъдват и добрите бизнес условия не са застрашени от опорочаване.

**Свобода на труда – 93,6%.** Пазарът на труда работи под изключително гъвкавите правила на трудовото законодателство, които стимулират растежа на заетостта и производителността. Разходите за работодателя извън работната заплата са ниски, но освобождаването на редовен служител излиза скъпо. Нивата на сезонна или временна безработица се колебаят между 4 и 5% от трудоспособното население, докато трайно безработните са едва 1%. Правилата относно работното време също са гъвкави. Отбелязва се изключително добра защита на правата на служители и работници, без това да спъва развитието на бизнеса.

Хонг Конг последва примера на Чили и през 2000 г. премина изцяло към частна пенсионна система. Територията трансформира разходопокривната си пенсионна система и въвежда капиталонатрупваща, с лични капиталови сметки, в които се събират индивидуалните вноски на всеки осигуряващ се. Те се равняват на минимум 10% от доходите на работниците, от които работодателят е длъжен да внася 5%. Средствата от тези вноски се инвестират и носят доходност. Всеки осигуряващ се има право да избере оптималната комбинация от възвръщаемост и риск, които съответстват на неговите предпочитания.

Хонг Конг показва на практика, че икономическата свобода и високият жизнен стандарт на гражданите вървят ръка за ръка.

## **Средносрочни перспективи пред икономиката на Хонг Конг**

Средносрочните перспективи за икономиката на Хонг Конг остават добри, тъй като стратегията за поддържане на влиянието на бързоразвиващите се от икономическа гледна точка райони във вътрешността на страната продължава да се отплаща. Планът за действие на XI петгодишен план ще помогне на Хонг Конг да засили важната си роля в икономическото развитие на Китай. Освен това така допълнително ще се увеличи продължителна интеграция с Китай в рамките на СЕРА и сътрудничеството с Pan-PRD, което ще донесе значителни облаги и за двете страни. В ролята на доставчик, икономиката на Хонг Конг ще продължи да се фокусира върху повишението в стойността на услугите и основаващи се на знанието дейности в следващите години. Хонг Конг ще подобри статуса си като международен финансов център и регионален търговски, технически, туристически и бизнес център. Растежът на продуктивността, придобит по време на този процес, ще помогне на икономиката да достигне 4,5 % растеж на БВП в близко бъдеще (2008–2011).

Външната среда все още би била помрачена от някои неясни съмнения в средносрочна перспектива. Но тук трябва да се отбележат развиващата се американска икономика и постоянният дисбаланс на световната търговия. Въпреки че се очаква американската икономика бавно да достигне до спад през 2007 г., възможността тя да покаже по-бърз спад от очакваното не може

да се отхвърли на този етап. В случай че това се случи, несъмнено ще има значими последици за световната икономика в следващите няколко години. Световният пазарен дисбаланс, който е не само обезпокояващо голям, но и растящ, предстои да бъде решен. Крайно необходими са съгласувани действия между засегнатите икономики, за да се осъществи едно систематично приспособяване. Бавещото се предпазно мнение на САЩ и ЕС срещу китайските продукти и засилващият се натиск върху страната също биха представлявали риск за търговията на Хонг Конг. Също така структурната промяна в икономиката на дейностите, която трябва да отговаря на глобализацията и вътрешната конкуренция, може да представлява голямо предизвикателство за някои нискоквалифицирани работници. Още повече че увеличаващата се застаряваща популация ще окаже силно въздействие върху системата за здравно и социално осигуряване, както и върху обществените финанси. Въпреки че досега инфлацията е добре задържана, съществува риск да се появи по-висока инфлация в средносрочна перспектива, особено ако икономиката продължи да расте с горепосочения процент, упражнявайки увеличаващ се натиск върху цялостния баланс на ресурсите.

## **Заклучение**

През ХХ в. станахме свидетели на изключителни сгромолясвания на империи – национални, идеологически, търговски, технологични. Но предаването на Хонг Конг мина по план като театрална постановка – без конфликти, без изненади. Този исторически момент прикова вниманието на хората по целия свят – не поради трагедия или военни действия, а за да се отбележи невиджданото сътрудничество между Изтока и Запада, между две Велики сили. Простото съобщение за края на британския колониализъм, а може би дори на цялата европейска експанзия, за края на империята достигна до всички, запомнили нощта на 1 юли 1997 г. като едно невероятно шоу – с фойерверки, шум, музика и огромни тълпи. Така един от символите на световния глобализъм – един от най-интернационалните, най-модерните мегаполиси в световен мащаб – премина доброволно под червените знамена на Китайската народна република – една от последните крепости на комунизма. Какво ще се случи за в бъдеще никой не знае, но вече всички виждат признаците на отварянето на китайската икономика и държава към света, а стопанството на Хонг Конг продължава да се развива с бързи темпове, като остава изключителен пример за всички държави, тръгнали по пътя на свободната икономика.

## Библиография

- Callick, R.* Comrades and Capitalists: Hong Kong since the Handover, Sydney, 1998.
- Endicott, G. B.* A History of Hong Kong, 1973.
- Hughes, R.* Hong Kong: Borrowed Place, Borrowed Time, 1968.
- Patten, C.* East and West: China, Power and the Future of Asia, 1998.
- Peebles, G.* Hong Kong's Economy, 1988.
- Pope-Hennessy, J.* Half-Crown Colony, 1970.
- Scott, I.* Political Change and the Crisis of Legitimacy in Hong Kong, 1989.
- The world's freest economics, Heritage Foundation and Wall Street Journal, NY, 2006; [www.heritage.org/index](http://www.heritage.org/index).
- The Economist, June, July 1997.
- Columbia Encyclopedia, Sixth Edition, NY, 2004.
- Дневник, 22.11.2006 г.
- Статистически данни от справочници с годишни отчети на китайското правителство.
- <http://www.adb.org/Documents/Books/ADO/2007/ado2007-statapp.pdf> – Азиатска банка за развитие.
- <http://www.imf.org/external/country/HKG/index.htm> – Международен валутен фонд.
- [www.cato.org](http://www.cato.org) – CATO Institute – фондация за политически изследвания.
- [http://www.maps-of-china.net/p\\_suchuan\\_map.html](http://www.maps-of-china.net/p_suchuan_map.html) – географски карти.

## ЕМИРСТВО ДУБАЙ – ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ И СВОБОДНА СТОПАНСКА ИНИЦИАТИВА

*Анна Иванова*

Дубай е малко емирство, разположено на кръстопът между християнския Запад и мюсюлманския Изток, между туризма и петрола, бележешо забележителни успехи в глобалната бизнес надпревара. Световни финансови анализатори си задават закономерния въпрос как Дубай успява да задържи своя икономически устрем. Правителството е дало отговор на този въпрос, създавайки благоприятен климат за чуждите инвестиции, които се увеличават с всяка изминала година. Несъмнено обаче паричните потоци, които се вливат в този „данъчен рай“, не са единственото нещо, което тласка дубайската икономика напред. По един далновиден начин са решени изключително важни въпроси като правото да се получава гражданство от емигранти, правото да се купува земя от чужденци и да се притежават дялове от местни компании, създадени са и атрактивни условия за привличане на квалифицирани кадри за различните области на стопанския живот. Предприети са и мерки, които държат бизнеса в допустими граници и до голяма степен не му позволяват да се намесва в политическия живот на страната. Тук можем да си зададем въпроса защо подобен модел не може да се приложи и в България?

### История

**Дубай** е едно от седемте емирства, съставляващи федерацията на Обединените арабски емирства, намиращи се на Арабския полуостров. Същото име носи и най-големият град на това емирство. Дубай е управляван от Шейх Мохамед бин Рашид ал Мактум, който е и министър-председател на федерацията на Обединените арабски емирства, министър на отбраната и министър на икономическото развитие. Дубай е второто по големина емирство след Абу Даби, с население от почти 1 млн. жители. То е разположено в Персийския залив, на югозапад от Шаржа и на североизток от Абу Даби. И е наричано още „Осмото чудо на света“.

Първите сведения за съществуването на града датират от 1799 г. В началото на XVIII в. Ал Абу Фаласа се заселва в Дубай, който по това време е подчинен на Абу Даби. През 1833 г. династията Ал Мактум завзема града, без да им е била оказана съпротива от населението. От този момент насам Дубай успява да извоюва своята независимост от емирството Абу Даби. През 1835 г. Дубай, като част от останалите емирства, подписва примирие с Великобритания.



Дубай през 60-те години на XX в.

Дубай остава под закрилата на Обединеното кралство, когато през 1892 г. е подписано допълнително споразумение заедно с Абу Даби, Рас Ал Хайм, Шаржа, Ум Ал Куйн. Дубай заема добро стратегическо географско разположение – на пътя за Индия, което го превръща в ключова територия на полуострова.

Владетелите на Дубай подпомагат занаятите и търговията. Град Дубай се превръща във важно пристанище за чуждестранните търговци (предимно индийци). До 1930 г. градът е известен с износа си на перли. През 1966 г. Дубай заедно с Катар се обединяват и приемат за своя парична единица реал. На 2 декември 1971 г. Дубай, Абу Даби и още пет емирства формират Обединените арабски емирства, след оттеглянето на Британия от Персийския залив (1971). През 1973 г. Дубай се присъединява към останалите емирства и приема общата валута ОАЕ дирхам.

## Език, религия, култура

Официалният език на Дубай е арабският, но се говорят още английски, хинди, персийски и др. Ислямът е официалната религия на всичките седем емирства. Голяма част от местното население изповядва сунитски ислям. Има и малцинства от индуисти, сикхи и християни. В центъра на града се намират храмове на Шива и Кришна. Немюсюлманите в държавата са свободни да изповядват свободно религията си. Правителството следва политика на търпимост спрямо чуждите религии и много рядко се намесва в религиозната им дейност. В началото на 2001 г. започва строенето на протестантска и католическа църква на територията на пристанище Джебел Али. Земята за

строежа на църквите е дарена от правителството на Дубай. В края на 2005 г. е започнал строежът на първата гръцка православна църква.

Петролните залежи в Дубай са по-малко от една двадесета от тези на Абу Даби и сега приходите от тях представляват много малка част от тези на града. Дубай и Дейра постепенно се превръщат във важни пристанищни градове за западните държави. Повечето от новите банкови и търговски центрове са построени на пристанището. Още през 80-те и 90-те години на XX в. Дубай се установява като важен търговски център.

## **Дубай като туристическа дестинация**



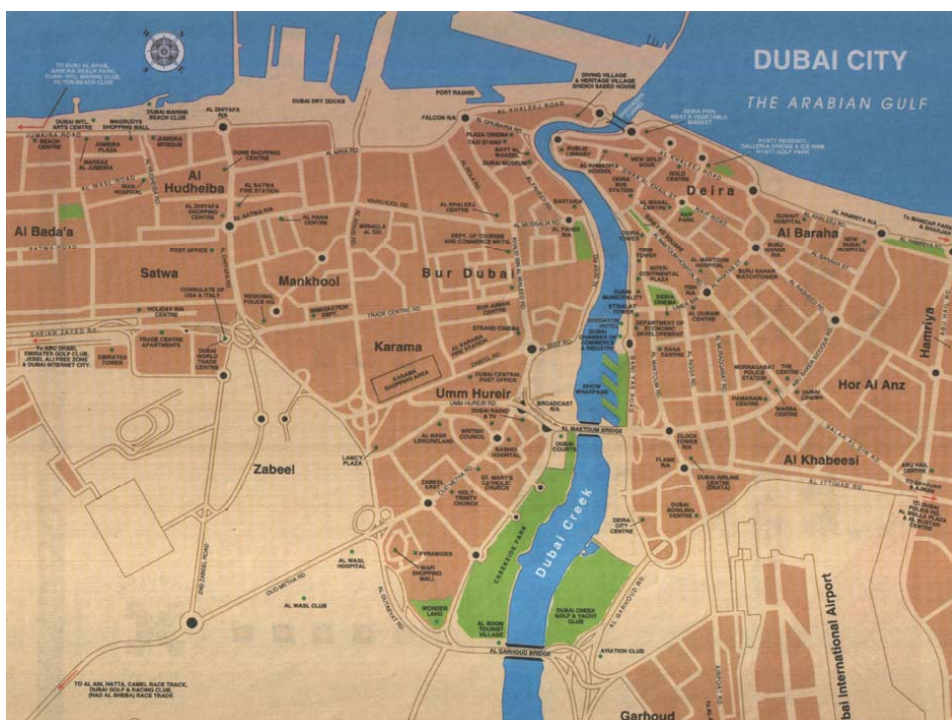
Днес Дубай е важна туристическа дестинация и ключово пристанище (Джебел Али, построено през 1970 г. – най-голямото в света), финансов център и с бързоразвиващи се информационни технологии и услуги.

Дубай е древен град, известен със своите традиционни пазари (суки). Местата, които могат да се разгледат, са много, но сред най-известните са Дворецът на шейха, Дубайският музей и Джумитра. Градът е изпълнен с модерни

небостъргачи като Емирските кули, които са 12-ата и 24-ата най-висока сграда в света, луксозният 7-звезден хотел „Бурж Ал Араб“, превърнал се в символ на Дубай, както и небостъргачът „Бурж Дубай“, който е в строеж от 2004 г. и когато бъде завършен, той ще бъде най-високият в света (750–800 м) и ще остави след себе си другия лидер Тайпе 101 (509 м) с около 300 м разлика. Общата стойност на небостъргача е около 875 млн. долара. „Бурж Дубай“ ще стане главен елемент на новия делови център на Дубай. Във вътрешността на комплекса ще бъдат разположени хотели, апартаменти, офиси и търговски центрове. Съгласно проекта на долните 37 етажа ще има хотел, а между 45 и 124 етаж – луксозни апартаменти. Върхът на сградата ще бъде оборудван с комуникационна техника. Планира се проектирането и построяването на изкуствени острови край бреговете на Дубай, които ще включват вили, магазини и хотели.

В Дубай ще бъде построено и най-голямото летище в света. Dubai World Central е един мащабен и многоетапен строителен проект, който ще бъде реализиран около най-голямото международно летище в света и ще влезе в историята на съвременното градско планиране. Dubai World Central ще бъде разположен на 140 кв. км в свободната зона Джебел Али, на около 40 км южно от центъра на Дубай, и по размери ще надминава два пъти площта на остров Хонг Конг. Проектът включва международното летище Dubai World Central, което след построяването си ще бъде най-голямото в света с капацитет, равен на този на летищата О’Наре в Чикаго и Heathrow в Лондон, както и няколко специализирани зони: Логистична зона, Жилищна зона, Търговска зона, Голф курорт и Парк за научноизследователска дейност и стопанска предприемчивост. Dubai World Central ще бъде отделен град, в който ще живеят и работят около 750 000 души – население по-голямо от това на Франкфурт и почти равно на това на Стокхолм. Целта на проекта е да подпомага авиацията, туризма, търговията и логистичните потребности на Дубай, а разходите, необходими за изграждане само на инфраструктурата, ще възлязат на приблизително 33 млрд. долара. С това грандиозно начинание шейхът на Дубай е натоварил прочута международна консултантска фирма и има за цел да даде огромен тласък на икономиката на региона.





## Откъде тръгва устремът?

**Началото.** Историята на Дубай започва с една мечта. В началото емирството е непознато, заспало селище, разположено на Персийския бряг и населено с рибари и търсачи на перли. Но шейх Махтум имал по-големи планове за това място. През 1959 г. той взема няколко стотин милиона долара на заем от богатия си роднина Кувейт и разширява пристанището. Построява пътища, училища, жилищни сгради. В момента внукът на този шейх управлява Дубай. Той постоянно разширява направеното – издига небостъргачи, огромни търговски центрове, колосално пристанище. Днес Дубай привлича повече туристи, кораби и чуждестранни инвестиции от всяка европейска държава. Променило се драматично през последните 30 години, емирството се радва на стратегическо географско положение и е най-големият търговски център в Средния изток. В емирството живеят и работят повече от 170 националности. Само за миналата година туристите са над 2,5 млн. Икономическият растеж е 16 %, което е почти 2 пъти повече от Китай.

Без съмнение успехите на Дубай и стремителното развитие на нейната икономика са получили начален тласък от амбициозните проекти на нейните управ-

ници и финансовата помощ от тяхна страна. Впоследствие Дубай се превръща в инвестиционен рай, в който пазарът е изключително либерален, данъците и таксите са ниски, инфраструктурата е отлична, политиката на държавата е насочена към развитие на частния сектор. Търговията, транспортът и туризмът отбелязват значително развитие и разширяване през последните години.

**Държавна политика.** Министерството на икономическото развитие е главният държавен орган, който се занимава с икономическото планиране и регулиране на бизнес сектора, предлагайки конкретни политически решения и програми за развитие, които в най-голяма степен да използват наличните ресурси.

То се ръководи лично от шейха на емирството. Основна цел на министерството е непрекъснато и устойчиво развитие на Дубай чрез разширяване и подобряване работата на различни сектори. Изграден е стратегически план за развитие, който включва и научни изследвания в областта на икономиката, програми за квалификация на работната ръка, нови стандарти за качеството на стоките и услугите, запознаване с достиженията на развитите икономики и тяхното усвояване. Основна задача на управляващите в Дубай е да създадат благоприятна инвестиционна среда, която да привлича местни и чуждестранни инвестиции чрез предоставяне на различни благоприятни политически решения, облекчения и предимства за бизнеса. Предвижда се създаване на система за ефективно и своевременно информиране на инвеститорите за икономическото състояние на страната във всеки момент, което е важно за увеличаване на сигурността и възможностите за сътрудничество на държавата и частния сектор. Министерството полага и големи усилия за привличане на висококвалифицирана работна ръка, предлагайки добри финансови и социални условия. Водеща цел на правителството на Дубай, осъществявана пряко от Министерството на икономическото развитие, е моделиране на местната администрация и законодателство така, че да отговарят на съвременните икономически и социални потребности.

**С какво Дубай привлича инвестиции?** Емирството се радва на завидна комбинация от ниски цени, голям пазар и природни дадености, което създава добър инвестиционен климат. Всички тези преимущества превръщат Дубай не само в арабския бизнес център, съсредоточил икономическите сили на региона, но и в световен пазарен кръстопът. Емирството има вековни традиции в областта на търговията и транспорта, а в последните десетилетия развива и значителен брой доходоносни начинания като изложения, конференции, туризъм, транспорт и логистика, банков, финансов и застрахователен бизнес, информационни и телекомуникационни технологии, лека промишленост. Много интернационални компании са разположили централните си офиси там. Всички тези дейности се наблюдават и регулират от правителството на Обединените арабски емирства, което обаче подхожда доста либерално към бизнеса, създавайки законодателни и данъчни облекчения.

От голямо значение за напредъка на икономиката на Дубай е фактът, че емирството трайно се е откъснало от влиянието на търговията с петрол, която все още определя икономическото положение на другите арабски държави. Въпреки това правителството притежава 60 % от Дубайската петролна компания, основана през 1975 г., както и мажоритарен дял от Националната газова компания на Дубай.

Държавата не е поставила ограничения спрямо търговията – няма квоти, търговски бариери или такси по границите. Държавното регулиране на икономическия живот е по друга линия – насочено към осигуряване на сигурност за поданиците и инвеститорите, ниска престъпност, политическа и валутна стабилност. Също така банките предоставят широки кредитни възможности. Правителството има значителен принос за цялостното развитие на икономическия климат, водейки либерална политика, насочена изключително към поощряване на бизнеса и защита правото на интелектуална собственост. Създадена е ясна юридическа рамка на бизнес възможностите, както и стриктни правила за частната собственост. Тази рамка изглежда доста широка, но в действителност не е безконтролна. Нейните граници са изключително либерални, но са ясно и строго установени. Националното законодателство стои над всичко, а това е сигурна гаранция за силата на държавата и нейната запазена идентичност. Чужденци имат право да притежават до 49 % от дружествата с ограничена отговорност, регистрирани в емирството, както и 100 % от компаниите, клоновете и представителствата на чуждестранни фирми в Дубай. Чуждестранни фирми и физически лица до преди няколко месеца не можеха да притежават земя и недвижими имоти в страната, а само да ги наемат за нуждите на бизнеса си, но съвсем скоро беше приет закон, който разрешава на чужди граждани да имат недвижима собственост в емирството. Това става при определени условия – емирът трябва предварително да е определил земите, които могат да бъдат купени, но собствеността върху тях не може да бъде за повече от 99 години.

Във връзка с това трябва да се подчертае, че не е никак лесно да се придобие дубайско гражданство. Политиката на правителството е насочена към защита статуса на гражданите и местните традиции и очевидно няма желание да прави компромиси с културните си ценности, както и да разрешава на външни фактори да определят политическите курсове на държавата. Затова много трудно се допускат чужденци да станат постоянна част от обществото. Единственият начин да се придобие гражданство е брак с човек, който вече притежава такова, но и това не е сигурен път, особено за немюсюлмани. В редки случаи владетелят на Дубай може да предостави гражданство на чужденец, който има доказани изключителни заслуги за емирството. Работодателят също би могъл да ходатайства за получаване на гражданство, но това поставя желаещия да стане дубаец в особено подчинено положение спрямо

него. Освен това децата на чужденци, родени в емирството, не получават автоматично дубайско гражданство, а това, което имат родителите им.

Една от основните цели на правителството е да поддържа отворена и свободна икономическа система с цел да привлича инвеститори. Контролът и регулирането на частния сектор от негова страна е сведен до минимум. Няма преки данъци, данъци върху доходите на физическите лица и върху приходите на компаниите. Изключение са петролните компании, които плащат пропорционална такса от 55 %, както и клоновете на чуждестранни банки, които плащат пропорционална такса от 20 % върху регистрираната печалба в Дубай. Потребителските такси са ниски – 4 %, с много отстъпки. Допустим е 100 % износ на капитал и печалби. Държавата поддържа и стабилен курс на местната валута (дирхам) спрямо щатския долар. Свободният визов режим позволява лесен внос на работна ръка от целия свят с различна квалификация. Дубай провежда и целенасочена политика в областта на транспорта, инфраструктурата и телекомуникациите. Създадена е мрежа от седем индустриални зони, бизнес парк и три изключително успешни специализирани международни търговски зони, пристанища, международно летище, отлични условия за настаняване и отдих.

Международните компании, които имат клонове в Дубай, могат да се възползват от значителни ценови предимства, повечето от които са недостъпни другаде по света. Например: липса на контрол на международния финансов обмен, липса на търговски бариери и квоти, ниски такси внос, евтина работна ръка, ниски цени на електричеството и недвижимите имоти, изгодни заеми и лихви. Дългогодишните местни традиции в областта на търговията създават широки възможности за бизнес контакти. В резултат на това Дубай се е превърнал в международна търговска мрежа, разпростираща се до над 179 държави. Но предприемачите, които искат да пожънат успех в Дубай, трябва да са сигурни, че техните продукти и услуги са достатъчно конкурентоспособни по отношение на цена, качество, технология, дизайн, за да останат на този взискателен пазар.

**Търговско-промишлена камара.** Създадена е през 1965 г. от шейха на Дубай. От своето създаване тя играе важна роля за подобряването на бизнес средата в емирството като представлява, защитава и популяризира интересите на бизнес обществото на Дубай. Под патронажа на правителството камарата подпомага търговията и всички бизнес начинания, предлагайки подкрепа в областта на мениджмънта, инвестициите, арбитража, търговското представителство, международните отношения и законодателство. Днес камарата има над 80 000 членове и е в постоянно сътрудничество с Министерството на икономическото развитие.

**Стратегически план за Дубай до 2015 г.** През февруари 2007 г., по предложение на шейх Мохамед, е приет Стратегически план за развитието на Дубай до 2015 г. Основната цел на правителството е да избегне влияни-

ето на цената на петрола, която неминуемо въздейства на икономиките на другите съседни арабски държави. Този план е амбициозен проект, целящ повишаване на брутния вътрешен продукт на глава от населението от досегашните \$31 000 до \$44 000 през 2015 г., както и понижаване на инфлацията. Това покачване изисква годишно увеличение на брутния вътрешен продукт с 11%. Докато през 1975 г. приходите от нефтодобив са съставлявали 64% от БВП, днес само 3% от БВП на емирството идват от този сектор. Амбициозните проекти на дубайския шейх включват все повече примамливи предложения за чуждестранния инвеститор и намаляване до минимум влиянието на петрола в икономиката на Дубай.

Таблица 1. Основни икономически показатели

Показател	1997	1998	1999	2000	2001
Население (хил.)	757,0	805,0	857,0	862,4	910,0
Индекс на потребителя	135,5	137,7	141,5	143,0	113,0
Товари преминали през пристанищата (млн. т.)	35,6	36,4	39,7	44,3	50,2
Въздушни превози (хил. т.)	414,6	431,8	474,8	562,6	610,0
Гости в хотелите (млн.)	1,8	2,2	2,5	2,8	3,1
Общо работодатели (хил.)	431,5	457,2	517,0	549,4	594,2
Търговия – без нефт (млн.)	85 846	88 770	85 764	95 513	111 671
Внос (млн.)	63 726	67 612	65 605	72 392	83 187
Износ (млн.)	5473	5241	5128	5462	5909
Реекспорт (млн.)	16 647	15 817	15 031	17 659	22 575

## Българите в Дубай

Дубай – космополитен и ултрамодерен град, притежаващ западен стил и либерална икономика, привлича хора от цял свят не само за бизнес или отдих. Фактът, че ислямът е официалната религия, е единствената допирна точка със съседните арабски държави. По улиците няма просяци, бездомни, бедност или строги религиозни норми. Все повече чужденци избират емирството, за да създадат там свой дом. Любопитно е, че местното население е малцинство в собствената си държава. Около 80 % от населението е съставено от чужденци, служители и работници в различни компании.

По неофициални данни в Дубай живеят над 5000 българи. Около 75% от тях са на възраст до 30 години и са заети предимно в туризма и строителството. В българското консулство наскоро е открито и българско училище от

първи до трети клас, което се приема много добре от обществеността там. В момента между България и Дубай текат преговори за подписване на спогодба за избягване на двойно данъчно облагане, която до края на годината ще бъде подписана и ратифицирана от двете страни и ще спомогне за засилване на икономическите контакти между тях.

## Заклучение

Една от основните причини за просперитета на Дубай е нагласата, с която е управлявано емирството. Правителството и емирът се стараят максимално да се разграничат от всякакви политически идеологии и да работят изключително в полза на развитието на частния бизнес. Стратегическият план за развитие на Дубай през следващото десетилетие има за цел да разнообрази още повече източниците на средства за икономиката на емирството и да го превърне в световен финансов център. Инициативите на управляващите се проявяват предимно в областта на публичната администрация, институционални и законодателни решения, регулиране на публичния сектор, туристически, медийни и търговски проекти. Дубай следва една рецепта за успех, която включва паралелно социално и икономическо развитие, поставяйки акцент върху човешките ресурси. Дубай не би бил това, което е в момента, ако държавата не се грижеше за запазване на националната си идентичност, за образованието и квалификацията на населението, за качеството на здравеопазването. Да построиш сграда може да отнеме месеци или години, но да изградиш манталитета и мирогледа на хората, да ги накараш да мислят мащабно и напредничаво, е задача, за осъществяването на която е необходима дългосрочна и целенасочена стратегия.

## Библиография

- Calderwood, J.* Dubai Serves as Diversification Model, The Associated Press, 2007.  
*Merzaban, D.* Dubai Hopes Trade, Finance, Transport will Triple GDP<sup>c</sup>, 2007.  
*Yapd, H.* Религиозните принципи пред изпита на глобализацията. Парадокси на ислямската финансова система, Бъркли, 2001.  
[www.dubai.com](http://www.dubai.com)  
[www.dubai.gov.ae](http://www.dubai.gov.ae)  
[www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

## ОСТРОВЪТ НА СВОБОДАТА КУБА И СВОБОДНАТА СТОПАНСКА ИНИЦИАТИВА?

Виктория Петрикова

*Аз не съм специалист по политически анализ, правителствен чиновник или опозиционен лидер. Уча право и говоря четири езика. На 21 години съм и израснах в България, на границата между една социалноикономическа система, която рухна, оставяйки ни тежко наследство, и друга, която вече няколко поколения опитваме да изградим.*

*През 2005 г. имах шанса да посетя Полша – Варшава, Лудж, Краков, Аушвиц, Биренау. Там за първи път в живота си се изправих срещу човешката история. Не онази величествена или кървава, но написана с букви в учебниците, а предметния екстаз на болестта на цял един континент.*

*В онзи полски следобед, толкова подобен на българския, бях парализирана. От тоновете човешка коса и лабиринта от детски лица – превърнати в прах от жестокостта на една цивилизация. Същата западна цивилизация, която задраска болящата си съвест, създавайки цяла поредица от юридически актове и стандарти в областта на правата на човека. Европа, която ужасена от собствената си история създаде и международни механизми за контрол на тези стандарти.*

*Също през Полша, именно в рамките на семинар, свързан с човешките права, се срещнах и с Куба. Сравнението беше жестоко, но се зароди в съзнанието ми въпреки опита да избягам от него. Плашеща бе човешката цена на един от малкото оцелели комунистически режими в света, може би най-колоритния, но и най-малко познатия в действителност. Тази цена в приблизителни изчисления се оказа десетки хиляди избити при налагане на режима, още толкова загубили живота си или безследно изчезнали след участието си в опозиционни инициативи, страната с най-голям брой политически затворници, страна, чието настояще е разделено – повече от 1 млн. (10 % от населението) граждани в емиграция, хиляди загинали на салове в океана, в търсене на по-добро бъдеще за себе си и семействата си.*

*И все пак това е страната, в чийто конституционен преамбюл стоят думите на поет: „Основният закон на Куба да бъде култ към човешкото достойнство“. Задавах си въпроса може ли това да бъде осъществено в държава, в която в продължение на повече от 47 години властта е съсредоточена в ръцете на един човек, изпълняващ едновременно функциите на президент, премиер, председател на военния съвет, председател на Комунистическата партия (в еднопартийна политическа система). В същата конституция се съдържат гаранции за човешките права – например прокламиране на свободата на словото, гарантирана чрез държавната собственост върху медиите?! Чудех се как се възприема икономиката на знанието в страна, в която достъпът до информация е контролиран чрез вътрешна система от типа интранет и в която има около 30 000 регистрирани интернет потребители (при население на острова от 10 млн. души). И какъв би бил механизмът за защита на правата в държава, в която системата на съдилищата е „независима*

и йерархически подчинена на Народното събрание и Държавния съвет“ (чл. 121 от Конституцията на Република Куба), т.е. на законодателната и изпълнителната власт, излъчвани от средите на една и съща партия.

Оказа се, че механизъм все пак съществува. Съпругите, дъщерите, сестрите на политическите затворници от кубинската пролет (март 2003 г.) са обединени в ненасилствена гражданска организация, носеща името „Дами в бяло“. Всяка неделя те се събират на мирно шествие по улиците на Хавана в защита на своите съпрузи, бащи, братя. През 2005 г. именно „Дамите в бяло“ стават носители на приза на Европейския парламент за човешки права – наградата „Сахаров“. Но не им е позволено да пътуват и да я получат.

Освен това от жени е създадена организацията, която се опитва да прокара кампания в защита на правото на кубинските граждани да заплащат стоки и услуги с валутата, в която получават доходите си – кубинското песо. Инициатива, която добива все повече гласност в световен мащаб, но вътре в страната се среща с механизма на арестите и репресията.

Всички тези факти предизвикаха интереса ми към Куба.

Наясно съм, че трудно бих могла да стигна до обективен извод. Убедена съм, че няма да съм права, ако си позволя да дам присъда или да обявя 50 години от историята на една държава за грешка. Единствената цел, която си поставям, работейки по тази тема вече повече от година и избирайки тази тема за изпитната си работа, е да събера още информация за настоящето на Куба, както и да я предоставя на колежите си, за които може би това не е било централна тема за размисъл.

Убедена съм обаче в едно – България и Куба са свързани както чрез историята, така и чрез хората. Има неща, по които много си приличаме. И ако има нещо ценно в тази тема, смятам, че то е именно възможността да се обърнем към собствения си преход и настояще и да погледнем на себе си от още един ъгъл.

Икономиката на Куба е планова, контролирана от държавата. Въпреки държавното регулиране в страната са налице значителни чуждестранни инвестиции. По-голямата част от средствата за производство обаче са държавна собственост и по-голямата част от трудоспособното население е ангажирано от държавата. През 2000 г. заетите в публичния сектор са 76 %, а в частния – 23 %. Инвестиционната дейност е ограничена и не може да се извършва без разрешение от държавата. В Куба правителството определя цените и разпределя продуктите чрез купонната система.

Един от определящите фактори за икономическата ситуация в Куба и най-често използваният аргумент за защита от страна на кубинското правителство е американското ембарго срещу Куба.



## Ембаргото на САЩ срещу Куба

Ембаргото, наложено от САЩ срещу Куба (наричано от кубинското правителство „блокаж“), представлява икономическо, търговско и финансово ембарго, наложено на Куба от САЩ на 7 февруари 1962 г. То е кодифицирано в закон, чиято цел е „демократия за кубинския народ“, а наименованието на закона е „Акт за демокрация в Куба“. През 1996 г. Конгресът прокарва Акта „Хелмс–Бъртън“, чрез който се налагат по-нататъшни ограничения върху американските граждани относно правенето на бизнес във или с Куба и санкции за предоставяне на публична или частна подкрепа на някакъв последващ режим в Хавана. През 1999 г. президентът Клинтън разширява ембаргото, като прекратява практиката на чуждестранни субсидии към американски компании, търгуващи с Куба, които възлизат на около 700 млн. годишно. През 2007 г. ембаргото продължава да е в сила, като това е един от малкото пъти в историята, когато на американски граждани са налагани ограничения относно възможността да правят бизнес извън страната и превръщайки го в най-продължителното ембарго в модерната история. От 1991 г. насам Общото събрание на ООН всяка година приема резолюция без обвързваща сила, в която осъжда ембаргото. Последната резолюция е приета на 8 ноември 2006 г. с вот от 183 „за“ и 4 „против“ – САЩ, Израел, Палау, Маршалски острови.

В Конгреса в САЩ е налице движение, което лобира за вдигане на ограниченията, тъй като те не успяват да постигнат целта за осигуряване на демокрация в Куба, а дори се посочва, че е възможно да са спомогнали за усилване властта на кубинското правителство. Храната в Куба се разпределя чрез купонната система от 1962 г. Въпреки всичко експортът на храна и свързани стоки от САЩ към Куба през 2006 г. се оценява на 3,4 млрд. долара.

## Преди ембаргото

САЩ и Куба имат дълга история на тесни икономически и политически връзки. Въпреки че Островът е испанска колония в продължение на 400 години, през XIX в. са развити търговски връзки със САЩ. През декември 1898 г. след поражението си в испано-американската война Испания предава контрола върху острова на САЩ. Впоследствие САЩ предоставя на Куба нейната независимост през 1902 г., но продължава често да се намесва във вътрешните работи и политическите събития в страната. В началото на XX в. са налице сериозни американски инвестиции в продукцията на захар и тютюн, както и в туризма. Кубинският експорт към САЩ се осъществява при преференциални

условия. Към 1926 г. американски компании притежават 60 % от кубинската захарна индустрия и внасят в Америка 95% от реколтата.

С кубинската революция от 1959 г. властта е отнета от генерал Фулгенсио Батиста и преминава в ръцете на Фидел Кастро. Американското правителство формално признава новото кубинско управление, но отношенията между двете страни се влошават бързо след прокарването на първия закон за аграрна реформа, който позволява експроприацията на земи, които са собственост на американски граждани или компании. Предлаганата компенсация – основана на 20-годишни договорености за лихва от 4,5 % върху данъчната стойност, е преценена като неадекватна на засегнатите американски интереси и отхвърлена. Очевидните контакти между Куба и Съветския съюз са другият фактор. През 1960 г. напрежението между Куба и САЩ ескалира в икономическа война. Всеки път, когато кубинското правителство национализира американска собственост, американското правителство налага контрамарки, които достигат до забрана на какъвто и да било експорт от страна на Куба – 19 октомври 1960 г.

## Ембарго

Американското ембарго върху оръжието е в сила от март 1958 г., когато в Куба избухва въоръжен конфликт между бунтовници и правителството на Батиста. През юли 1960 г., в отговор на национализацията и експроприацията от страна на правителството на Кастро, американското правителство намалява квотата за импорт на захар от Куба със 700 000 т. СССР реагира, като се съгласява да закупува захарта и национализацията в Куба продължава. Частично икономическо ембарго е наложено от президента Айзенхауер на 19 октомври 1960 г., а дипломатическите връзки са прекъснати на 3 юли 1961 г. – две години след поемането на властта от Кастро. СССР веднага се намесва и предлага на Куба преференциални цени – главно за захарта, която Куба изнася, и петролът, който внася от СССР.

В отговор на политическия курс на Куба към СССР по време на Студената война президентът Кенеди разширява с изпълнителна заповед мерките на Айзенхауер, като първоначално разширява обхвата на ограниченията върху търговията на 7 февруари и отново на 23 март 1962 г. След Кубинската ядрена криза, на 8 февруари 1963 г., Кенеди налага ограничения за пътуване, а на 8 юли 1963 г. са издадени Регулациите на кубински капитал при режима на Акта за търговия с врага, в отговор на позволеното от страна на Куба на територията ѝ да бъдат разположени съветски ядрени оръжия. При тези ограничения кубинските капитали в САЩ са замразени.

Многостранни санкции са наложени от Организацията на американските държави на 26 юли 1964 г., но са изоставени на 29 юли 1975 г.

Ограниченията за американски граждани, пътуващи до Куба, отпадат на 19 март 1977 г. Регулацията подлежи на подновяване всеки шест месеца, но президентът Картър не я подновява, а скоро след нея отпада и забраната за разплащания с американски долари на кубинска територия. Президентът Рейгън потвърждава търговското ембарго на 19 април 1982 г. Настоящата регулация във връзка с Акта за контрол върху кубинските капитали не забранява на американските граждани пътуването до Куба, но на практика всяка транзакция (разплащане или получаване на подаръци) е незаконна, освен ако не е извършена с предварително разрешение от Агенцията за контрол върху чуждите капитали.

Ембаргото от 1963 г. е засилено през октомври 1992 г. чрез Акта за демокрация в Куба (Закон „Торичели“) и през 1996 г. чрез Акта за свобода и солидарност (известен като Акта „Хелмс–Бъртън“), който санкционира чуждестранни компании, правещи бизнес в Куба, като им забранява дейност в САЩ. Европейският съюз отказва да се съобразява с този акт, тъй като представлява едностранно определяне от страна на САЩ на начина, по който други страни осъществяват търговската си дейност. В крайна сметка ЕС оттегля предизвикателството си в името на договаряне на компромисно решение.

Докато САЩ търси начини за нормализация на търговските си връзки с комунистическите страни като Китайската народна република или Виетнам, съществува широко лоби в консервативното кубано-американско представителство, особено в кубинската общност във Флорида, която се противопоставя на подобна тактика. Флорида е политически важен щат и се оказва трудно за републиканци или демократи да променят значително американската политика срещу Куба. По принцип Републиканската партия е за потвърда политическа линия към Куба, както е видно от Акта „Хелмс–Бъртън“ (1996). Част III от този закон посочва, че всяка „неамериканска компания, която притежава американска собственост, конфискувана в Куба без компенсация“, може да бъде подложена на съдебен процес и на ръководството ѝ може да бъде отказан достъп до САЩ. Санкциите могат да бъдат прилагани към неамерикански компании, търгуващи с Куба. Това ограничение се отнася и до морската търговия и на корабите, товарили в кубински пристанища, е забранено да товарят в американски пристанища за срок от 6 месеца.

Под натиска на американските фермери и земеделския бизнес ембаргото е облекчено с Акта за реформа в търговските санкции и поощряване на експорта, който е приет от Конгреса през октомври 2000 г. и подписан от президента Клинтън. Облекчението позволява продажбата на земеделски продукти и лекарства по хуманитарни съображения. Въпреки че първоначално Куба отказва да се възползва от подобни условия на търговия, квалифирайки я като двоен стандарт, обслужващ американските интереси, през 2001 г. след урагана Мишел, Кастро започва да закупува храна. Оттогава насам количествата нарастват.

## Ефекти на ембаргото

**Влияние върху икономиката.** Регулациите за контрол върху кубинските капитали включват ограничения на импорта в САЩ от Куба и експорта от САЩ към Куба (вкл. подаръци в натура или в брой) и върху транзакции с Куба или кубински граждани, налагат тотално „замразяване“ или „блокаж“ върху кубинските капитали и финансови операции с Куба, които влизат в САЩ или попадат под американска юрисдикция и ограничават пътуването в Куба (подложено на определени изключения и разрешения). Незаконна става покупката на кубински стоки за консумация от американски граждани или дълготрайно пребиваващи. През 2006 г. ембаргото още е в сила и е контролирано от Офиса за контрол върху чуждестранните капитали в Американския финансов департамент. Криминалните наказания за нарушаване на ембаргото достигат до 10 години затвор; 1 млн. долара, когато нарушението е за корпоративни цели, 250 000 долара за индивидуални цели; цивилни глоби до 55 000 долара.

През 1958 г. 67 % от кубинския експорт и 70 % от импорта са свързани със САЩ; Куба е титуляр на 3 % от американския експорт и 4 % от импорта, като това я нарежда на 7 място в списъка както на американските экспортни пазари, така и на източниците за импорт на САЩ. През ранните години на ембаргото официалната търговия между Куба и САЩ е сведена до нула.

Кубинското правителство изчислява, че общият директен ефект от ембаргото е в размер на 86 млрд. долара, включително загубата на экспортни печалби, импортни мита, социални загуби. Американската комисия за международна търговия изчислява годишна загуба в размер на 1,2 млрд. долара. Въпреки това ембаргото има малък ефект върху Куба в първите десетилетия, тъй като са налице огромни субсидии от страна на СССР и страните от СИВ – евтин петрол, консуматорски стоки, субсидии. Пикът на тази помощ е през 1980 г., когато Куба получава 6 млрд. долара годишно. Гарантирани са и пазари за экспортните стоки (основно захар и никел), дългосрочни договори за снабдяване и доставка на съветски петрол и машинен инвентар на ниски цени, както и търговски кредити за обезпечаване на останалите търговски договори.

Разпадането на Съветския блок през 1989 г. и на СССР две години по-късно довежда до икономическа криза в Куба. Ембаргото проявява ефекта си, като не позволява на Куба да замести съветския внос с американски. Куба е развила търговски връзки с останалия свят, включително значителна официална (както и неофициална) търговия със САЩ, но тъй като САЩ е основната производителна сила в региона, необходимостта да се внасят стоки от Европа или други континенти ги оскъпява неимоверно поради транспортните разходи. Въпреки трудностите, предизвикани от ембаргото в началото на 90-те години, Куба опровергава твърдението, че без съветска подкрепа би рухнала. Вероятно основната причина за избягването на крах е отварянето към туризма.

Официалният американски експорт към Куба през 1999 г. се изчислява на 4,7 млн. долара, преобладаващо дарения на медицински продукти, фармацевтични средства и други видове благотворителна помощ. Куба се нарежда на 180. място от 180 възможни в списъка с вносителите на земеделски продукти в САЩ. В резултат на облекчаването на санкциите от 2000 г. насам Куба се изкачва до 138. място през 2001 г., 45. през 2002 г. и 33. през 2003 г.

Държавният департамент на САЩ посочва в доклада „Зенит и залез: сравнителен поглед към социално-икономическите условия в Куба преди Кастро и днес“, че американското ембарго е увеличило относително малко разходите за транспорт. В доклада се посочва, че основният проблем не е ембаргото, а липсата на чуждестранна валута заради нежеланието за либерализация на икономиката, диверсифициране на експортната база и нуждата от плащане на дългове към японски, европейски и латиноамерикански търговски партньори, натрупани по време на годините на изобилна съветска помощ.

**Влияние върху кубинското общество.** Една от най-видимите прояви на ембаргото е липсата на нови автомобили по улиците на Куба. На Острова не се произвеждат коли собствено производство. Неамериканските автомобилни производители, които биха транспортирали автомобили и резервни части до куба, са затруднени поради американските търговски правила. На корабите е забранено да влизат в американски пристанища 6 месеца след като са осъществили доставки в Куба, като по този начин им е блокиран достъпът до практически най-широкия пазар на автомобили в света. Въпреки това Peugeot, Hyundai, Lada, Fiat, Toyota и Chevy имат дилъри в Куба, а правителствените агенции закупуват коли в чужди страни (обикновено Канада и Мексико) и ги внасят. Въпреки ембаргото в страната има и известен брой американски леки автомобили и камиони. Критиците на Куба в САЩ обвиняват транспортната ситуация за провала на кубинската икономическа политика.

**Влияние върху свободата на пътуване.** Изчислява се, че всяка година около 80 000 американци посещават Куба, включително около 3000 бизнес пътувания. Около 1 млрд. долара са изпращани всяка година към Куба от кубинските емигранти в САЩ. Голяма част от тази дейност противоречи на ембаргото. Куба произвежда определени луксозни артикули, най-вече пури, които имат високо търсене сред част от американците.

**Влияние върху кубино-американците.** Въпреки че кубинската общност в САЩ е основният поддръжник на политиката за продължаване на ембаргото, тази политика има огромен ефект именно върху емигрантската общност, особено върху скорошните емигранти, които все още имат семейство в Куба, тъй като именно те са нарушителите на ембаргото, за да изпратят средства на близките си или дори само да се свържат с тях. Лидерите на общността са противници на Революцията, които търсят убежище в Маями в годините след 1959 г. и оформят гръбнака на опозицията срещу Кастро. Докато първи-

те емигранти напускат Острова по политически причини и липса на свобода, скорошните емигранти имат по-скоро икономически съображения и обикновено имат семейство на Острова, което подкрепят икономически. Остава невъзможно обаче да се прокара категоричната граница между политическата и икономическата емиграция – липсата на свобода на словото и изразяване на мнение, ограничаването на гражданските и политическите права са тясно свързани със социално-икономическите условия в Куба и едва ли е възможно да бъдат ясно отделени като причини за напускане на Острова.

## Критика

Някои критици на ембаргото посочват, че вместо да намали социалистическите особености на кубинската система, то още по-тясно свързва Куба със СССР и стриктното следване на комунистическия модел. Други критици посочват противоречието между американската политика на изолация спрямо Куба и конструктивния ангажимент на САЩ към други комунистически страни (Китай и Виетнам, както и към бившите социалистически страни в Източна Европа и бившия СССР), където търговията със Запада се възприема като средство за възраждане на икономиката. Никой от кубино-американците в Конгреса – сенаторите Мел Мартинес и Боб Менендес и представителите Линкълн Диас Баларт, Марио Диас Баларт и Илиана Рос-Летинен, не е опитал да прокара подобни ограничения в икономическата политика спрямо Китай или Виетнам.

Някои изследователи посочват, че противоречието не е въпрос на стратегическа политика, а продукт на вътрешната политика на САЩ и по-специално на влиянието на кубано-американското лоби и финансовото му участие в американските избирателни кампании. Това ембарго може дори да бъде видяно като контрапродуктивно, тъй като позволява на кубинското правителство да го използва като аргумент, обвинявайки САЩ за кубинските проблеми.

Лявото крило и по-радикалните критици на американската политика спрямо Куба като Ноам Чомски посочват, че ембаргото бива наложено с цел да се предотврати социалистическата програма на Кастро да бъде последвана и възприета като модел в цяла Латинска Америка, създавайки ефекта на доминото.

Някои консервативни критици изказват мнение, че ембаргото по-скоро помага на Кастро, отколкото да му пречи, създавайки по този начин аргумент в негова полза, който бива постоянно използван в обвиненията към САЩ за всички кубински неудачи, както и за да не бъдат представени пред кубинските граждани икономическите плодове на капиталистическата демокрация.

Американските бизнес лидери и поддръжници на свободния пазар застават зад аргумента, че докато съществува ембаргото, на неамериканските

компания не се налага да се борят с конкуренцията на американския бизнес и когато ембаргото бъде прекратено, те ще имат висок старт и предимство пред американските си конкуренти.

Ембаргото е източник и на почти единодушен международен критицизъм. Годишните гласувания в Общото събрание на ООН призовават с огромно мнозинство към вдигане на ембаргото (173 към 3 гласа през 2002 г.; 179 към 4 гласа през 2004 г.). През 2006 г. единствено Израел, Маршалските острови, Палау и САЩ гласуват против, а Федералните щати на Микронезия се въздържат от гласуване.

Актът „Хелмс–Бъртън“ се превръща в обект на критика от европейските и канадското правителства, които се противопоставят на екстратериториалните претенции на САЩ за приложение на американски закон към неамерикански компании и неамерикански инвеститори, които имат икономически интереси в Куба. Европейският парламент приема през 1996 г. акт, който обявява за незаконно подчиняването на Акта „Хелмс–Бъртън“. Този акт има по-скоро символично значение, но на практика елиминира прилагането му към европейските граждани. Европейският съвет:

„Подчертавайки важността на осигуряването на демокрация в Куба, напомняме притеснението, изразено от Европейския съвет по повод екстратериториалното приложение на Акта за демокрация и солидарност към Куба, приет от САЩ, и подобно законодателство, касаещо Иран и Либия. Европейският съвет отбелязва широкото международно противопоставяне на подобно законодателство и призова президентът Клинтън да отмени част III от акта и изрази сериозно притеснение от мерките за имплементиране на част IV от акта. Съветът набелязва серия от мерки, които биха могли да бъдат използвани от Европейския съюз за защита на накърнените интереси на европейските компании в резултат на имплементирането на акта. Сред набелязаните мерки са следните:

1. Да се обърне към арбитражен състав при Световната търговска организация.
2. Промени в процедурите, регулиращи достъпа на представители на американски компании в европейските страни.
3. Употребата/въвеждането на законодателство в рамките на Европейския съюз за неутрализиране на екстратериториалните ефекти на американското законодателство.
4. Образуване на списък за наблюдение на американски компании, осъществяващи действията по част III.“

Религиозните лидери се противопоставят на ембаргото поради разнообразни причини, включително хуманитарните и икономическите трудности, които ембаргото предизвиква. Папа Йоан Павел II призовава към вдигане на ембаргото през 1979 г. по време на визитата си в Мексико и отново през 1998 г. по време на посещението си в Куба. Вселенският патриарх Вартоломей I нарича ембаргото „исто-

рическа грешка“, когато посещава Острова на 25 януари 2004 г. Американските религиозни лидери също се противопоставят на ембаргото. На 15 май 2002 г. експрезидентът Картър говори в Хавана, призовавайки за край на ембаргото: „Нашите две нации са попаднали в капан на деструктивна войнственост в продължение на 42 години и вече е време да променим нашите отношения.“

## Специалният период

Кубинската икономика все още е в процес на възстановяване от спада в БВП от над 35% между 1989 и 1993 г., предизвикан от загубата на 80 % от търговските партньори на страната и субсидиите от бившия СССР. Този период е наречен от кубинското правителство „специален период в мирно време“ и става известен като „специалния период“. За да облекчи икономическата криза, правителството въвежда някои пазарно-ориентирани реформи, включващи отваряне за туризма, разрешение за чуждестранни инвестиции, легализиране на американския долар (впоследствие отменено, като е забранено приемането му в магазините, но остава легално притежаването му) и разрешаване на частната инициатива за около 150 вида дейност. Тези мерки довеждат до лек растеж в икономиката. Либерализиране на пазара на земеделските продукти е въведено през 1994 г., като се изразява във възможността държавата и частните производители да продават свободно определени квоти за продуктите, което довежда до разширяване на възможностите за консумация и леко редуциране на черния пазар.

Усилията на правителството да намали субсидиите за непечелившите предприятия и да обхване паричното обращение довеждат до полуофициален обменен курс кубинско песо – долар, който през лятото на 1994 г. е 120 песо за долар, а през 1999 г. – 21 песо. Жилищните условия през 1999 г. обаче остават далеч под нивото от 1989 г. Частната инициатива се оказва смазана под новите данъци върху дейностите и заетите в частния сектор намаляват значително.

През 1995 г. Хавана съобщава спад в БВП от 35 % през 1989–1993 г. поради загубата на съветските субсидии и вътрешен недостиг. Спадът е прекъснат през 1994 г., когато Куба отбелязва 0,7 % растеж. Растежът обаче се забавя през 1997 и 1998 г. – съответно 2,5 % и 1,2 %. Една от ключовите причини е отказът да бъде отчетена нерентабилността на захарната индустрия. По-късно, коментирайки „специалния период“, президентът Кастро признава, че са били допуснати много грешки: „Страната има много икономисти и не възнамерявам да ги критикувам, но бих искал да попитам защо не открихме по-рано, че ще бъде невъзможно да поддържаме нивата си на продукция на захар. СССР се беше разпаднал, барел петрол струваше 40 долара, а цените на захарта бяха същите. Защо не рационализирахме индустрията?“



## Възстановяване

Растежът се възстановява отново през 1999 г. с увеличение на БВП от 6,2 %, дължащо се на растежа в сектора на туризма. Централният контрол е затруднен от наличието на сива икономика. Според официалната кубинска информация растежът през 2005 г. е 11,8 %. Тъй като все още се разчита на остарели съветски генератори, много райони на страната са подложени на дълготрайно спиране на електричеството, което предизвиква допълнително напрежение в обществото. За разрешаването на този проблем в момента Куба преминава през „енергийна революция“, с ударение върху ефективното използване на енергията и използване на генератори с ниска мощност, свързани в синхронизирана мрежа. Съществува намерение за употреба на слънчева енергия и генератори, захранвани от вятъра. развитието е затруднено от щетите, предизвикани от ураганите Денис и Уилма, които намаляват енергийния капацитет наполовина в засегнатите области. Трябва да бъде отбелязан фактът, че към настоящия момент Венецуела доставя електричество на практика безплатно в мащаб, еквивалентен на 1/3 до 1/2 от предишните съветски доставки.

## Туризм

В средата на 90-те години туризмът надминава захарта, дълго време основен източник на средства за кубинската икономика, и става главният източник на чуждестранни инвестиции. Туризмът заема централно място в правителствените планове за развитие, а висш правителствен чиновник го нарича „сърцето на икономиката“. Куба отчита 1,6 млн. туристи през 1999 г., които носят приход от 1,9 млрд. долара.

Бързият растеж в туризма предизвиква широки икономически и социални последици в Куба. Това довежда до спекулации относно възникването на двойна икономика и държава на туристически апартейд на острова. Тази ситуация се утежнява заради притока на американски долари (валутата на туристите) – от една страна, и песото – националната валута, от друга. Вносните стоки и дори местни продукти като кафето и рома могат да бъдат закупени единствено в магазини, работещи с долари, но не и с песо. Резултатът от това е, че на кубинците, които получават доходите си в песо и не разполагат с долари (огромното мнозинство), е отказан достъпът до тези продукти. Тази ситуация увеличава пропастта между различните социални групи и създава положение, което противоречи на дългосрочните планове за социално равенство, които правителството пропагандира.

## **Земеделие**

Производството на захар продължава да бъде важен сектор в кубинската икономика с големи площи земя и заети в производството ѝ. Обемът на производството е около 8 млн. т през 1989 г., но намалява до 3,5 млн. т в реколтата от 1994–1995 г., една от най-ниските регистрирани. Следващите реколти са увеличени благодарение на химически активни вещества и подобро управление, но остават далеч под нивото от 1989 г. Перспективите за достигане на тези стойности са малко, освен ако правителството не предприеме значителна структурна реформа в захарната индустрия. Фактите показват, че воля за това липсва и по-скоро правителствената политика се изразява в значително и преднамерено задържане на развитието на захарната индустрия.

## **Индустрия**

Към настоящия момент биотехнологиите и фармацевтичната индустрия стават все по-важни за кубинската икономика. Предполага се, че скоро те ще се превърнат в основен източник на външнотърговския оборот. Сред експортираните продукти са бактериологични и вирусни ваксини, както и обещаващи антиракови ваксини, които преминават изчерпателни изследвания. Някои кубински изследователи като Верес-Бенкомо са титуляри на световни награди за принос в областта на биотехнологиите. Кубински ваксини се продават в Китай, Русия, Индия, Пакистан, Латинска Америка.

## **Международна търговия**

Холандия е страната с най-голям дял от кубинския експорт – 22,8 %, 70–80 % от които минават през Фондел Финанс, компания, притежавана от семейство Ван'т Воунт, които имат близки връзки с Фидел Кастро. Бизнесът – така или иначе – преминава през министрите и фамилията не очаква, че нещо ще се промени особено след смъртта на Кастро – вероятно единствено в промяна във формата на управление, която ще засили влиянието на министрите.

## **Чужди инвестиции**

За да държи икономиката активна, Хавана активно ухажва чуждестранните инвестиции, които обикновено са под формата на смесени дружества, в които кубинската държава участва наполовина, договори за управление на туристическите съоръжения или финансиране на част от захарната реколта. Въпреки това, като част от договореностите с Венецуела, на венецуелските

граждани е разрешено да притежават 100 % от дружествения капитал. Официалната информация сочи, че през 1998 г. съществуват 332 смесени дружества. Повечето от тях са заеми или договори за управление, доставки или услуги, които при модела на западната икономика не подлежат на режима на смесените дружества. Инвеститорите са задържани от Американско-кубинското споразумение, което определя санкции за притежателите на вещи и недвижима собственост, експроприирана от американски граждани. Пример за тези санкции са 15 директори на три чуждестранни компании, на които е отказано влизане в САЩ през 1998 г. Около дузина компании се отказват да инвестират в Куба, заплашени от санкциите, които САЩ би наложил по Американско-кубинското споразумение.

### **Американски долар**

През 1993 г. кубинското правителство легализира притежаването и употребата на американски долари (известни в Куба под популярното наименование фула) от кубински граждани. Оттогава до 2004 г. американският долар се превръща в главната валута в употреба. За да наложи контрол върху паричния поток, който влиза в Куба чрез туризма и паричните преводи от емигрантската общност – изчисляван на 500–800 млн. долара годишно – кубинското правителство изгражда мрежа от „доларови магазини“, които предлагат „люксозни“ стоки, домашни потреби и облекло, докато магазините, работещи с песо, продават единствено продуктите от първа необходимост. Това довежда до пропаст в жизнения стандарт на тези, които разполагат с долари, и онези, които имат единствено песо. Особено желани стават секторите, които дават възможност за достъп до заплата в американска валута или бакшиши от инвеститорите и туристите. Обичайна става гледката на дипломирани лекари, инженери, учени, работещи в ресторанти или като шофьори на таксите.

През 2004 г. в отговор на стриктните санкции от страна на САЩ и поощрено от икономическия растеж, кубинското правителство решава да забрани обращението на американския долар. На негово място се използва т.нар. конвертируемо песо, което не се търгува на международния пазар и има цена, свързана с тази на долара. 10 % от стойността се отнема под формата на комисионна, за да обезкуражи влизането на долари в страната и да поощри употребата на други валути като евро, лири стерлинги или канадски долари. Към настоящия момент на много места в туристическата индустрия се приемат плащания в евро.

## Биотехнологии и информатика

В своя ранна реч Фидел Кастро отбелязва: „Бъдещето на Куба е бъдеще на хора, създаващи наука“. В развитие на тази идея в средата на 80-те и през 90-те години в западна Хавана израства комплекс от институции, посветени на биотехнологиите. Така нареченият „Поло Сиентифико дел оесте“ е биотехнологичен парк, разположен в западна Хавана, с няколко десетки институции, които се занимават с развитието на човешки, животински и растителни биотехнологии. Този парк е обявен за успешен кубински експеримент, успял да създаде биотехнологични институции от световна класа, с няколко патентовани лекарства и приход от милиони долари годишно. Въпреки че някои от по-малките институции имат отрицателен баланс и разчитат на държавни субсидии, успешните ваксини и лекарства от по-големите институти като SIGB и CIM преодоляват дефицита и нареждат този сектор сред най-важните в кубинската икономика.

През последните години кубинското правителство опитва да осъществи голяма инвестиция в подобен проект, изграждайки технологичен парк и Университет за компютърни науки, предназначени да станат еквивалент на успешното биотехнологично начинание в сферата на информационните технологии. Въпреки че и в двата случая пазарът е големият въпрос, за развитието на икономика, базирана на знанието, Куба разчита на световно признатия си образователен потенциал.

## Свободни професии

За да осигури работа на безработните поради икономическата криза и за да се опита да легализира определени сектори от черния пазар и по този начин да ги контролира, през 1993 г. Хавана легализира частната инициатива за около 150 вида дейности. Правителството стриктно контролира малкия частен сектор, нараснал от 150 000 на 209 000 заети чрез засилена регулация и данъчно облагане. Например на собствениците на малки ресторанти (*paladares*) е забранено да обслужват повече от 12 души и да наемат работници, които не са членове на семейството. Твърда месечна такса трябва да се заплаща независимо от реализирания приход. Вместо възможности за разширяване на частния сектор в последните години правителството опитва да наложи натиск върху тези частни предприемачи и да ги вкара обратно в публичния сектор. Много от тях предпочитат да влязат в сивата икономика или на черния пазар. В последните години в Куба се развива и т.нар. градско земеделие – отглеждане на земеделски култури на малки площи в градовете. Растящици-те органични градини в частния сектор стават атрактивни за живеещите в

градовете малки производители, които могат да продават продукцията си на същото място, като избягват данъците и се радват на подкрепа от страна на Министерството на земеделието под формата на семена за посев и съвети.

## **Връзки с Венецуела**

Връзката, създадена между Куба и Венецуела в последните години, приема формата на снабдяване от страна на Венецуела с евтин петрол срещу мисии от кубински лекари, които спомагат за подобряване на системата на здравеопазване на страната, управлявана от Уго Чавес. Куба, втората страна в света с най-много лекари на глава от населението (след Италия), изпраща десетки хиляди лекари в други страни под формата на хуманитарна помощ, както и срещу осигуряване на преференциални икономически условия за търговия.

Според експертите това се случва на практика безплатно. Докато Венецуела твърди, че Куба заплаща част от сметката, изпращайки лекари, професионалисти, книги, лекарства, независими специалисти посочват, че цифрите съвсем не са еквивалентни. Куба би трябвало да взема 80 000 долара за всеки свой работник във Венецуела, за да покрие разходите си за внос на петрол. Кубински лекари, излезли от програмата, обаче твърдят, че сумата е около 3000 долара годишно. Отговорният за прехода след Кастро в Белия дом Калев Маккери скоро посочва пред „Маями Хералд“, че според изчисленията на САЩ годишните субсидии от Венецуела към Куба „достигат 2 млрд. долара“. Това може да бъде сравнено с някогашните московски субсидии от 4–6 млрд. долара годишно.

## **Икономическа свобода**

Индексът за икономическа свобода (индексът отчита 10 показатели в държавите, като използва статистики от Световната банка, МВФ и други световни икономически организации – бизнес свобода; свобода на търговията; фискална свобода; свобода от правителството; монетарна свобода; свобода на инвестициите; финансова свобода; право на собственост; свобода от корупция; свобода на пазара на труда ) нарежда Куба на 150. място от 157 изследвани страни. Според доклада типични вносни стоки са храната, горивото, облеклото и машините. Експортът включва никел, пури и държавно-субсидиран труд, който държавата многократно облага с данъци. Без инвестиции кубинската захарна индустрия вече не е жизнена. Вносът на Острова на свободата превишава износа. Венецуела снабдява Куба с 80 000 барела петрол на ден благодарение на щедрите кредитни условия, въпреки че Куба произвежда малки количества от нискокачествен петрол. Тази венецуелска

помощ позволява на Куба да забрани частната инициатива дори в дейности като продажба на закуски или поправяне на колела.

## **Преходът в Куба – илюзия, бъдеще или настояще?**

В светлината на представената икономическа ситуация интерес предизвиква юридическата рамка на режима, който почти 50 години е на власт на Острова на свободата.

Конституцията на Република Куба е приета през 1976 г. Народното събрание провежда първата си сесия през същата година и избира Фидел Кастро за президент на страната и председател на Съвета на министрите.

Според чл. 1 Куба е социалистическа, унитарна и демократична република, в която Комунистическата партия, идеологията на Марти и марксизмо-ленинизмът са висшата ръководна сила в обществото и държавата.

Народното събрание е висшият орган на държавната власт, който представлява и изразява суверенитета на народа.

От средите на депутатите (членове на Комунистическата партия) Народното събрание избира Държавния съвет, чийто председател е едновременно президент на държавата и председател на Съвета на министрите. Качествата на министър-председател и президент се сливат в една личност, която от 1976 г. е Фидел Кастро. Освен това той е и председател на Съвета за държавна отбрана.

Номинално Държавният съвет е отговорен пред Народното събрание. На практика обаче той притежава широки правомощия в различни сфери, които в правовата държава е недопустимо да бъдат съсредоточавани в ръцете на един орган или личност: законодателна инициатива; правомощие да издава декрети-законови; дава генерално и задължително за правоприлагащите органи тълкуване на законите; правомощие за отмяна на актовете на Съвета на министрите или други органи, които противоречат на конституцията, законите или законите-декрети.

Освен това Народното събрание избира, по предложение на президента на страната, останалите членове на Съвета на министрите, както и председателите, заместник-председателите и останалите съдии във Върховния съд, главния прокурор и заместник главните прокурори на републиката.

В така изградената организация на системата на държавните органи, според чл. 121 от Конституцията съдилищата представляват „система от държавни органи, независима от която и да е друга и *йерархически подчинена на Народното събрание и Държавния съвет*“. Посочената конструкция практически отрича разделението на властите и подчинява съдебната власт на законодателната и изпълнителната. Те пък се сливат, тъй като между Държавния съвет, Съвета на министрите и Народното събрание, всички излъче-

ни от средите на Комунистическата партия, липсва разделение на законодателна и изпълнителна функция.

И докато в световната преса излизат твърдения на служители на кубинската Държавна сигурност за подготвяно политическо убежище на Кастро в Чили, Испания или Аржентина, а брат му, Раул Кастро, декларира, че нищо в страната не се е променило и бъдещето на Куба продължава да се нарича Революция (метафора, която означава настоящия режим), професионалният поглед се насочва към възможните юридически сценарии в Куба.

Естествен изглежда преходът от така оформената държавна конструкция към парламентарна или президентска република, основана върху политическия плурализъм и свободната стопанска инициатива.

Но не точно така звучи проектът „Варела“, около който се обединяват опозиционните движения и дисидентите в самата Куба. С т.нар. проект „Варела“ – подписка за демократични промени, която събра близо 25 000 подписа, опозицията оповестява програма за преход, наречена „Всички кубинци“. Християнското движение, което стои зад проекта „Варела“, определя себе си като гражданско, а не политическо движение. В проекта се посочва, че се цели не промяна на политическия строй или Конституцията на страната, а единствено нейната реализация чрез законите. Пътят – чрез събиране на необходимите подписи и провеждане на референдум относно правото на стопанска дейност, свободата на сдружаване, избирателните права.

Ключов фактор се оказва избирателната система. Проектът „Варела“ си поставя за цел да атакува системата отвътре, като предлага не множество партии, а система за номиниране на кандидати от самите граждани, т.е. свободно състезание между кандидатите на партията и кандидатите на гражданите. Остава опасението дали идеята е жизнеспособна – възниква въпросът способно ли е общество, в което липсва политическа и гражданска традиция и механизъм за последните 50 години, да представи критерии и достатъчно силна и широка подкрепа за политически независими кандидати, излъчени от самите граждани. Отговорът изглежда категоричен.

Знаков за реалността в страната е и проведеният през 2005 г. социален диалог (отново инициатива на Християнското движение), в който кубинци вътре и вън от острова изразяват умората си от липса на лична и социална перспектива. Инициативата декларира предложения относно здравеопазването и образованието, развитието на прехода, регламентацията на отношенията, свързани със собствеността. За жалост редовете в тях са написани по правилата на политическия език и в тях липсва какъвто и да било социален и юридически механизъм за осигуряването им.

Големият въпрос е дали Куба разполага с ресурса за такъв преход и как той би станал реалност – по революционен или еволюционен път?

Множество специалисти, както и самата опозиция вътре в страната, и в Маями, акцентират върху ролята на гражданското движение. Факт е, че въпреки репресията съществува такова, все по-организирано и привличащо вниманието на обществеността вън и вътре в Куба. Активистите действат по ненасилствен начин и се борят за мирен преход. По повод „годишнината“ от кубинската пролет на 2003 г., Освалдо Пая, лицето на Християнското движение за свобода, отбелязва: „не става дума за годишнина, а за настояще“. Повече от 300 политически затворници (повечето независими журналисти и дисиденти) все още са лишени от свобода. Междувременно организацията „Дами в бяло“ – техните съпруги, дъщери и майки, развиват активна ненасилствена дейност. Всяка неделя те се събират, облечени в бяло, и протестират, вървейки по улиците на Хавана. През 2005 г. Европейският парламент им присъжда наградата „Сахаров“ за човешки права.

Федерацията на латиноамериканските селски жени (FLAMUR) също излиза на сцената. Настоящият проект е свързан с националната валута – кубинското песо, и правото на всеки гражданин да заплаща стоки и услуги с него в собствената си страна. Една кампания, която се фокусира върху осъзнаването на непосредствените резултати от изразената позиция. Кампанията получи отзвук в цяла Латинска Америка, Маями и европейски столици – Мадрид, Варшава, Берлин, включително София. Едновременно с това обаче организаторите ѝ вътре в Куба бяха подложени на натиск и серия от арести.

Акцентът върху гражданското движение за пореден път влиза в противоречие с липсата на юридическа база за реализация на неговата основна функция – контрол и сътрудничество с публичния сектор. Развитието и в бъдеще ще зависи както от волята на законодателя вътре в самата Куба (политическите прогнози в това отношение са доста разнообразни), така и от външните фактори – международноправната рамка и възможността за своеобразен натиск от страна на международните правителствени и неправителствени организации. Резолюции, осъждащи насилието срещу човешките права в Куба, както и мониторингови доклади, за съжаление преди 2000 г., са изготвяни както от ООН, така и от Интерамериканската комисия за човешки права. Въпрос на политическа воля обаче е преминаването отвъд полето на констатациите. За да извърви пътя към зачитане на основни права като личната неприконовеност, частната собственост, свободата на словото и сдружаването, страната ще се нуждае не само от политици и инвеститори, но и от силни професионалисти – юристи. Това е ключова сфера, в която кубинското общество разполага с неуточнен ресурс, а външната помощ – както на Европейския съюз, така и от САЩ, не е фокусирана.

Така загадката би могла да бъде преформулирана – юридическата промяна ще следва и ще бъде диктувана от политическата? Ще бъде ли нейната база, или ще я съпътства?



## Библиография

- <http://www.heritage.org/research/features/index/country.cfm?id=Cuba> – Index of economic freedom
- <http://www.freetrade.org/pubs/speeches/cf-021500.html> – The Cuban economic embargo – time for a new approach
- <http://www.hartford-hwp.com/archives/43b/index-c.html> – The economic history of Cuba
- <http://www.traveldocs.com/cu/economy.htm> – Economy of Cuba
- [http://en.wikipedia.org/wiki/Economy\\_of\\_Cuba](http://en.wikipedia.org/wiki/Economy_of_Cuba) – Economía de Cuba
- <http://lanic.utexas.edu/la/cb/cuba/asce/> – Cuba in transition
- <http://www.cetim.ch/oldsite/2003/03js04r4.htm> – Los efectos del embargo de Los Estados Unidos contra Cuba
- <http://hostings.diplomacy.edu/iirt/chronology/Update3d.htm> – Cuba relations
- <http://www.canf.org/> – Fundacion Nacional Cubano Americana
- <http://clovekvtsni.cz/indexen.php> – People in need foundation
- <http://en.wikipedia.org/wiki/Cuba> – Cuba
- <http://afrocubaweb.com/> – Cuban web space
- <http://www.cubalibrebg.org> – Cuba Libre Bulgaria
- <http://www.soros.org/initiatives/regions/latinamerica> – Open Society network – Latin America and the Caribbean initiatives.

## СТОПАНСКО РАЗВИТИЕ НА ВЕНЕЦУЕЛА. НОВИЯТ КУРС НА УПРАВЛЕНИЕ ПРИ РЕЖИМА НА УГО ЧАВЕС

Тодор Тодоров



Венецуела е страна, която доскоро не предизвикваше интерес. За нея се знаеше, че тя е една от Латиноамериканските държави, в които бедността, престъпността и изолираността на населението ѝ в банановите плантации и първобитността в бита на обикновения човек са синонимите, с които се описват повечето страни от този регион. Като водещ икономически, а най-вече като политически и идеологически център на тази общност се сочеше Куба. Но в последните десетина години започна да се утвърждава на това поле и една друга, ясно вече заявила, а дори и затвърдила политическите и икономическите си позиции държава. Един „мотор на промените“ на ясения курс към социализъм на XXI в., достоен за вниманието на всички. И именно всичко това се наблюдава в интересната и привлекателна Венецуела.

Венецуела е държава, която е разположена на континента Южна Америка. Страната притежава многовековна история. Тази неизвестна до 1498 г. територия е едно от големите географски открития на XV в. Пръв до нея достига Христофор Колумб, на следващата година до бреговете на Карибския залив достига и Алонсо де Охеда, който дава името Венецуела (малката Венеция). След освободителните национални войни, водени от коренното население и предвождани от националния герой Симон Боливар, страната извоюва независимостта си през 1811 г. През 1830 г. е обявена самостоятелна Република Венецуела. След последните промени в конституцията тя носи името Боливарска република Венецуела. Столицата на страната е Каракас. Венецуела заема площ от 912 050 кв. км. Населението на страната е 25 375 300 души, 96% от тях са католици, останалата част са протестанти, православни и други религии.

*Климатът* е субекваториален, със средна месечна температура 25–29 °С. Валежи от 280 мм на северозапад до 2000–3000 мм на северните склонове на Кордилери де Мерида и по горното течение на р. Ориноко. В басейна на р. Ориноко е най-високият в света водопад Анхел (1054 м). Горите заемат около 50 % от територията на страната – вечнозелени и листопадни тропически гори. Останалата част от територията е заета от високотревни и сухи савани.

*Административно-териториалното деление* на страната е на 22 щата, които са формирани в два федерални окръга – Каракас и федерални владения, включващи и 72 острова в Карибско море.

*Държавното устройство* на страната е федерална република, начело с президент, избран за срок от шест години. Законодателната власт принадлежи на Конгрес с две палати – Сенат от 52 сенатори и Палата от 207 депутати, избирани за срок от пет години. Бившите президенти са пожизнени сенатори. Изпълнителната власт принадлежи на правителство начело с президента.

*Стопанство* – добив и износ на нефт (III място в света – около 140 млн. т), добив на газ. Страната притежава и големи запаси от железни руди, манган, боксит, въглища, никел, злато, скъпоценни камъни и др. Преработва се 1/3 от добивания нефт, произвежда се стомана, прокат, пластмаси, торове, автомобили, битова електроника, тъкани, обувки и др. Развита е и хранително-вкусовата промишленост. Селското стопанство е по-слабо развито. Заети са около 11 % от трудоспособното население. Отглеждат се банани (1,5 млн. т), царевича (1 млн. т), сорго, ориз (740 хил. т), кафе, захарна тръстика, маниока и др. Животновъдство – едър рогат добитък, свине, кози.

*Транспорт* – шосета 96 хил. км, от тях 33 хил. км с твърдо покритие, жп линии 584 км. Главни пътища – Симон Боливар (до Каракас), Маракайбо, Матурин. Главни морски пристанища – Амуай, Ла Салина, Миранда, Маракайбо, Пунта Кардон. Речни пристанища по Ориноко – Сан Фернандо де Апуре, Сиудад Боливар, Сиудад Гуаяна.

## Новият курс или управление за благоденствието на народа

Коренна промяна в икономическо и политическо отношение се наблюдава след идването на власт на сегашния президент Уго Чавес. Той стъпва на президентския пост на 6 декември 1998 г. Чавес печели 56,2% от гласовете с платформената си програма, насочена срещу корупцията и бедността, осъждайки двете големи партии, които са доминирали във венецуелската политика от 1958 г. Уго Чавес завършва през 1975 г. Венецуелската академия по военна наука след защита на магистърска степен по военна наука и техника. Той се определя като марксист, но делата на правителството му далеч се отличават от марксисткия курс на бившия СССР.

Политиката, поета от правителството, се характеризира с незачитане на частната собственост, често срещано явление е национализацията на пустеещи земи, индустриални предприятия, телевизионни и електродобивни компании. Чавес стартира политиката си в изпълнение на предизборната си платформа. Проведен е курс за справяне с бедността, която тогава е 80% от общия брой от населението. В знак на загрижеността си за венецуелския народ той създава многобройни столове – кухни, в които се хранят на ниски цени хората от бедните квартали. Държавата ги субсидира с пари, преразпределяни от бюджета ѝ, а като продължение на поетия курс Чавес отстъпва част от президентския си дворец, който прави на гимназия за обучение на младежите. Социалната политика на правителството продължава със социалните помощи, които се предоставят на голяма част от населението. Така лидерът на страната създава едни нормални човешки условия за живот. Безсмислено е да се използва аргументът на опозицията, че това не е продиктувано от любовта на Чавес към венецуелския народ, а е плод на усилията му за събиране на верен електорат, който безусловно да стои зад гърба му. Вътрешните подбуди за тази политика обаче са без значение, щом с тях се създава благоденствие за народа. Значение единствено има социалният статус на обикновения венецуелец, а той красноречиво сочи подобрение. Благодарен от стореното за него, обикновеният човек изразява недвусмислено подкрепата си на изборите. А те са един коректив за управляващите.

Друг проблем на страната, обвързан и с нравствения дълг на Чавес към венецуелците, е медицинското обслужване. За многобройното население на страната са нужни голям брой лекари, които да се грижат за него. Недостигът на медици е чувствителен, затова и президентът на страната сключва едно от многото си международни споразумения с Куба. Чрез него кубински лекари са командировани и наети на работа в силно изпитващите недостиг на медици венецуелски провинции. Правителството на Венецуела е разработило програма за обучението на 100 000 лекари за срок от 10 години в университета в Каракас. Това е една амбициозна цел, чийто краен резултат е да няма населено място без лекар.

Медицинското обслужване е напълно безплатно, както и операциите и следболничният престой. Тази политика Венецуела може да си позволи благодарение на национализираното си стопанство и новия социализъм, който се провежда в страната. Това е и политическият курс, който следва Уго Чавес. Президентът е уверен, че това е верният път на развитие, а не „загниващият капитализъм“, който диктува САЩ. „Социализмът на XXI в.“ не е просто едно изолирано явление. Днес, освен във Венецуела, социалистически партии управляват в много латиноамерикански държави, с които Чавес поддържа много близки отношения, а и приятелските му връзки с Фидел Кастро очертават контурите на новоформираната се международен блок на държавите, споделящи обща политика и твърдо решени да се противопоставят на експанзията на САЩ в Южна Америка.

За да осъществи замислените реформи, пътят на промяната трябва да се прекара и в селското стопанство чрез поземлената политика, наложена в един от най-спорните от всички 49 закона, приети под диктовката на Чавес, „Ley de Tierras“ (Поземлен закон). Той създава Плана „Замора“, с който се отчуждават и облагат необработваемите земи. Голяма част от богатото население притежава огромни имения, известни като хасиенди, а останалото безимотно и малоимотно население е изправено пред социална нищета, защото е лишено дори от земя, която да обработва и с произведеното да се издържа.

Следващата стъпка към изпълнението на предначертаната политика е национализация на петролодобивните и петролопреработващите предприятия. Провежданата политическа стратегия среща люта съпротива у свикналата да присвоява милиардите долари от преработката на нефта венецуелска буржоазия. Това е една от причините в нейно лице Уго Чавес да вижда враг, но дори и това не спира венецуелския лидер да довърши започнатото. Той дори национализира и намиращите се в САЩ 10 000 венецуелски бензиностанции и чрез тях предоставя на тамошните емигранти нефта за огрев на преференциални цени. Така получените пари постъпват в държавния бюджет, откъдето всяка година се разходват милиарди долари за различни социални проекти, целящи подобряване живота на обикновения венецуелец. Брутният вътрешен продукт на страната бележи ръст с 7,2%. Това е един сигурен показател за правилната политика на страната, но това не е единственият белег, който потвърждава напредъка. Затова свидетелства и подобреното социално състояние на обикновения венецуелец, както и притокът на емигранти от съседните ѝ държави. Това са и причините народът да обича Чавес.

Естествено инструмент на всяка промяна е правото, по-точно правотворчеството. И именно него използва Уго Чавес. През 1999 г. той провежда промени в конституцията. Чрез тях той променя продължителността на президентския мандат на шест години и дава право на не повече от два мандата. Малко след промените Чавес е преизбран и първият му мандат започва по новата конституция, като наред с изборите за президент са проведени и нови парламентар-

ни избори. В новия конгрес партията на Уго Чавес със смазващо мнозинство изпреварва опозицията. Твърдата политика, която провежда, му създава много противници в богатото население, което държи заплашените от национализация към 2001 г. нефтопреработващи предприятия. Това и преразпределянето на държавните пари към живеещите в нищета венецуелци е поводът през април 2002 г. да избухне военният преврат срещу венецуелския лидер. На 12 април 2002 г. той е арестуван. За президент е провъзгласен Педро Кармона, представител на венецуелската промишлена класа. Обяснението за противоконституционното поведение на армията е, че след „оттеглянето“ на Чавес от властта се е създал „вакуум“, който не може да продължава. Естествено тази демагогия не заблуждава народа на Венецуела и под негов натиск Уго Чавес е възстановен на поста си. Така завършва първият опит за елиминиране на Чавес от политиката. Това е и точката, която поставя началото на разправата с опозицията. Започва разследване срещу противниците на режима, възложено на водещия държавен прокурор Данило Андерсон. Но на 18 ноември 2004 г. той е убит. Няма намерени виновни за убийството на първия прокурор на държавата. Той става жертва на борбата между двете враждуващи фракции. Борба, изразила се в това, че един лидер решава да се обърне внимание на обикновения човек от народа и да спре ограбването му от безмилостния кръвопиец – богаташката върхушка.

През декември 2006 г. Чавес бе преизбран с поразяващото мнозинство от 62,3% от всички подадени гласове. През февруари 2007 г. започна вторият мандат на Уго Чавес. С гласуваната безотказна подкрепа венецуелският народ засвидетелства благодарността и привързаността към лидера си. Сега пред президента стои новата серия промени в конституцията, предвиждаща да отпадне ограничението на броя на мандатите. Нова, но естествено не и непозната политика за Чавес е да поиска от парламента правото да управлява с укази.

Международната политика на президента е насочена към поддържане на близки отношения с Иран, Куба, страните от Латинска Америка. През 2006 г. е подписан договор с Иран за изграждане на автомобилен концерн. Произведените автомобили ще задоволяват вътрешните нужди на Венецуела и така също ще се ограничи вносът на коли от САЩ. Това е още един белег на неприязън и изразена антиамериканска насоченост на политиката на венецуелската държава. Кулминацията на всичко това е отказът на Чавес да посети САЩ и обидата, отправена към Буш, наричайки го „лъохман“. От своя страна американският президент не посети Венецуела при обиколката на латино-американските държави, с която той целеше да подпомогне изграждането на свободна икономическа зона. Тази идея не се нрави на Чавес и неговите поддръжници, които целят запазване на първенството на вътрешния държавния пазар, поддържан чрез митата. Сигурен белег на засилени междудържавни връзки за отпор на световната политика на най-могъщата държава на света е подписаното от Венецуела и Аржентина споразумение, даващо възможност за присъединяване и на други страни, с което се

полагат основите за изграждане на Южноамериканска банка. Чрез нея ще се елиминира влиянието на Общонамериканската банка за развитие, Международния валутен фонд и Световната банка. Така се създава кръг от държави, които по недвусмислен начин заявяват открито, че ще отстояват националната независимост на икономиките си, а и държавния си суверенитет от САЩ. Поемайки този курс на развитие, Венецуела се очертава като държава обединител в борбата срещу необоснованото демонстриране на сила от капиталистическия гигант.

## Какво показва на света Венецуела?

В историята на всяка държава има повратни моменти. В политическото развитие на Венецуела има два периода – преди и след идването на власт на Уго Чавес. Той е политически лидер, провеждащ политика на социална реформа, обърната към работническото общество и населението, занимаващо се със селско стопанство. Така той потвърждава обещанието си за изпълнение на предизборната платформа, с която спечелва изборите. С делата си той показва искрената си загриженост за венецуелския народ. Социализмът на XXI в. дава недвусмислени резултати за успешно политическо и икономическо развитие. Но най-важният коректив за всяко управление е народното одобрение. Противно на опозицията и на международното мнение на страни като САЩ, Боливарска република Венецуела бележи икономически напредък благодарение на една обявявана за неуспешна политическа система. Наблюдавайки резултатите на тази страна, може да се заключи, че социализмът не е режим, който е показал непригодността си към новата икономическа система, продиктувана от капитализма, а че причината за краха му е неправилното теоретическо прилагане в действителността, както сочи самият Чавес. Но теоретичните спорове са излишни щом сравним положението на венецуелския народ преди и след поемането на властта от Уго Чавес. Народната подкрепа за венецуелския лидер е красноречив критерий за националната оценка на поетия курс към развитие и реструктуриране на националната политика и международна насоченост на страната.

## Библиография

*Аладжов, И.* Феноменът Венецуела: държавата преживява истинско иго – [www.nezavisim.com](http://www.nezavisim.com); [www.Expert.bg](http://www.Expert.bg); [www.actualno.com](http://www.actualno.com); [www.DarikNews.Bg](http://www.DarikNews.Bg); [www.info.bg](http://www.info.bg); [bg.wikipedia.org](http://bg.wikipedia.org); [journey.bg](http://journey.bg)  
*Колева, М.* Венецуела, С., 1985.

## СЪСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ НА ОСНОВОПОЛАГАЩИ СИСТЕМИ В БЪЛГАРСКАТА ИКОНОМИКА

*Практиката на развитите цивилизовани страни е доказала, че същността на образователната система в миналото и настоящето на всяка страна определя в най-голяма степен националния доход, начина на живот и благосъстоянието на нейните граждани сега и в бъдещето. В глобалния свят е необходимо образованието да бъде основен приоритет поради фундаменталното му значение за икономическото развитие, изграждането и поддържането на демократичните институции в обществото и за изграждане на социална пазарна икономика. Непряката инвестиция, каквато е образованието, допринася за създаване на необходимите конкурентни качества на работната сила.*

*Поради тази причина на първо място е включена статията „Образованието и науката в България – предизвикателства за промяната им“ на Надя Живкова. В нея се разглеждат компетентно проблемите на образованието като цел на икономиката, тенденциите за развитието на образованието и науката в глобализацията се свят, предизвикателствата пред държавите от ЕС, свързани с развитието на образованието и науката, състояние на българската образователна система. Недостатъчна е критиката на недостатъците на българската образователна система. В заключението се изтъква необходимостта от преформулиране на управленските политики в България от инвестиции в инфраструктурни проекти към инвестиция в човешкия фактор, защото тя е всъщност инвестиция в бъдещето на страната.*

*В своята работа „Здравеопазването като система: системи на здравеопазването“ Ненко Салчев подробно и пълноценно разглежда състоянието и проблемите на българската здравна система и задачите на държавата за нейното оптимизиране. В третата статия „Ролята на държавата във фармацевтичния бизнес“ авторката Ина Радева очертава ролята на държавата за социализиране на фармацевтичния бизнес, като се разглеждат актуални юридически проблеми.*

*Не по-малко значение за повишаване интелигентността на читателите имат следващите статии:*

- „Банка ДСК – преди и след приватизацията“ на Станислав Стефанов;
- „Държавно регулиране в сферата на железопътния транспорт“ от Ваня Тодорова;
- „Държавно регулиране на спорта в България“ на Венцислав Петров;
- „Държавно регулиране в областта на трудовите отношения и социалния диалог в България“ от Радина Къосева.

*Оптималното развитие на разгледаните обществени отрасли в перспектива изисква интелектуализиране, технологично модернизиране и прилагане на системни анализ към дейностите по отраслите, включени в статиите на студентите.*





# ОБРАЗОВАНИЕТО И НАУКАТА В БЪЛГАРИЯ – ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ЗА ПРОМЯНАТА ИМ

Надя Живкова

*Знанието без мисъл е загубен труд,  
а мисълта без знание – опасност.*

Конфуций

## УВОД

Един от фундаменталните въпроси, върху които общественото съзнание проектира разбирането си за света, е свързан с историческо време. Най-важният компонент на подобни конструкции са онези точки във времето, които се възприемат като разграничителни, като граници между две епохи. Тези граници най-често представляват своеобразни преходи от едно състояние в друго, от една система в друга. Такъв преход преживява и съвременният свят – преход от индустриално в постиндустриално (информационно) общество. Световната икономическа, научна, културна и политическа взаимозависимост се утвърждава все повече с отварянето и преодоляването на икономическите, финансовите и културните граници. Бързото развитие на информационно-комуникационните технологии се отразява върху профила на обществото, върху основната му характеристика като информационно общество. В съвременния свят се извършва велика глобална революция, комплексен резултат от комуникационна, мениджърска, демографска революция в областта на образованието, научните изследвания, високите технологии и иновациите.

Днес образованието се превръща в показател и критерий за икономическото развитие на обществото. В образованието се влагат невиджани досега финансови ресурси, с него се свързват политически стратегии и индивидуални надежди за просперитет. Неслучайно основната оценка за успехите на всяко отделно съвременно общество се базират върху качеството на образованието, което то предлага.

Темата на статията изисква да бъдат, макар и накратко, разгледани предизвикателствата в съвременния глобализиращ се свят, чиято актуалност според нас е особено същностна за България. Според нас решаването на част от глобалните предизвикателства, така както посочват основни документи на държавите – членки на ЕС, следва да оформят като приоритетни направления на държавната политика образованието и науката.

Особено важна е демографската специфика, по-конкретно неравномерното разпределение на населението – концентрацията на огромна човешка маса в отделни територии на планетата, но така също и неговото намаляване в други. Според статистическите данни за населението на планетата в глобален аспект то продължава да расте.<sup>1</sup> Делът на развиващите се страни в края на ХХ в.<sup>2</sup> се увеличава от 77 на 95%.<sup>3</sup> И обратно, демографският прираст в индустриализираните страни намалява, като раждаемостта в тях е около или под границата на простото възпроизвеждане.<sup>4</sup> Днес над 1 млрд. млади хора, което е около 1/5 от населението на земята, посещават училище, за разлика от средата на миналия век, когато тази цифра е била едва около 300 млн. млади хора. Данните дават основание да се говори за безпрецедентен натиск и повишени изисквания към образователните системи. Утвърждава се виждането, че образованието е в сърцето на личностното и общественото развитие, неговата мисия е да осигури на всеки възможността да развие напълно всички свои таланти и да реализира своя съзидателен потенциал. Казано по друг начин, образованието съчетава знания със социален опит, посредством които човек опознава себе си, развива умения и овладява нови знания.

Нарастването на световното население в исторически момент, когато технологиите пестят време и пространство, поражда множество проблеми преди всичко в икономическата сфера. Отварянето на границите засяга предимно търговията и индустрията. Дори най-малките валутни колебания върху суровините и стоковите пазари се отразяват в целия свят и така се преначертава световната икономическа карта. Създават се нови бързо развиващи се центрове на световна търговия в Югоизточна Азия, което налага всяка страна да може да се адаптира бързо към промените и новите условия. От своя страна обаче този процес изостря неравенството, защото това предполага изграждането на научни и технологични мрежи, които свързват изследователските центрове с големите бизнес структури в целия свят. Участниците в подобни мрежи са ограничени като количество – представители са на богати държави, в които достъпът и ползването на информация е неограничен. Открит остава въпросът за бедните държави, които не разполагат с достатъчен финансов ресурс, който да бъде насочен към стимулиране на научни изследвания и създаване на подходяща бизнес среда. Следователно

---

<sup>1</sup> През 1993 г. населението е било 5,57 млрд., през 2000 г. – 6,25 млрд., като се очаква да надхвърли 10 млрд. до 2050 г.

<sup>2</sup> The State of World Population. NY, 2000.

<sup>3</sup> Пак там.

<sup>4</sup> Броят на хората над 65-годишна възраст ще нарасне до 2025 г. до 19%, като тази възрастова характеристика без съмнение ще се отрази не само върху начина и стандарта на живот, но и върху финансирането на обществените разходи, пак там.

предизвикателство на глобализацията се свят е преодоляването не само на неравенството в достъпа до информация, но и в сферите на знанието.

Друга страна на проблема е нарастващата миграция на населението. Освен че има пряко икономическо и социално измерение, миграцията поставя дневния ред на обществото, един нов въпрос, свързан с конструиране на езиковата ситуация. Факт е, че многообразието от езици сигнализира и подпомага културното многообразие. От друга страна обаче, развитието на информационното общество налага моноезикова ситуация, което на едно друго ниво допринася за неравенството между нациите.<sup>5</sup>

Първата стъпка към възприемане на увеличаващата се сложност на световните явления и към преодоляване чувството на несигурност се състои в овладяване същността на знанието. В това отношение образованието е незаменимо за изграждане на способност за оценка и разбиране на събитията. Цел на образованието в целия свят е да създава връзки между индивидите на основата на общи ориентири. То трябва да възпитава у индивида както съзнание за принадлежност, която да му даде опора и да определи мястото му в света, така и уважение към другия. Защото усещането за общи ценности и съдба е основата, върху която трябва да се гради всяка форма на международно сътрудничество. Във връзка с това във всяка управленска програма следва образованието да се приоритизира с оглед не само на фундаменталното му значение за икономическо развитие, но и заради социалното му съдържание – образованието има обединяваща функция за преодоляване на всички форми на изолация.

**Образованието като цел на икономиката.** Техническият прогрес и промяната на обществените отношения отреждат челно място на значението на човешките ресурси, преди всичко на инвестициите в образование за нарастване на производителността и оптимизиране на всяка социална дейност. За разработването и внедряването на новите високи технологии се изискват нови знания и умения, подготовка на учени, изследователи и висококвалифицирани специалисти. Непряката инвестиция, каквато е образованието, допринася за създаване на необходимите качества на работната сила, защото всички сектори, включително и селското стопанство, изпитват необходимост от развитие на умения, свързани със знание и ноу-хау. Тази тенденция се засилва, тъй като естеството на труда в съвременното общество продължава да се променя.<sup>6</sup> На настоящия етап развиващите се страни като цяло не

---

<sup>5</sup> В света съществуват около 6000 езика, от които десетина се говорят от над 10 млн. души. Миграцията създава нова езикова ситуация, задълбочаваща различията в големите градове, като в същото време широко използваните езици увеличават значението си поради човешката мобилност и развитието на медиите.

<sup>6</sup> Това проличава ясно в обслужващия сектор, където понастоящем е заета 3/4 от работната сила в развиващите се страни и около 2/3 в развитите страни, по данни на ООН – <http://www.un.org/french/documents/index.shtml>

разполагат с фондове, нужни за инвестиране в научни изследвания – фундаментални и с приложна насоченост. Не са разработени в достатъчна степен ефективни мерки, които да отчитат резултатите от научните изследвания и тяхното използване от индустрията.

Икономическият прогрес, сам по себе си, не е в състояние да гарантира човешкото развитие. Проблемите, които възникват в резултат на икономическото развитие, днес са свързани със запазване на околната среда и осигуряването на заетост. При сегашния темп на индустриализацията т.нар. невъзобновяеми природни ресурси (енергийни или обработваеми площи земя) се оказват все по-дефицитни, а промишлеността, създадена върху основата на химични и биологични технологии, нанася непоправими щети върху природната среда. Все по-тревожни са сигналите за недостига на питейна вода, обезлесяването на големи територии, замърсяването на въздуха и световния океан. От друга страна, въвеждането на новите високи технологии дава основание да се заговори за новите позиции на човека в трудовия процес. В основен капиталов ресурс в съвременния свят се превръща създаването на нови знания и изграждането на умения за тяхното прилагане. В приоритет на всяка управленска програма се превръща осигуряването на широк достъп до информация. Тази тенденция на разширяващата се информационна среда – предизвикателство на глобализацията се свят, е подчертана от Имануел Уолърстейн в неговия тритомник „Модерната световна система“: капиталът на XIX и XX в. е дефиниран като финансов и промишлен, докато за XXI в. той е характеризирани като информационен.

## **Тенденции на развитие на образованието и науката в глобализацията се свят**

1. Повишава се възрастта на задължителното средно образование. Неговата цел е изграждане на умения за прилагане на знанията, необходими за личния и обществен просперитет. Акцентува се върху допълнителната квалификация и професионална подготовка, свързана със създаването на вътрешни навики за обучение през целия живот.

2. Висшето образование от елитарно се превръща в масово, разширява се достъпът до него, намалява се средният срок на обучение (от 5 на 4 години за образователната степен „бакалавър“, но има и степен с 3 години за бърза реализация на пазара на труда на специалисти с академичен статус). Разнообразие на форми и програми за обучение, обогатяване на специалностите и промяна на модела на класическия тип висше училище.

3. Засилване ролята на висшите училища и научните институти – базова подготовка и създаване на форми за непрекъснато образование и обучение през целия живот.

4. Стабилизиране на триъгълника: образование – научни изследвания – иновации като съществен компонент на общество, основано на знанието. Разработване на интеграционни стратегически виждания за взаимодействие между компонентите на триъгълника и пазара на труда.

## **Предизвикателства пред държавите от Европейския съюз, свързани с развитието на науката и образованието**

- *Недостатъчно публично финансиране* на науката – европейските страни инвестират средно около 1,2% от БВП, докато значително повече инвестират страни като Австралия 1,5% и САЩ – 2,6% .
- *Слабо частно финансиране* – за ЕС то е едва около 0,1%, за САЩ – 1,4%, а в Южна Корея – 2,4 %.
- *Няма традиции за набиране на средства в дарителски фондове.* В Харвард дарителският фонд надхвърля 20 млрд. долара. Разходите за един студент годишно са: за ЕС 8600 евро и в САЩ – 20 000 евро.
- *Неефективна мрежа от изследователски университети.* В Европа има близо 2000 университета, повечето от които провеждат научни изследвания, като за това получават най-често недостатъчно държавно финансиране. В САЩ има 3300 институции във висшето образование, а по-малко от 100 са признати за изследователски центрове и те се финансират богато от държавата и частни компании.

## **Състояние на българската образователна система – къде сме ние?**

1. В сферата на образованието в България са ангажирани около 1700 хил. души – учащи се (детска градина, начално, основно и средно училище, колеж, висше образование), преподаватели във всички образователни степени и управленски апарат на всички нива.<sup>7</sup> Всяка една промяна в тази социална сфера има директен ефект върху една четвърт, а индиректно върху друга голяма част от населението.

В масовото съзнание на българските граждани все още не се утвърдило разбирането за ролята на образование и обучение през целия живот, което

---

<sup>7</sup> По данни на Националния статистически институт.

е отличителен знак на ускорено икономическо развитие. В последните три години се провежда целенасочена и системна дейност за модернизация на българската образователна система. Реформите в образованието са насочени не към оцеляване на наследствата от прехода, а към съвременно развитие на образователния процес.

За първи път през 2006 г. Народното събрание прие 10-годишна програма за развитие на училищното образование и предучилищната подготовка и възпитание. С нея се ограничават опитите на всеки нов политически екип да провежда експерименти в образователната система. Програмата предоставя широка рамка и конкретен план за действие през следващите години, изпълнението на които ще гарантират постигането на високо качество и прилагането на европейските образователни стандарти. Предизвикателство за осъществяване на реформата е синхронизирането ѝ с пазара на труда. Все още не са разработени в дълбочина съвременен модел и гъвкава система за продължаващо образование, които да гарантират допълнителната квалификация и преквалификацията. Възприемането на образованието като процес, който продължава през целия живот, намира най-ярко приложение към изискванията на пазара на работна сила. С други думи, по-голямо внимание трябва да се обърне на качеството и подготовката за живот в бързо променящия се и често пъти подчинен на техниката свят. Учебните курсове в рамките на средното образование най-често служат за подготовка на младите за висшите учебни заведения и отхвърлят изоставашите и отпадащите от учебната система, които остават неподготвени за работата и за живота. Ето защо техническото и професионалното образование трябва да бъдат насърчавани. Присъединяването на България към ЕС създава перспективи за страната да участва в значими проекти на Общността, както и по-широко участие в редица международни програми.

2. Днес в България има единна образователна система, изградена вертикално от различни степени, за които са приети държавните образователни изисквания, разработени са учебни планове и учебни програми. Все още не е осъществено взаимодействието между формалното и неформалното образование, а те трябва да се допълват и обогатяват взаимно. Първоначалното образование (от 3- до най-късно 12-годишна възраст) формира степенята на основно образование. Сред задачите на основното образование е и неговата основополагаща роля да гарантира равния шанс, да осигури достъпа до образованието, разбирано като обществено благо и по този начин да създаде перспективи за преодоляване на неравенството.

3. Друг проблем, но и предизвикателство е допълнителната квалификация на преподавателите в средния курс. В България и на настоящия етап има висококвалифицирани учители, но те работят в елитни училища; в масовите училища за съжаление тепърва трябва да се търсят подходи за обучение на

учителите по чужд език, компютърна грамотност, актуализация на научната компетентност и прилагането на съвременни подходи на преподаване.

Реформата в сферата на образованието не може да бъде успешна без подкрепа на местно ниво. Практика е училищното образование да се ръководи от централната власт, но за да бъдат успешни реформите, за да се реализират целите, местната власт следва да играе по-значима роля. Необходимо е именно на местно ниво да се предприемат реални прагматични стъпки в съответствие с конституционно закрепеното задължение на държавата към нейните граждани за предоставяне на равен достъп до задължителното за децата от 6- до 16-годишна възраст образование. За това допринася и въведеното от 1 януари 2008 г. делегирано управление на системата на училищното образование.

Въвеждането на новите образователни държавни изисквания и новата система за оценяване на учениците и учителите цели да уеднакви и гарантира еднакво качество на преподаване и ниво на обучение. Въпрос на местна образователна политика е обаче решението на проблемите с отпадащите ученици – необхванати от училищната система, непостъпили в училище или преждевременно напуснали.

На централно ниво в изпълнение на националната програма са разработени над десет програми, голяма част от които са свързани с проблемите на ранно напускащите училище деца. Въпрос на отделните училищни екипи и на местната власт е да разработят конкретни проекти за участие в тези програми съобразно анализ на ситуацията.

Връщането на отпадналите от образователната система деца в училище изисква усилия в дългосрочен план не само на една институция, то е израз на осъзната политика за развитие на човешкия ресурс, нужен за пазара на труда.

## **Състояние на висшето образование**

1. В България има 51 акредитирани висши училища – 37 държавни и 14 частни. От тях само 7 са тези, които обучават повече от 10 000 студенти. Останалата част от висшите училища са по-скоро с регионално значение.

Публичните разходи за висше образование са 0,85% от БВП, което е приблизително равно на средните разходи за висше образование за ЕС (1 %). Средният норматив за издръжка е под 1600 лв. (в ЕС е около 8600 евро).

2. Моделът на финансиране, основан върху преимуществената издръжка на обучение, не създава стимули за повишаване на качеството на висшето образование и измерване на неговото качество.

Висшето образование е един от двигателите на икономическото развитие и в същото време център на образователния живот в обществото. То е хранилище и творец на знания, защото нововъведението и техническият про-



грес означават, че икономиките все повече ще се нуждаят от компетентност, изискваща висока степен на образование.<sup>8</sup> Университетите са тези, които обединяват традиционните функции, отнасящи се до напредъка, знанията, научните изследвания, иновации, преподаване и подготовка, продължаващо образование. На тях се пада задачата да предоставят своите възможности за изследвания на високо ниво в съответната сфера на тяхната компетентност, конкурирайки се помежду си за финансирането на своите научни изследвания. Висшите учебни заведения имат ключова роля при подготовката не само на учители, но и на кадри в областта на науката и техниката.

От особена важност за развитието на висшето образование в България е присъединяването ѝ към Болонския процес. България е сред първите 29 държави, подписали Болонската декларация за общи действия и създаване на единно европейско пространство за висше образование. Това е безпрецедентен обществен проект за интегриране на усилията за развитие на науката и разпространението на знания в името на икономическия и социален просперитет. Целта на тази инициатива е свързана с необходимостта, продиктувана от глобализацията на икономиката и достиженията на науката, да бъдат създадени непознати по мащаба си, конкурентоспособни ресурсни центрове на знание, научни изследвания и възможности за прилагането им във всички сфери на живота и обществената дейност. Болонската декларация прави опит за обединяване на ресурсите на науката и разпространението на знания на всички европейски страни в следните направления:<sup>9</sup>

- Създаване на система от разграничими и сравними степени, прилагане на общото европейско дипломно приложение;
- Организиране на системата в два основни цикъла, при което първият дава достъп до пазара на труда, а вторият изисква завършен първи цикъл;
- Осигуряване на мобилност на студенти, преподаватели и изследователи.

В съответствие с основната цел на развитието на обединена Европа, очертана в Лисабонската стратегия от 2000 г. – за превръщането на европейската икономика в най-динамичната и конкурентоспособна икономика, базирана на знанието, Болонският процес добавя и други акценти с цел изграждането на по-тясна връзка с икономиката.<sup>10</sup>

Всички тези промени безспорно са предизвикателства пред системата за висше образование. Признаването на дипломи и професионални квалификации в системата на висшето ни образование на настоящия етап е напълно хармонизирано с европейските политики за прилагане принципа на

<sup>8</sup> Делор, Ж. Образованието – скритото съкровище, ЮНЕСКО, 1996, с.130.

<sup>9</sup> България и европейското пространство за висше образование, Фондация „Фридрих Еберт“, С., 2004, с. 6.

<sup>10</sup> Следващите срещи в Прага (2001) и Берлин (2003) прибавиха нови цели – като развиване на система за учене през целия живот.

свободно движение на хора. В условията на пазарна икономика и движение на работна сила академичното признаване на степените на образование на практика означава и достъп до пазара на труда. На свой ред признаването на професионална квалификация се обогати с разбирането за регулирана професия, чието упражняване е свързано с изпълнението на определено съдържание, тъй като този вид професии засягат живота и здравето на хората.

Стремейки се към модернизация и европеизация, трябва да сме наясно, че Европа не налага еднообразен модел, а преследва общи цели. Ето защо е нужно въвеждането на иновативни подходи, съчетани с едновременното зачитане на актуалните и полезни днес национални традиции.

ЕС не предлага унифициран модел за развитие и модернизирание на образованието. В документите на ЕС се формулират общи цели и препоръки към всички държави членки. Конкретни политики в областта на образованието се предоставят на националните правителства съобразно реалностите. В подобен контекст като позитивна тенденция може да бъде посочен нарастването на обема от преки финансови източници в образованието. Това, което следва да се очаква, е приоритетното извеждане на образованието в управленските политики да бъде подплатено с по-висок процент от БВП. За 2008 г. процентът за образование е 4,18% от БВП, но за да се реализират добрите намерения, заложен в националната програма, държавата следва да осигури поне 5% от БВП.

## **Състояние на науката в България**

Според програмата на ЕС за развитие научните изследвания, наред с образованието и иновациите, са основни елементи от „триъгълника на знанието“. Научните изследвания и свързаните с тях технологии и иновации са естественото съдържание на обществото на знанието. Именно науката днес е сферата, в която най-бързо може да се наблюдава процеса на „остаряване“ и иновиране на знания и идеи. Факт е, че инвестициите в наука увеличават икономическото развитие, допринасят за рязко нарастване на обема на БВП. Във връзка с това едно от основните предизвикателства, отчетено и в документите на ЕС, е свързано с т.нар. комерсиализация на знанието. За разлика от САЩ и Япония, където знанието се определя, в Европа все още знанието се разглежда по-скоро като „виртуална реалност“. За ЕС основен въпрос е как научните изследвания да се свържат с индустрията, какви мерки и политики следва да прилагат страните членки за повишаване на дела на частното финансиране. Това налага и засилване на изследванията, свързани с приложенията им, бързи механизми за поощряване на патентите и създаване на благоприятна среда за интелектуалната собственост. Все повече се налага схващането, че няма наука заради самата наука, а научните изследвания трябва да служат за икономиче-

ски просперитет и качество на живот. През годините на прехода развитието на българската наука бе поставено в зависимост от условия, противоположни на световните процеси. Утвърди се съществуването на наука заради самата наука. Държавата изцяло се оттегли от основната си роля да формулира приоритети, чрез които да подпомага диалога между индустрия и иновации.

На настоящия етап, независимо от реалностите на прехода, може категорично да се каже, че науката в България винаги е била част от европейската и трябва да се развива като такава. За решаване на натрупаните проблеми обаче е нужна стратегия за научни изследвания и иновации, в която да бъдат посочени конкретни мерки за преодоляване на фрагментацията, недостатъчното финансиране и слабата връзка с икономиката.

Следва да бъдат разработвани и конкретни много по-обосновани мерки за използване на младите учени, които са бъдещето на всяка нация, и затова тяхното мотивиране и насърчаване за изграждане на научна кариера е в основата на развитието на интелектуалния капитал на страната. Първата стъпка е в създаването на иновационни центрове, които да привличат млади кадри и да създават у тях усещането, че са част от европейската научна общност. Дори нещо повече – привличането на чужди учени за работа у нас ще ни превърне в още по-желан партньор в европейското изследователско пространство.

## **Насоки за промяна**

1. Законодателни инициативи. Основните характеристики на реформата, стартирала с приемането на Закона за висшето образование (1995), са следните:

- Предоставяне и гарантиране на академична автономия на висшите училища;
- Развитие на механизми за осигуряване на качеството на висшето образование;
- Осигуряване на равен достъп през целия живот до висше образование за всички социални групи в обществото;
- Прилагане на механизми за ефективност на общественото финансиране и ресурсното осигуряване на висшето образование;
- Включване на потребителите на висше образование в разработването на политики и в процедурите за осигуряване на неговото качество. Изграждане на партньорства между висшите училища и бизнеса.

2. Възстановяване на връзката степен на образование и социален статус на специалистите, т.е. възнаграждението за труда да бъде пропорционално на нивото на образование.

3. Възраждане на традиционния стремеж на българина към образование.

4. Въвеждане на нова система за финансиране, стимулираща конкуренцията и развитието на следните принципи:

- Развитие на система на проектно-конкурсно финансиране;
- Увеличаване на общия размер на публичните средства за висше образование;
- Споделяне на отговорността между държавата и потребителите на образователната услуга при финансиране;
- Обвързаност на финансирането с качеството на подготовката;
- Гаранции за запазване на достъпа до образование – създаване на система за социално подпомагане на студентите (стипендии, общежитие, столово хранене);
- Разширяване на възможностите на преподаватели и учени в национални и европейски проекти.

5. Приемане на закон за кредитиране на студенти и докторанти, с акцент на държавна финансова подкрепа и облекчение на заемите в полза на студентите.

6. Академична автономия и провеждане на оптимално управление на висшето училище:

- Въвеждане на обществени съвети към държавните висши училища;
- Повишаване качеството на подготовката на научно-преподавателския състав;
- Повишаване авторитета и социалния статус на академичния състав;
- По-голяма автономия при определяне политиката на висшето училище и сътрудничество на национално и международно равнище;

7. Въвеждане на процедури за осигуряване качеството на подготовката:

- Промяна на обществената функция на Националната агенция за оценяване на акредитация, свързана с ефективността на процедурите за оценяване и акредитация на институциите за висше образование и наука;
- Създаване на надеждни системи за контрол на качеството.

## **Заключение**

Предизвикателствата пред българското образование и науката са естествена част от процесите на глобализация. В същия момент търсенето и прилагането на конкретни мерки за решаването на натрупаните през прехода проблеми са гаранция за модернизацията на страната. Модернизацията на България е свързана с провеждане и ускоряване на набелязаните реформи в областта на образованието. Нещо повече, необходимо е преформулиране на управленските политики – от инвестиции в инфраструктурни проекти към инвестиции в човешкия фактор, защото инвестицията в човека, образованието, науката е

всъщност инвестиция в бъдещето на съответната страна. С ускорени темпове следва да бъдат увеличени инвестициите в образование и наука. Съществено е да се разработи цялостна стратегия за развитие на научните изследвания и стратегия за развитие на висшето образование. Във втория документ следва се продължат позитивните промени от 2007 г. в ЗВО, свързани с управлението на образователните институции. Като следствие на тази стратегия е наложително да бъде приет нов закон за висше образование, който да отразява опита на големите ни специалисти в тази област, както и да отговаря на съвременните предизвикателства. Като страна – член на ЕС, България напълно споделя разбирането за общите предизвикателства, резултат на процесите на глобализация. В същото време обаче все още като че ли в българското общество и политически партии липсва консенсус за изход от натрупалите се през последните години проблеми в образованието и науката.

На настоящия етап възможността за модернизация на държавата е основно свързана с необходимото оптимално развитие на образованието на човешкия капитал. Именно потребното рязко увеличаване на инвестициите в сферите на образованието и науката като основни елементи на обществото на знанието са гаранция, че България с ускорени темпове ще реши наболените икономически и социални въпроси. Превръщането на образованието и науката в реален държавен приоритет ще бъде гаранция, че България ще има перспективите не само да задържа, но и да си възвръща младите хора, да се превърне в желано място за създаване на семейство.

## Библиография

- България и европейското пространство за висше образование, Фондация „Фридрих Еберт“, С., 2004.
- Галанов, П.Н. Защо действащият модел на управление на държавните университети трябва да се промени. – Стратегии на образователната и научната политика, МОН, кн.1, 2007.
- Делор, Ж. Образованието – скритото съкровище, ЮНЕСКО, С., 2006.
- Настоящи тенденции и предизвикателства пред икономиката и управлението на висшите училища, Унив. изд. Икономически университет Варна, 2003.
- Образователни услуги извън официалните системи за висше образование в Европа, МОН, С., 2004.
- Причини за отпадане на децата от училище, УНИЦЕФ, С., 2006.
- Пъшклина, Ю. Българското висше образование в контекста на Болонския процес, МОН, С., 2005.
- Examens des politiques nationales d'education. OCDE, 2004.
- <http://www.bologna-berlin2003.de/>
- <http://www.euractiv.com/>

# ЗДРАВЕОПАЗВАНЕТО КАТО СИСТЕМА. СИСТЕМИ НА ЗДРАВЕОПАЗВАНЕ

*Ненко Салчев*

## **Здравеопазването като система**

Системният анализ е основен метод за оценка на здравеопазните системи в света. Прилагането му се основава на възможностите за разбирането на цялото и неговите съставни части, взаимоотношенията между различните съставни части на системата, както и взаимодействието на системата с обкръжаващата я среда.

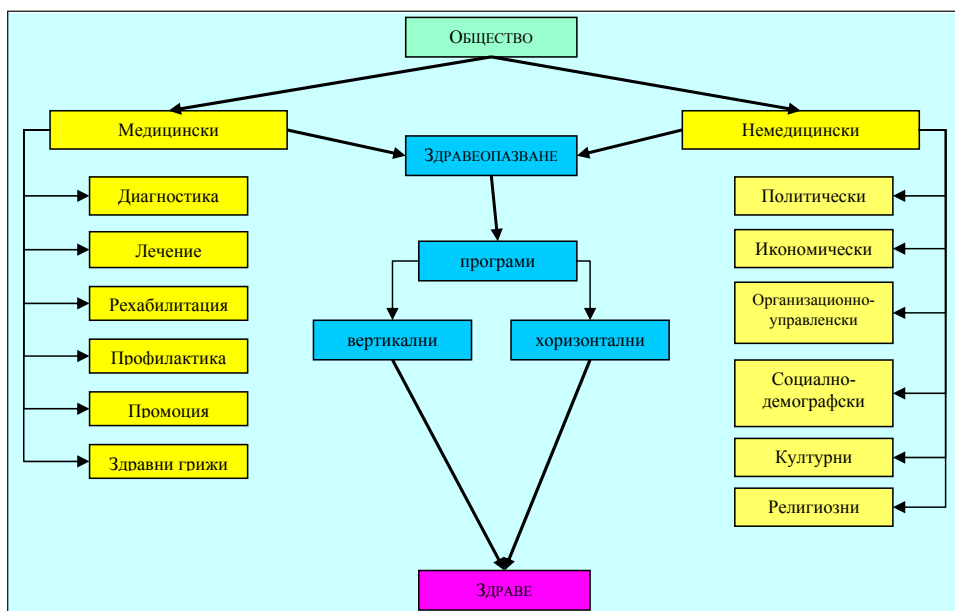
Всяка страна организира националната си здравна система по такъв начин, че да осигури на населението си адекватна по качество и количество здравна помощ, която да отговаря на потребностите на населението и наличните ресурси на обществото, чрез развитието на определени организационни и финансови принципи, които определят и съответния здравеопазен модел. Здравната система включва всички организации, институции и ресурси, които са насочени към извършването на здравни дейности и предоставяне на здравни услуги.

**Здравеопазването** е неразделна част от общата система на обществото за социална защита и при прилагането на системния подход за неговото разглеждане то може да бъде определено като *„система от медицински и немедицински мероприятия (дейности), насочени към възстановяване и подобряване здравето на индивида, групата или обществото като цяло“*.

В даденото определение се подчертава ролята на организираните усилия на цялото общество, междусекторното сътрудничество в една единна система, които усилия чрез прилагането на определени принципи (програмен, структурен или друг) трябва да доведат до ясни резултати – по-добро здраве за всички. Разбирането, че здравеопазването е ограничено единствено и само в медицинската помощ и здравните служби, е неправилен механистичен подход, който не отчита сложността, многообразието и обхвата на тази сложна система.

*Медицинските мероприятия* включват диагностика, лечение, предписания (лекарства, режим и др.), профилактика и промоция, както и медицински дейности и здравни грижи.

*Немедицинските мероприятия* включват всички политически, социални, организационни, демографски, икономически, религиозни, културални и др., които имат пряко или косвено отношение към здравето на отделния индивид или на населението като цяло.



Фигура 1. Здравеопазването като система

## Принципи за организация на здравеопазването

Развитието на здравеопазните системи в европейски контекст според приетата от Конференцията на СЗО в Любляна „Люблянска харта“ (Ljubljana charter on reforming health care in Europe, 1996) трябва да отговаря на следните принципи:

- *спазване на общочовешки ценности* – зачитане на човешкото достойнство, равнопоставеност, солидарност и професионална етика;

- *фокусирани към хората* – развитието на здравеопазването трябва да отчита по научно обоснован и демократичен начин потребностите на населението от здраве и здравна помощ;

- *насочени към здравето* – защитата и укрепването на здравето на обществото да се основава на ясни цели за здравните ползи, ефективността и ефикасността на функциониране на здравната система;

- *базирани на качеството* – здравната система трябва да има за цел непрекъснатото повишаване на качеството на здравните услуги и ефективността си;

- *гарантиране на стабилно финансиране* – гарантира социална справедливост и се основава на социалната солидарност. Правителството трябва да

играе основна роля при осигуряване на стабилни източници и механизми на финансиране, осигуряващи всеобхватност, достъпност и равнопоставеност;  
– *приоритетна ориентация към първичната здравна помощ* в рамките на интегриран здравен сектор.

Обществото при организиране на здравеопазната система трябва да отчита основните интереси на отделните личности, които се изразяват в следното:

- Личността като пациентът иска най-добри грижи за себе си;
- Личността като гражданин – иска най-добрата система на здравеопазване;
- Личността като данъкоплатец – иска ниски данъци и ниски цени.

## Типологизиране на здравните системи

Във връзка с влиянието на множество фактори върху здравеопазната система има твърде много и разнопосочни дефиниции в теорията за нея, които включват един или комбинация от тези фактори.

При сравнителния анализ на здравеопазните системи от особена важност е ясното им типологизиране – поставянето на еднакви критерии за сравнение. При класифицирането на здравните системи в различни типове се прилага системният подход, при който се извежда единен определящ принцип или характеристика, които да позволят да отнесем дадена система към една или друга група.

Поради сложността на здравеопазната система подходите за тяхното класифициране трябва да се основават на точно определени критерии или системобразуващи компоненти, които да позволяват ясното им разграничаване.

Здравните системи могат да бъдат класифицирани по няколко признака според:

- вида и акцента при медицинските мероприятия;
- вида или акцента при немедицинските мероприятия.

Според акцента при медицинските мероприятия здравеопазните системи се подразделят на:

– *предимно с клинична насоченост* – вид на медицинските грижи, лечебно-диагностични подходи и т.н. (повече индивидуален подход);

– *предимно с профилактично-промотивна насоченост* – акцентът е поставен към обществено организирани мероприятия, насочени към опазване и повишаване здравето на населението – обществено-епидемиологичен подход;

– *хармоничен (бихейвиористичен) подход* (характерен за медицината в страните от Азия) – предприемане на множество въздействия за възстановяване на хармонията в организма и между организма и околната среда;

– *комплексен подход* – съчетаващ различни по вид мероприятия, водещи до повишаването на качеството на живот.



При типологизирането на системите на здравеопазване на основата на немедицинските мероприятия може да ги класифицираме по няколко основни признака:

- политически;
- според вида на финансиране на системата;
- според начина на разплащане със здравните професионалисти;
- според организационните схеми.

## **Системи на здравеопазването, класифицирани на базата на социално-политически ценности (критерии)**

Основните социално-политически ценности, които са база за класифициране и сравняване на здравеопазните системи, могат да бъдат определени в четири групи:

- лична отговорност за здравето;
- социална ангажираност;
- свобода;
- равенство.

В настоящия момент съществуват три ясно определени дефиниции за системата на здравеопазването, базирани на основния критерий – носител на отговорността за здравето:

**1. Чисто пазарно ориентиран модел (монетаристичен, консервативен).** В този модел на здравеопазна система всеки индивид има основните политически и морални права на свобода, собственост и право на здраве, признати от обществото. Той е свързан с индивидуалните права и отговорности за собственото здраве. При този модел здравната услуга (здравето) се възприема като стока, която може да се купува или продава на свободния пазар (вж. WHO)\*, т.е. „всеки е лично отговорен за своето здраве“. При този модел няма съответно задължение за осигуряване на здравето.

**2. Социално-етатистки модел** (от фр. etat – държава). Здравето и здравните грижи (здравеопазването) се разглеждат преди всичко като отговорност от страна на държавата за социалното и здравното благополучие на гражданите. Моделът се определя като мобилизиране на колективните усилия от страна на държавата за създаване на регулаторни механизми, базирани на социалното равенство при осигуряване и получаване на здравни грижи, т.е. „държавата е отговорна за здравето на всеки“.

**3. Либерален модел.** Базира се на принципите на социалната солидарност, където богатите, младите и здравите граждани плащат за бедните, старите и болните. Персоналната отговорност за постигане на здравно и социално

---

\* World Health Organization.

благополучие се подкрепя от държавата, социалните осигурителни фондове и неправителствените организации, фондации и др. Този модел се определя накратко по следния начин: „всеки е лично отговорен за своето здраве, но в усилията за постигането му е подпомаган от обществото като цяло“.

Таблица 1. Сравнителен анализ на здравно-политическите модели на здравеопазване

Признак	Либерален модел	Етатистки модел	Консервативен модел
Лична отговорност	Личната отговорност за постигане на целите е изключително важна. Подкрепата от обществото не трябва да подкопава моралното благосъстояние и личните усилия.	Личната отговорност отсъства, прехвърлена е на държавата. Личните стимули за успех са желани, но липсата им не води до социална непълноценност или неполучаване на грижи.	Изключителна лична отговорност при липсата на съответни задължения от обществото по осигуряване на здравни грижи.
Социална ангажираност	Благотворителността, подкрепата от общността са удачни средства за стимулиране, но при строги условия – потенциалният потребител трябва да мобилизира първо всички свои усилия и след като му се помогне, да може да излезе на ново ниво.	Пълна социална ангажираност на обществото за осигуряване на потребностите. Елиминира се мотивацията на индивидите. Еднакво за всички.	Липсва социална ангажираност – допустима е частна благотворителност, но се приема за морално опасна, защото често е унижителна за получателя и корумпираща за донора и обикновено се разпределя неравносвойно.
Свобода	Свободата е върховно право, като има и съответни задължения от страна на обществото за нейното гарантиране.	Ограничена в интерес на обществото свобода. Централизираното планиране и широката роля на държавата се счита за недопустимо ограничаване на свободата.	На свободата се гледа като абсолютно право и наличие на възможности за избор. Държавата е средство за постигане на свобода за действие на индивидите.
Равенство	Равенството пред закона е ключова концепция със силно предимство на свободата пред равенството.	Абсолютно равенство – често води до ограничаване на свободата на личността с цел осигуряването му.	Ограничено равенство – основава се на доходите.

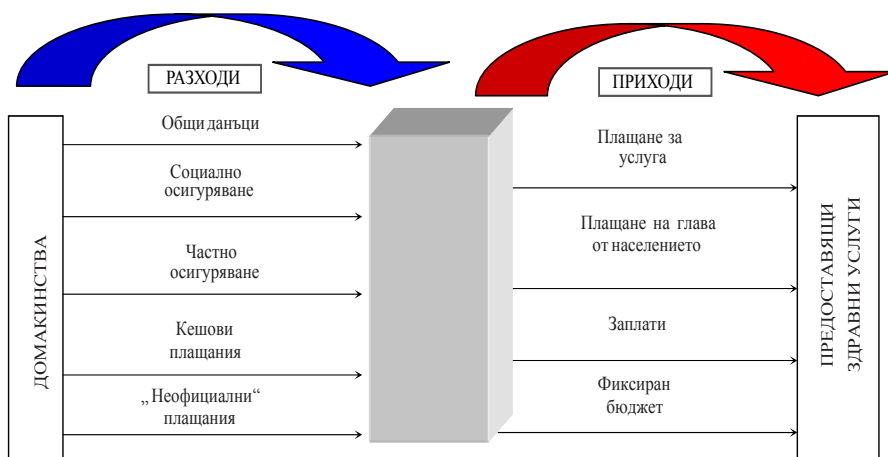
## Системи на здравеопазването, класифицирани на базата на финансирането

Когато се опитваме да определим системите на здравеопазване от икономическа гледна точка, ние сме задължени да имаме предвид и да представяме ясно смесването на типовете финансиране и предоставяне (осигуряване) на здравните услуги (вж. А. Maunard). Могат да бъдат определени девет основни системи, основани на посочените критерии – финансиране и осигуряване, както и три смесени такива (вж. фиг. 2):

		Предоставяне на здравните услуги		
		Частно	Смесено	Публично
Финансиране	Частно	САЩ		
	Смесено		България	
	Публично			Великобритания

Фигура 2. Видове системи на здравеопазване

Типологията на здравеопазните системи зависи също и от вида на разходите на домакинствата (населението) за здравето (начина на финансиране на здравната система), както и от начините на заплащане на предоставящите здравни услуги (лекари и лечебни заведения) (вж. фиг. 3).

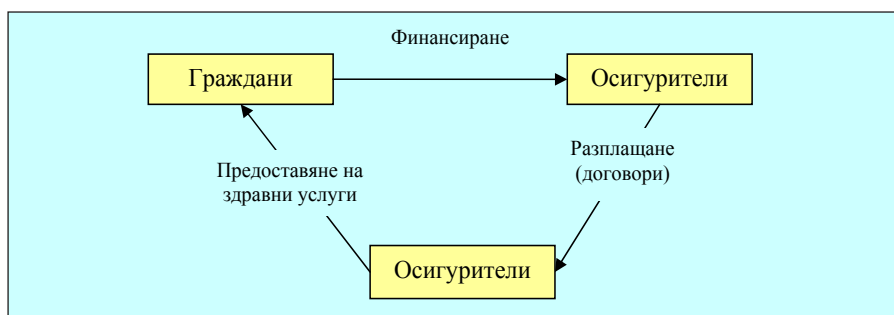


Фигура 3. Движение на паричните потоци в системата на здравеопазване

Най-показателното на фиг. 3 е, че има равновесие между това, което плаща населението за здраве, и това, което получават предоставящите здравни услуги. Това показва и равновесието между търсенето и предлагането в здравеопазната система. Разбирането на това равновесие е много важно, особено в периода на реформа в страните в преход, и преди всичко е свързано с това, че дори и да сменим начина на заплащане на предоставящите здравни услуги, не е възможно да увеличим съществено техните доходи и обратно – промяната на начина на финансиране на системата на здравеопазване няма да повиши общия бюджет и да увеличи ресурсите.

## Видове здравноосигурителни схеми

Здравноосигурителните модели са свързани с взаимоотношенията в т.нар. триъгълник на здравните грижи. В него основни участници са гражданите (потребителите), предоставящите здравни услуги и осигурителите (купувачите на здравните услуги) (вж. фиг. 4).



Фигура 4. Триъгълник на здравното осигуряване

Моделите на здравно осигуряване зависят от взаимоотношенията между гражданите и осигурителите, както и от вида на осигурителя.

На базата на тези взаимоотношения, както и от формата на собственост здравноосигурителните модели могат да бъдат класифицирани, както следва според:

1. характера на осигуряването – задължително и доброволно;
2. вида собственост на осигурителя – публично и частно;
3. формите на споделяне на риска – солидарно (споделят риск и разпределение поравно на всички) и основано на риска;
4. видовете осигурителни вноски:
  - данъци и такси;
  - осигурителни вноски, базирани на дохода;
  - осигурителни вноски, базирани на риска;

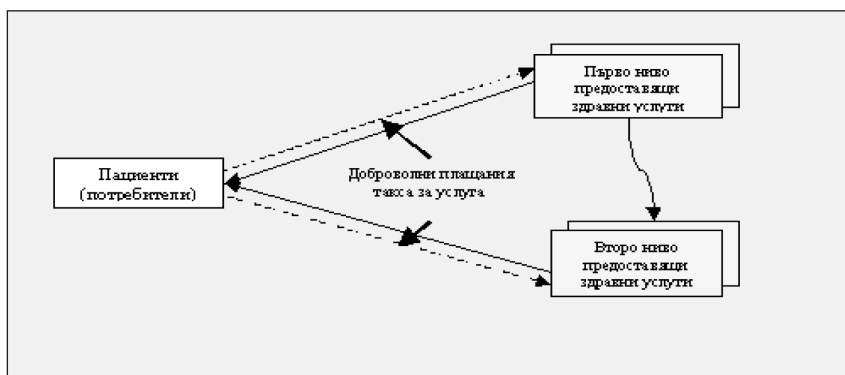
- спестовни осигурителни вноски;
- застрахователни вноски;
- директни (кешови) плащания от страна на пациента.

Когато говорим относно финансовите взаимоотношения между пациент и предоставящ здравните услуги (лекар, институция), споделянето на риска и начините за разплащане с предоставящите здравните услуги, можем да определим други няколко модела на здравеопазната система:

**Модел 1. Чист пазарен модел** (фиг. 5)

Основните характеристики на този модел са:

- Директни финансови взаимоотношения между пациент и предоставящ здравните услуги;
- Директно плащане на предоставящия здравните услуги от страна на пациента;
- Пациентът е зависим от риска (целият риск от неблагоприятно развитие – заболяване, се носи от пациента и се покрива от него).

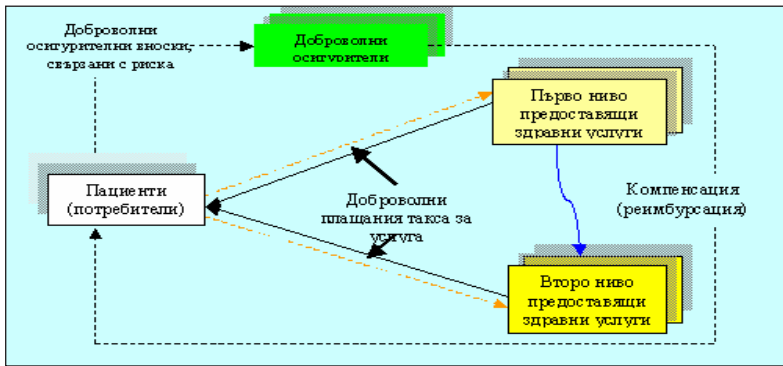


Фигура 5. Модел на директно доброволно заплащане на здравните услуги (пазарен модел)

**Модел 2. Модел на доброволно осигуряване чрез компенсиране (реимбурсация) на пациента (частно-компенсаторен)** (фиг. 6)

Основните характеристики на този модел са:

- Осигурителна схема – доброволен характер и вноски, свързани с риска;
- Финансови взаимоотношения между пациента и осигурителя;
- Плащане от осигурителя на потребителя на основата на предоставените услуги процент реимбурсираща сума;
- Разпределение на риска между пациента и осигурителя.

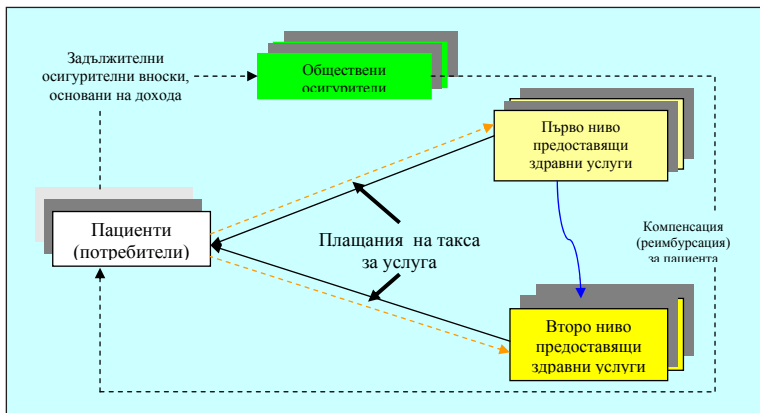


Фигура 6. Модел на доброволно осигуряване чрез компенсиране (реимбурсация) на пациента (частно-компенсаторен)

**Модел 3. Модел на задължително осигуряване чрез компенсиране (реимбурсация) на пациента (публично-компенсаторен)** (фиг. 7)

Той има същите характеристики както модел 2 със следните основни различия:

- Обществен осигурител със задължителен характер на осигуряването;
- Осигурителни вноски – на основата на дохода, преразпределяне на риска;
- Солидарност между осигуряващите се.

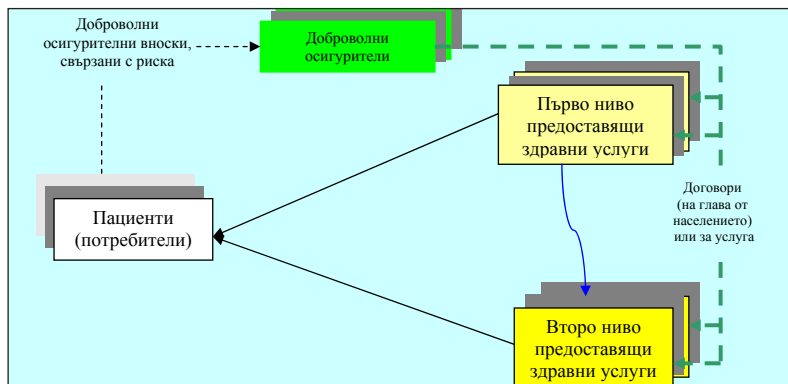


Фигура 7. Модел на задължително осигуряване чрез компенсиране (реимбурсация) на пациента (публично-компенсаторен)

**Модел 4. Модел на доброволно осигуряване с договорна система между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-договорен модел)** (фиг. 8)

Основни характеристики:

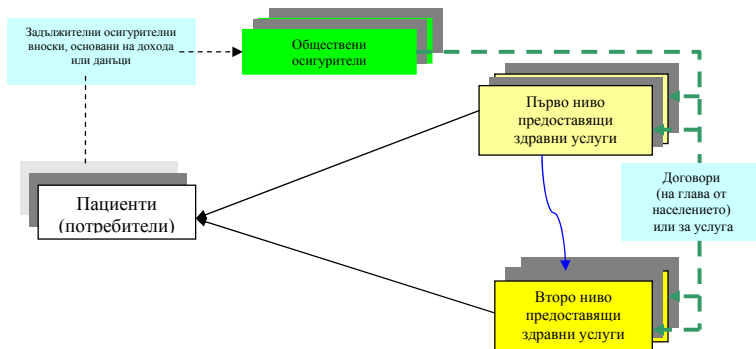
- Осигурителна схема – доброволен характер и вноски, свързани с риска;
- Разпределение на риска между пациента и осигурителя;
- Финансови взаимоотношения между пациента и осигурителя;
- Плащане от осигурителя на предоставящите здравните услуги на основата на договор за обем и цени на услугите (договорна система) – на глава от населението (капитационен принцип или за извършена услуга – per services).



Фигура 8. Модел на доброволно осигуряване с договорна система между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-договорен модел)

**Модел 5.** Модел на задължително осигуряване с договорна система между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-договорен модел) (фиг. 9)

Разликата с предходния модел е задължителният характер на здравно осигуряване на базата на солидарността.

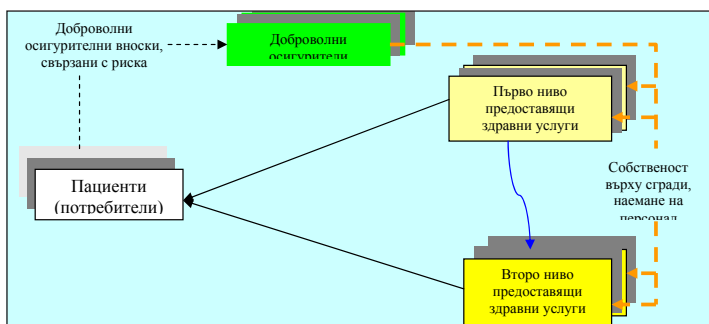


Фигура 9. Модел на задължително осигуряване с договорна система между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-договорен)

**Модел 6.** Модел на доброволно осигуряване и интегриране (собственост) между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-интегративен) (фиг. 10)

Характеристиките на модела са:

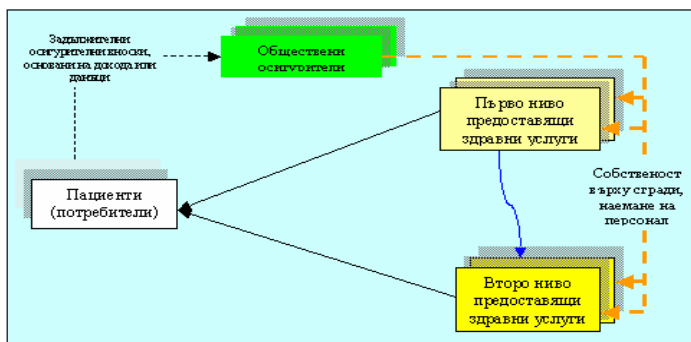
- Осигурителна схема – доброволен характер и вноски, свързани с риска;
- Разпределение на риска между пациента и осигурителя;
- Финансови взаимоотношения между пациента и осигурителя;
- Собственост върху средствата за производство – лечебните заведения;
- Наемане на персонал – заплащане на работещите в лечебните заведения на заплати или хонорари.



Фигура 10. Модел на доброволно осигуряване и интегриране (собственост) между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-интегративен)

**Модел 7.** Модел на задължително осигуряване и интегриране (собственост) между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-интегративен) (фиг. 11)

Основната разлика от предходния модел е задължителното осигуряване и споделената солидарност.



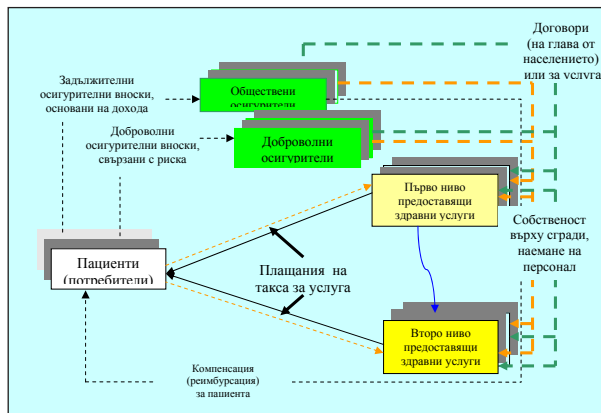
Фигура 11. Модел на задължително осигуряване и интегриране (собственост) между осигурители и предоставящи здравните услуги (осигурително-интегративен)



### Модел 8. Смесен модел (фиг. 12)

Основните характеристики на смесения модел се определят от многообразието на връзки и взаимоотношения в него. Основният модел може да бъде един, а към него да бъдат надградени останалите.

Смесеният модел е характерен за повечето държави в света, изграждащи съвременните здравеопазни системи, тъй като той дава възможност за избор на гражданите. Този модел създава възможности за финансова ефективност, както и ефикасност при предоставянето на здравните услуги. Една от характеристиките на модела е въвеждането на т.нар. вътрешен пазар – квазипазар в системата на здравеопазването и конкуренцията между предоставящите здравните услуги, която повишава качеството на предоставяните услуги.



Фигура 12. Смесен модел

### Системи на здравеопазване, систематизиранр на базата на икономическите мероприятия

Някои автори представят много по-генерализирано разглеждане на моделите на здравеопазване (вж. А. Maunard; В. Abel-Smith). Те класифицират системите на базата на два компонента – политически и икономически. Първата част се базира на четири основни политически характеристики: лична отговорност за здравето, социално ангажираност, свобода и равенство, което определя **три** основни модела – либерален, егалитарен и социално-държавен.

Втората част от това генерализирано разглеждане – икономическата – също се базира на четири основни характеристики:

- търсене;
- предлагане;
- механизми, осигуряващи равновесието между търсенето и предлагането;
- критерии за успех.

Тук основните модели са два: частна и публична система.

Политическият модел в една или друга степен бе разгледан накратко в началото на изложението, затова ще обърнем малко повече внимание на икономическия модел, предлаган от тези автори.

Таблица 2. Типологизиране на икономическите модели

Характеристики	Частен модел	Публичен модел
Търсене	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Лекарите са агенти (представители) на пациентите, изразяващи (определящи) тяхното търсене.</li> <li>▪ Приоритетите се определят от правилата на осигурителните фондове.</li> <li>▪ Поради същността на частното осигуряване – <b>печалбата – наличие на</b> повишена активност, неминуемо ранжиране според риска, следователно покритието не е универсално и още повече изопачава личното желание и възможности за плащане.</li> <li>▪ Опитите за промяна на разпределението на приходите и благополучието между отделните групи (постигане на равенство) се натъкват на деструктивна съпротива (свързана с това, че можете да си купите по-добри здравни услуги, ако сте богат).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Лекарите са агенти (представители) на пациентите, идентифициращи техните нужди от тяхно име.</li> <li>▪ Приоритетите се определят от професионалната квалификация на докторите, от тяхната оценка за състоянието на пациента и от очакваната прогноза.</li> <li>▪ Освободеността от директно плащане и липсата на ранжиране на участието според риска осигуряват възможност на пациентите да търсят лечение за тривиални неща (разширено търсене).</li> <li>▪ Опитите за коригиране на неравенството в социалната и икономическата система чрез различни компенсаторни механизми в здравеопазването водят до неефективно разпределение и използване на ресурсите и до неефективни резултати. Те не са решение за тези проблеми.</li> </ul>
Предлагане	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Което е изгодно за предоставящите услугите, може да не интересува потребителите и тъй като нито потребителите, нито предоставящите услуги може би нямат яснота относно какъв е интересът на другия, това дава възможност на предоставящите услуги свобода на действие.</li> <li>▪ Приоритетите се определят в размер, в който потребителите могат да бъдат убедени, че техните пари и разходите за задоволяване на нуждите им отговарят на тяхното „търсене“.</li> <li>▪ Печалбата е мотивиращ генератор на действия към пазарна сегментация и ценова дискриминация и „скрито“ договаряне с останалите <b>професионалисти</b> (определяне на еднакви цени).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Личната професионална отговорност и обществената отговорност и мотивация вероятно корозират и дегенерират до цинизъм при тези, които не споделят тези ценности и се грижат само за своето собствено аз.</li> <li>▪ Приоритетите се определят от това, което дава най-голямо професионално удовлетворение.</li> <li>▪ Тъй като разход-ефективност (<b>cost-effectiveness</b>) <b>не се възприема</b> като истинска медицинска отговорност, може да се получи противопоставяне между „професионалистите“ и „мениджърите“.</li> </ul>

<p>Механизми, осигуряващи равновесие</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Професионалните и етичните правила се прилагат за намаляване на свръх конкуренцията.</li> <li>▪ Потребителите, спекулирайки с информацията относно качеството и компетентността, когато са осигурени, може да се сговарят с лекарите (срещу интересите на осигурителите), което довежда до повишаване на разходите.</li> <li>▪ Влизането в професията (гилдията) е трудно и има различни ограничения за осигуряване на интереса на професионалистите.</li> <li>▪ Ако търсенето на услуги намалее, лекарите разширяват обхвата на дейността си и изтласкват наст</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Тъй като няма нужда от данни за разходите при финансирането, няма рутинно събиране на изключително ценната информация относно разходите.</li> <li>▪ Клиницистите знаят малко относно разходите и нямат директен интерес да разберат тази информация, което води до неправилни изводи (т.е. намаляването на разходите може да направи по-трудна работата им или да намали доходите им).</li> <li>▪ Много малко е известно за сравнителната разход-ефективност на различните видове лечения и дори там, където я има, лекарите са предпазливи да прилагат тази информация, докато не е постигнат общ консенсус между всички тях.</li> </ul>
<p>Критерии за успех</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Потребителите оценяват системата чрез възможността да намерят някой, който да прави това, което те трябва да направят, за да не се чувстват „медицински неподготвени“, или да промени нивото на риска в по-благоприятна посока (поемане на отговорността от друг).</li> <li>▪ Предоставящите услугите оценяват системата по това, колко добре живеят от нея.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Тъй като лесният начин за измерване на здравния статус е очакваната продължителност на живота, то дискусиите при оценка на системата от обществото се доминират от данни за смъртността и рисковете, водещи до смърт, заболяемост и други данни, нямащи пряко отношение към здравето.</li> <li>▪ При липсата на акуратни данни относно разход-ефективност производителите оценяват системата чрез това до каква степен те могат да осигуряват лечение, което те намират за най-нужно и удовлетворяващо професионалното им его.</li> </ul>

## Системи на здравеопазване, класифицирани според модела на заплащане на предоставящите здравните услуги

Има три основни системи на разплащане с предоставящите здравните услуги, индивидуални – лекари, или организации – лечебни заведения. Те са:

1. *Базирани на времето* – плащане за определен (фиксиран) период от време (заплати за лекарите и другите здравни специалисти и фиксиран бюджет за организациите);

2. *Базирани на дейността* – плащането е на основата на обема предоставени услуги: при лекарите – заплащане за отделната услуги, заплащане за изпълнение на програма или постигнат резултат (целево плащане), а при лечебните заведения – заплащане за отделна услуга, базирано на отделен случай или договор за цена и обем);

3. *Базирано на населението* – плащане при осигуряване на определен обем услуги на група от населението (за лекарите – капитационен принцип (на глава от обслужваното население), а при лечебните заведения – блоков договор).

На табл. 3 са представени предимствата и недостатъците на всяка от тези системи (вж. S. Witter , Abel-Smith).

Таблица 3. Предимства и недостатъци на системите на заплащане

Система на заплащане	Предимства	Недостатъци
Заплати (фиксирани във времето и независещи от постигнатите резултати)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Малко стимули за предлагане на допълнителни услуги.</li> <li>▪ Ниски административни разходи.</li> <li>▪ Стабилна система.</li> <li>▪ Лесно се предвиждат разходите.</li> <li>▪ Дава възможност за преразпределение и насочване на лекарите в нежелани области на страната.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Няма стимули за осигуряване на високо качество на услугите или за привличане на пациентите, въпреки че професионалните стандарти са твърде строги.</li> <li>▪ Често води до свръхпренасочване на пациентите на по-високите нива.</li> <li>▪ Няма стимули за намаляване на разходите.</li> <li>▪ Невъзприемчивост към сигналите за повече ефективно и ефикасно лечение.</li> <li>▪ Неформалното плащане „под масата“ може да се повиши, ако нивото на заплати е ниско.</li> </ul>

<p>Фиксиран бюджет</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Няма мотиви за производство на допълнителни услуги.</li> <li>▪ Избягват се разходите при договарянето, както и разходите при всички други модели.</li> <li>▪ Стабилна среда за планиране.</li> <li>▪ Лесно за контрол и мониторинг.</li> <li>▪ Лесен контрол на всички разходи.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Няма мотиви за осигуряване на високо ниво и качество на дейността (без да се взема предвид професионалният натиск)</li> <li>▪ Няма мотиви за намаляване на разходите.</li> <li>▪ Свръх раздута инфраструктура на легла и персонал (когато е комбинирана с плащане на основата на норми и стандарти).</li> <li>▪ Мениджърите нямат стабилна роля.</li> </ul>
<p>Плащане за извършена услуга (плащане за дейност)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Мотиви за предоставяне на широко количество и качествени услуги.</li> <li>▪ Свобода на избора на пациента.</li> <li>▪ Мотиви за предоставяне на атрактивни услуги.</li> <li>▪ Мотиви за обслужване на пациентите, а не препращане на горни нива.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Проблеми с достъпа до услугите.</li> <li>▪ Подбуди за предоставяне на много услуги, независимо че не са ефективни.</li> <li>▪ Повишени административни разходи.</li> <li>▪ Повишаване на цените (при трипартидната система – плащане от страна на осигурител).</li> <li>▪ Вероятност за предпочитане на лечебните пред превантивните мероприятия.</li> <li>▪ Индуцирано от лекарите търсене на услуги, които може да не са необходими, а понякога и вредни.</li> </ul>
<p>Целево плащане (плащане на лекарите при постигане на определена цел – най-често скринингови или превантивни)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Насочва вниманието на лекарите към желани интервенции.</li> <li>▪ Приемлива схема, където другите източници на доход са достатъчни.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Може да доведе до неглежаване на другите дейности, ако се приеме като единствен инструмент за плащане.</li> <li>▪ Възможности за фалшифициране/надписване.</li> <li>▪ Трудности при контрола.</li> </ul>

<p>Базирано на случай плащане (плащане за отделно лекуван пациент; цените са договорени предварително за минимален пакет от услуги, които ще са необходими за съответното заболяване – диагностично-свързани групи – DRG)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Мотиви от страна на предоставящите услуги да намалят разходите и да лимитират търсенето (техническа ефективност).</li> <li>▪ Мотиви за лекуване на повече пациенти – увеличаване обема на услугите.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Опити за увеличаване на приходите чрез поставяне на пациентите (фалшиво) в по-скъпи категории на заболяванията (DRG drift).</li> <li>▪ Алтернативно могат да се насочат към лечение на най-евтините случаи от дадена категория заболявания.</li> <li>▪ Или да се отдадат предпочитания в работата към ценово неконтролираните дейности.</li> <li>▪ Няма чисто доказателство за влияние върху качеството на услугите.</li> <li>▪ Високи разходи по обслужването на договорите – усложнена система на ценообразуване и разплащане.</li> <li>▪ Намалена възможност за контрол на разходите.</li> <li>▪ Няма мотиви за повишаване на ефективността.</li> </ul>
<p>Договор на основата на обем и цена (плащането е на основата на предварително договорени обеми за всяка отделна дейност, както и цените за тях, свързани и с определени резултативни елементи – качествени)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Мотивация за високо ниво на активност.</li> <li>▪ Разпределение на риска между осигурителя и изпълнителя на услугите.</li> <li>▪ За разлика от DRGs, не е необходимо да се остойностява всяко лекувано лице.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Необходимост от информация за цените за отделните дейности като база за сключване на договор.</li> </ul>

<p>Капитация (на глава от населението) <i>(плащане на основа на записаните в листа на лекаря пациенти)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ако има конкуренция между лекарите за привличане на пациенти, тя ги кара да повишават качеството на предлаганите услуги.</li> <li>▪ Ниски подбуди за предлагане на допълнителни услуги.</li> <li>▪ Стимулира превантивната дейност за намаляване на бъдещи разходи.</li> <li>▪ По-високи административни разходи по обслужването отколкото при заплатите, но по-малки отколкото при плащане за извършена услуга.</li> <li>▪ Ако капитацията покрива цялото лечение, повишени подбуди на лекарите да не насочват и да лекуват колкото се може по-ефективно.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Трудности за пациентите да оценят качеството на предлаганите услуги.</li> <li>▪ Подбуди за намаляване на разходите чрез селектиране на пациентите с нисък риск (изключване на възрастните и хронично болните), въпреки че често за тях се дава по-високо плащане.</li> <li>▪ Подбуди за прехвърляне на разходите чрез насочване на сложните случаи някъде другаде (cream-skimming).</li> </ul>
<p>Блоков договор <i>(плащане на предоставящите услуги на основата на договор за цялостно лечение на определена популация)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Позволява защита при конкуренция между предоставящите услуги чрез определяне на броя на пациентите и качеството на услугите.</li> <li>▪ Където има лимитиран бюджет, позволява намаляване на разходите и свръхпредлагане и намаляване на ненужните услуги.</li> <li>▪ Много ниски разходи по административното обслужване.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Сдържане на цените и разходите и мотиви за намаляване на качеството, особено в случаите на липса на конкуренция.</li> <li>▪ Недостатъчност на услугите за пациентите е реалност.</li> <li>▪ Пестеливостта е за сметка на намаляване на обема на услугите, а не на цените.</li> <li>▪ Обемът на услугите не е фиксиран и предоставящите услуги нямат подбуди за повече услуги, което намалява и търсенето.</li> </ul>

## **Класифициране на системите на здравеопазване на основата на няколко характеристики**

Друго много популярно класифициране на системите на здравеопазването се базира на три основни критерия – финансиране, организация на здравната служба и база за участие в системата. Във връзка с тези критерии различни автори (вж. Ейбъл-Смит, М. Попов, Т. Енсор и др., Апостолов и Борисов) определят три основни системи на здравеопазването: Семашко, Беверидж и Бисмарк (на името на техните създатели):

- **Семашко**

- Финансирана от бюджета чрез данъчно облагане на населението;
- Поликлиничен тип организация на здравната служба (смесица от специалисти и общопрактикуващи лекари);
- Участието на населението (получаването на здравните услуги) е основано на местожителството (участъков принцип).

- **Беверидж**

- Финансирана чрез данъци;
- Организацията на здравната служба е базирана на разделението на общопрактикуващите лекари и специалистите;
- Участието на населението е основано на местожителството.

- **Бисмарк**

- Осигуряване, основано на доходите (финансиране чрез осигурителни фондове – плащане на осигурителни премии);
- Организацията на осигуряването (покритието) на принципа на локални или професионални групи;
- Често смесица между частни и публични осигурители;
- Получаването на здравните услуги се основава на принципа на участие в някакъв фонд.

## **Системи на здравеопазването, класифицирани на основата на организацията**

Системата на здравеопазването е сложен комплекс от организационни форми и ресурси, оказващ скъп набор от услуги, осъществявани от огромен брой здравни професионалисти и друг персонал, които все повече се организират в обособени структури, и в условия на икономически ограничения, изискващи ефективно използване на тези ресурси. Начинът на функциониране на организационните структури е от изключителна важност не само за тяхното икономическо състояние, но също така и за удовлетвореността на пациентите и на работещите в тях.



Развитието на понятието организация е изследвано в продължителен период от време. Разбирането за *организация* е, че *това е група от двама и повече души, работещи заедно за постигането на една определена обща цел*. Управлението на организацията е процес на определяне на целите и преди всичко ефективното използване на ресурсите за постигане на тази цел. От изключителна важност в управлението на организацията е свързаното с човешките ресурси поведение и ръководство, независимо дали това се отнася за производствено предприятие или лечебно заведение. Здравеопазната система е сложен комплекс от многообразни и многобройни здравни организации и без значение как те действат, чия собственост са, как се финансират, те се нуждаят от управление.

Работещите в системата на здравеопазването трябва много да се учат от управлението в другите отрасли на общественоеикономическия живот, защото те непрекъснато са включвани в управлението на отделни части от здравната система и на различни нейни нива, което изисква предварителна подготовка по теория и практика на управлението. Студентите и практикуващите в областта на общественое здравеопазване се нуждаят от системна подготовка, за да осъзнаят, че здравната система е по-сложна от непосредственое извършване на индивидуалните услуги.

## **Научен подход към организацията – кратка история**

Учението за организацията е интересувало хората още от дълбока древност и постепенно се е превърнало в мултидисциплинарна дейност, включваща много сфери като социологията, икономиката, политическите и инженерните науки.

Още през VII в. японският принц Шотоку издава заповед, която определя, че не трябва да се мисли и решава индивидуално, а в група. Развитието на организационните форми в Япония преминава през няколко етапа – от централизираное управление от един човек – шогун (shogun), около който се обединяват големи групировки, наречени цайбатсу (zaibatsu) – забранени със закон през 1145 г., до децентрализирани, самоорганизиращи се виртуални структури, наречени кейретцу (keiretsu). Този тип структури представляват самостоятелни ядра, които могат да се сливат, членове от едно да преминават временно в други при необходимост за изпълнение на определена задача и т.н.

От посочения пример е видно, че социалната структура на една организация може да бъде „формална“ (характеризираща се със структурна устойчивост), „натурална“ (хората се групират съобразно общите интереси като общественое базирана структура) или „отворена“ (свободно свързани, взаимодействащи си системи, приспособяващи се за постигането на определени цели, използвайки съвместно материали, енергия и информация).

Научното развитие на теорията на организацията започва от класическите концепции за организационния строеж, чийто основоположник е Ф. Тейлър. Неговите проучвания, насочени към изучаване на ефективността на трудовата среда, се основават на концепцията, че работниците са инструменти в една организация, които трябва да бъдат манипулирани от мениджърите при ясно дефинирани задачи и на едните, и другите. Този механистичен подход намира най-силно приложение във въведения модел на производство от Хенри Форд (1963–1947) на базата на масовата производствена конвейерна линия, със стандартни и взаимозаменяеми части, където уменията на работещите отстъпват на заден план, а вместо тях производството се основава на стриктното функционално разпределение. Освен това Форд определя времето като важен фактор в производствения процес.

Науката за масовото производство и строгото структуриране на производствения процес довежда до липсата на координация между различните функции, отчуждението на работниците и липсата на гъвкавост, като всяко чувство за индивидуална отговорност е отхвърляно от системата.

На базата на този механистичен модел се развиват теориите за функционалните структури – производственият процес се разпределя на определени функции, които изискват голям брой контролори и наблюдатели. Функционалната организация поставя следните основни проблеми:

- *цели, насочени към изпълнение на функциите*, а не към услугата;
- *строга йерархична съподчиненост* – от по-старшия към по-младшия служител (бюрократизиране на процеса);
- *специализирани длъжностни изисквания* и съответно характеристики, ограничаващи до минимум поемането на отговорността;
- *сложна комуникация* – непрекъснато обменяне на документи, водещо до забавяне;
- *бели полета в организацията* – определени процеси протичат между различни длъжности или отдели и никой не ги управлява.

Първият опит за промяна в този функционален модел е направен от Алфред Слоун (1875–1966) – един от дългогодишните ръководители на „Дженерал Мотърс“. Слоун заменя сложната, обърквана, централизирана и бюрократична система на функционална организация със система, основана на отдели, с ясно очертани отговорности. Децентрализираната структура дълго време доказва своите предимства, но въпреки това този тип фирма с много отдели има и своите проблеми – построена върху широка мрежа от комисии и групи, които постепенно затъват в бюрокрацията и в собствените си борби за власт и доказване на значимост.

Независимо от фундаментално различните подходи и двата метода спомагат за развитието и утвърждаването на доминиращата роля на корпорациите в обществото.

С развитието на новите технологии, бързо променящата се околна среда и пазари и глобалната конкуренция организацията се променя. Йерархичното изграждане на фирмите и корпорациите поражда редица проблеми, свързани с повече разходи и бавно вземане на решения. Очевидният извод, до който достигат специалистите, е премахването на различните пластове на управление и вместо пирамиди от средни нива мениджъри, които рядко контактуват помежду си, да се създават екипи по проекти и работа с другите отдели. Зад всичко това стои огромното влияние на развитите информационни технологии. Един от първите теоретици, представили ясни доводи срещу общоприетата практика на организации, основани около самоутвърждаващата се и самовъзпроизвеждащата се бюрокрация, е Том Бърнс в книгата си „Управление на иновациите“ (1961). Съвместно с психолога Г. Стокър те представят идеята за т.нар. органична организация, която акцентира на т.нар. мрежи, в които има споделена визия и качества, работа в екип, преминаваща през различни нива и ефективно споделяне на знания и опит.

Друг теоретик на новото бъдеще на организацията е Чарлз Хенди, който твърди, че са необходими фундаментални и революционни промени в схващанията ни за организацията и мениджърите в тях. Той създава модела на „организация – тип детелина“, където първото листо представлява основното ядро от работещите в дадената организация, които следва да са висококвалифицирани професионалисти; второто листо се състои от работещи на договор частни лица или организации, които са самостоятелни и имат свои детелини, и третото листо включва гъвкавата работна сила – набор от сравнително нискоквалифицирани изпълнителски кадри. Една от особеностите на този модел е включването на клиентите като ефективни подизпълнители във всички бизнес области. Както Хенди посочва, клиентите ще извършват голяма част от дейностите, които организациите някога са извършвали за тях – да попълват формуляри, да зареждат сами колите си с бензин или да пълнят сами количките си в супермаркетите.

Друг тип организационен модел, предложен от Хенди, е т.нар. федерална организация, която представлява множество отделни групи, събрани заедно под общо знаме и някаква обща идентичност и съчетаващи определена автономност и сътрудничество.

Един от начините на разглеждане и анализиране на организациите е моделът на енергийната система (суровина–процес–продукт). Този модел се характеризира като процес (сбор от всички действия за постигане на определени резултати) на преработване на суровини (пари, персонал, информация и запаси) за производство на определен продукт (услуги, грижи и др.).

Системата на управление на този тип организация е предоставяне на ресурси и организиране на процесите, като чрез това се надяваме да се постигнат определени цели. Изпълнението на този процес изисква системна обратна връзка, за да работи процесът непрекъснато и ефективно.

С развитието на науката кибернетика от Норберт Винер, която се отнася до организации и системи, зависими едни от други, за да функционират, и чиято взаимозависимост изисква незабавен и гъвкав отговор, навлиза и ново течение в теорията на организацията. Теорията за черната кутия, обратната връзка, развитието на компютърните операционни системи създават нови предизвикателства пред мениджърите.

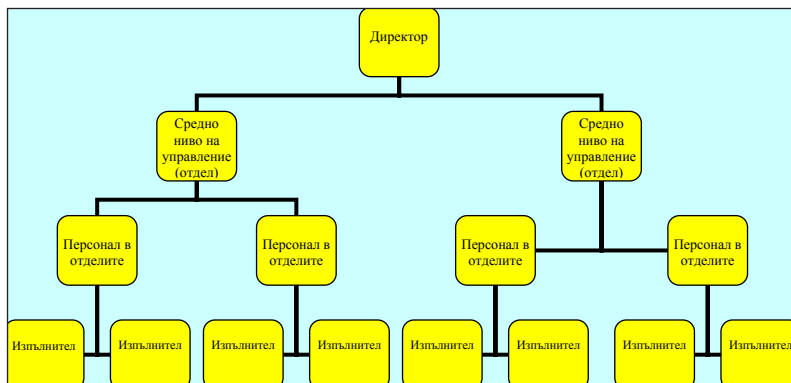
Въвеждането на бизнес концепцията за управление чрез цели в края на 60-те години на XX в. е развита от британски учени и военен персонал за решаване на специфични проблеми при водене на война. Управлението чрез цели (УЧЦ) е процес, в който мениджърите на предприятията съвместно идентифицират целите, определят индивидуалните области на отговорност с оглед очакваните резултати, определят измерители за оценка и на базата на това оценяват постигнатите резултати и индивидуалния принос на всеки участник в процеса на производство. Общите цели, както и целите на отделните звена трябва да са предварително установени, както и организационната структура. Този подход е силно критикуван от бизнес средите, тъй като се основава на механичната употреба на количествени мерки за резултатите и игнорира въпросите на качеството.

Теорията X – теорията Y, развита от клиничния психолог Дъглас Макгрегър през 60-те години на XX в., е също едно от модерните течения в управлението на организацията. Тя се основава на „йерархията на потребностите“ на Маслоу и на това, че управленските решения се основават на човешката природа и оказват въздействие върху дейностите на организацията. Управлението чрез насочване и контрол (теория X) се основава на твърдението, че работниците са мързеливи, неамбициозни, немотивирани, с липса на творчески заложби и единствено водени от физиологичните си потребности и страх, докато теорията Y е един по-оптимистичен поглед върху човека, като приема, че при правилна мотивация хората могат да бъдат самонасочващи се и творчески настроени в работата и че ролята на управлението е да освободи този потенциал.

## **Видове организационни модели**

**Пирамидални организации.** Традиционните пирамидални организации, съществуващи още от зората на човешкото общество, са характерни във военните и гражданските структури, а също и в индустрията. Те се характеризират с дисциплина, подчинение и лоялност към организацията, като инди-

видуалността е сведена до минимум. Лидерството принадлежи на по-високата власт, за която се предполага, че трябва да притежава повече знания и умения от членовете, стоящи на по-ниските нива в организацията. Този тип организации са ефективни при добре определена и непроменяща се външна и вътрешна среда, ясни и устойчиви функции, протичащи в определен ред.

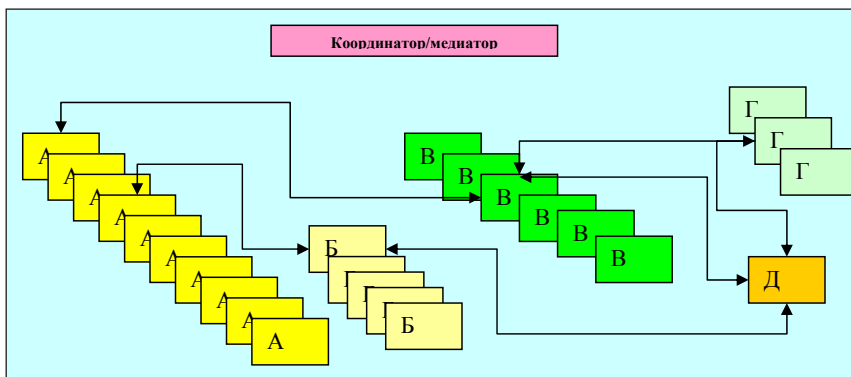


Фигура 12. *Пирамидална структура на организацията*

- Основните характеристики на пирамидалната организация са следните:
- точно разпределение на труда с ясна отговорност и основано на назначенията (длъжностната характеристика), които могат да бъдат променени от ръководителя;
  - йерархия на нивата, като всяко по-ниско ниво се контролира и надзирава от по-висшето;
  - документиран и устойчиво установени правила, ръководещи решенията и действията;
  - работещите са избирани на базата на квалификацията им, а заплащането им се основава на техническите им умения;
  - работата се предоставя на работещите след първоначален изпитателен срок.

**Мрежова организация.** Този тип организация се основава предимно на отношенията, а не на властта. Тя е най-адаптируема при сложна и динамична външна среда. В мрежовата организация лидерството може да бъде формално или неформално, определено според конкретната функция, която може да е временна, средносрочна или постоянна при постигането на определена цел и за развитието на определена междусекторна задача. Екипът обикновено е с краткосрочно специфично предназначение. Много често при организационната теория и практика се наблюдава обединяване на мрежовия модел и пи-

рамидалната система, особено при решаване на сложни задачи, изискващи сътрудничество в различни области и постигането на определени качествени стандарти. Това се налага поради факта, че е трудно за една устойчива пирамидална структура да работи съвместно с паралелни организации на базата на структурното взаимодействие, така че мрежовият подход дава възможност за установяване на работни взаимоотношения с външни организации за постигане на общи цели. Мрежата е демократично, функционално групиране на професионалисти и организации за постигане на специфична цел.

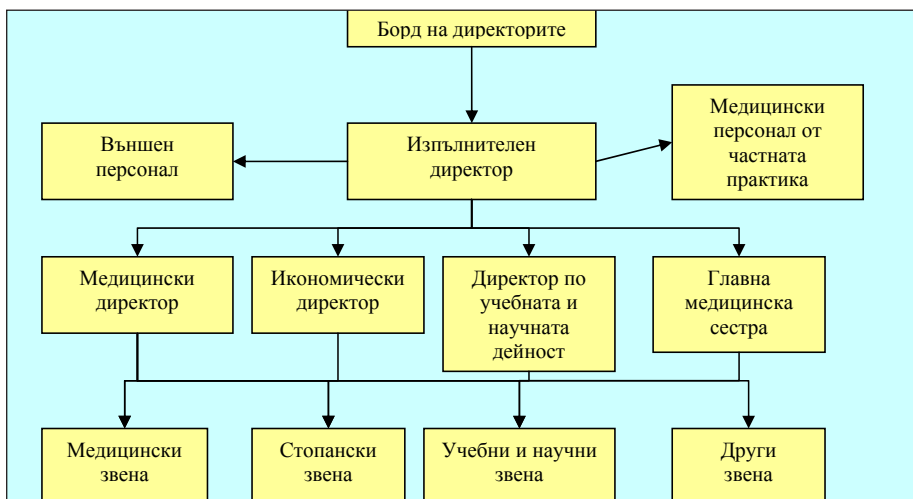


Фигура 13. Мрежова организация

Основни характеристики на мрежовата организация:

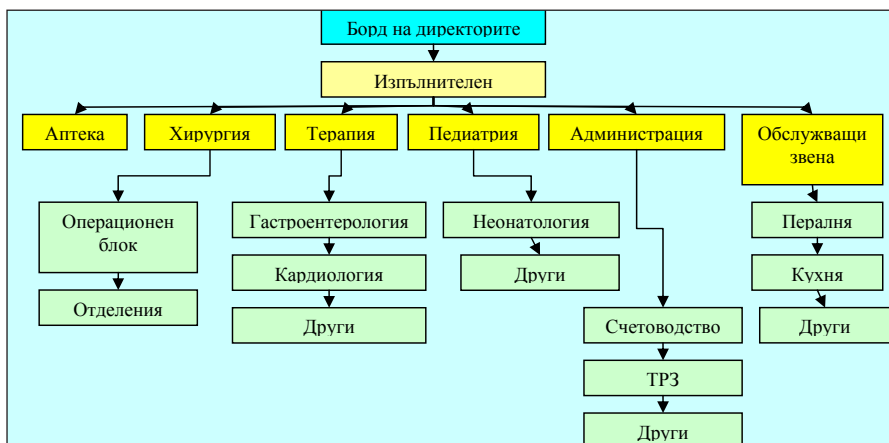
- временен характер на организация;
- без точно определена форма на лидерство (има координатор или медиатор);
- работният екип е със специфично предназначение;
- големи възможности за адаптиране към промените.

**Функционален модел организация.** Функционалният модел на организация е най-пригоден за малките типове организации, където разпределението на труда е в специфични функционални отдели, всеки представляващ самостоятелна брънка от една вертикална йерархизирана верига. Този тип организационен модел е широко разпространен сред лечебните заведения в България. При него е характерно централизирано управление от едно лице без делегиране на отговорности.



Фигура 14. Функционален модел на организация

**Корпоративен модел.** Този модел е често използван в големите организации или болници, където са налице сливания или поглъщания от по-големите организации. Този модел се характеризира с делегиране на определени отговорности на другите членове от управляващия екип, които носят оперативната отговорност за основните сектори, които наблюдават. Разновидност на този модел е децентрализираният (дивизионен) модел, където средното ниво на управление има по-висока степен на автономност. При тази разновидност често е налице отделно бюджетиране на всяка услуга, която предлага организацията, определяне на отделните разходни центрове, които оперират като самостоятелни икономически единици, което подпомага процеса на балансиране на приходите и разходите. В здравеопазването това е свързано с отделянето на отчитането на приходите и разходите на всички звена в болницата (методика на отделно отчитане на разходите) или чрез остойностяването на дадена услуга, чрез набиране на информация от всеки разходен център и окончателното ѝ формиране на базата на определен критерий – диагностично-свързана група (ДСГ). Тук всяко звено е отговорно за изпълнението на своите функции, с определена власт за вземане на стратегически и оперативни решения.



Фигура 15. Корпоративен модел

**Матричен модел.** Като комбинация между пирамидалната и мрежовата организация моделът е подходящ за организацията на здравните служби, където се изисква мултидисциплинарен подход – персоналят е в пирамидалната верига на подчинение, но също така работи в екипи по специфични програми или проекти.

## Особености на здравната организация

Здравната организация има своите характерни особености, различаващи я от обикновената производствена структура, поради следните причини:

- услугата, която се предоставя, е диверсифицирана – разпределена между много и различни по специализация служители;
- има строга последователност в процеса на услугата, която изисква ясно познание на процесите и времето за извършването им – диагнозата не може да бъде поставена без клинични, лабораторни и образни тестове;
- необходимост от непрекъснато създаване на екипи на базата на отговорности – консултация от специалисти при поставяне на диагнозата, извършване на хирургична операция и т.н.;
- съществуване на единоначалие във вземането на клиничното решение;
- завеждащ отделение, главни и старши ординатори, сестри и т.н.;
- изискуемото мнение и информирано съгласие на пациента, както и на месата на членове на неговото семейство.

**Управление на организацията.** Особеностите по управление на организацията могат да бъдат в няколко насоки, като основните са: организационна структура и организационна промяна.



Всеки мениджър трябва да познава организацията, която ръководи, и да отчита някои елементи, които са важни в процеса на управление:

- Организацията има явна и скрита страна – именно затова говорим за организационен айсберг. Явна е формалната структура, звената и процесите между тях, формите на власт и подчинение, докато скрита (подводната част на айсберга) са междуличностните взаимоотношения, формите на конкуренция и начините за получаване на властови лостове, неформалното лидерство. Тук в помощ могат да бъдат правилниците за документо-оборота, стандартите за управление – ISO, анализ на процесите и др.;
- Влиянието на външната среда и факторите, които въздействат върху организацията – това могат да бъдат политически, икономически, социални и културални фактори, професионални и синдикални организации и т.н. Тук всеки мениджър може да прилага метода на оценка на факторите (STEP анализ) и влиянието на силите (анализ на силовите полета);
- Влиянието на вътрешните сили в организацията и преди всичко свързаните с човешките взаимоотношения;
- Значението на комуникацията и ролята на обратната връзка;
- Общественото мнение и методите за представяне пред обществеността (модели на връзки с обществеността).

Един от най-сложните проблеми пред всеки мениджър са проблемите на организационната промяна. Въпреки относителната стабилност на структурата на организацията тя непрекъснато се променя под натиска на външните и вътрешните фактори. Умението на мениджъра е оценката на тези фактори и прилагането на подхода на планирана промяна, която да позволи запазването на целостта на организацията и преминаването на всички етапи на преодоляване на организационния хаос и постигане на стабилност на по-високо ниво.

## **Заклучение**

Прилагането на системния подход и анализ позволява на специалистите в определена сфера (здравеопазването) да очертават ясно както отделните структурни единици, така и взаимовръзките между тях и обкръжаващата ги среда. Вземането на определени управленски решения се основава на базирани на доказателствата факти и модели, което дава възможност за реално описание на изучаваните обекти и взаимоотношения, позволява поддържане на необходимата самостоятелност и хомеостазис на системата, не позволява случайни фактори или субективни преценки да влияят върху нея. Всяка промяна или реформа в дадена система изисква прилагането на този подход, което едновременно с математическото моделиране на системите ни дава доказателства за правилността на избраните решения.

## Библиография

- Апостолов, М.* История на медицината и социалното дело, С., 1994.
- Величков, Ив., Б. Бевев.* Теоретични основи на публичната администрация. Част Първа. Екопринт, С., 2004.
- Генов, Н.* Социални промени и социални подходи, С., БАН, 1991.
- Генов, Н.* Социология. Регионално и глобално развитие, С., 1998.
- Ново обществено здравеопазване. Под ред. на В. Борисов, Ц. Воденичаров, Зл. Глутникова, Акваграфикс ООД, С., 1998.
- Ошавков Ж.* Социологията като наука, С., Наука и изкуство, 1983.
- Салчев, П.* Бизнеспланиране и управление в доболничната медицинска помощ, ТМАЛ, С., 2000.
- Салчев, П.* Социална медицина и здравен мениджмънт Електронен учебник „Дилиджентис ЕООД“, С., 2006.
- Семенов, Ю. И.* Общество как целостна система // Социална философия. Курс лекций. Под ред. И. А. Гобозова, М., 2003.
- Тулчински, Т., Е. Варавикова.* Ново обществено здравеопазване, Варна, 2004.
- American Public Health Association. The Nation's Health, March, 1995.
- Department of Health. Standards for Better Health. London, DH, 2004.
- Manheim, K.* Man and Society in an Age of Reconstruction, London, Routledge & Kegan Paul, 1940.
- Ncayiyana, D., G. Goldstein, E. Goon, D. Yach.* New Public Health and WHO's Ninth General Program of Work: A Discussion Paper. Geneva, World Health Organization, 1995.
- O'Brien, B. J., G. W. Torrance, L. A. Moran.* A Practical Guide to Health State Preference Measurement. Working Paper No. 95-2, 1994.
- Perenboom, R.* Health Expectancies and the International Classification of Functioning, Disability and Health (ICF). WHO/HFS/CAS/C/03.76.
- Revoredo, C.* Selecting an Essential Packages of Health Services Using Cost-Effectiveness Analysis (Data for Decision Making, 1993, 16-20).
- The Future of Public Health, Washington DC: National Academy Press.
- Weinstein, M., W. Stason.* Foundations of Cost-effectiveness Analysis of Health and Medical Practices, New Eng. J. Med., 296 (13), Nr. 31, 716-21, 1977.
- Williams, A.* EuroQol – A New Facility for the Measurement of Health-related Quality of Life, Health Policy, 1990, 16, 190-208.
- World Development Report (WDR), Investing in Health, 1993.
- World Health Organization, Regional Office for Europe, Copenhagen and Central Bureau of Statistics, Department for Health Statistics. Consultation to Develop Common Methods and Instruments for Health Interview Survey, 21-23 June, 1988, Vorburg.

## РОЛЯТА НА ДЪРЖАВАТА ВЪВ ФАРМАЦЕВТИЧНИЯ БИЗНЕС

*Ина Радева*

Ако попитате един фармацевт – каква е рецептата за човешкото щастие, каква е тайната човек да живее добре, той ще ви отговори, използвайки алегория от своята професия, от онова, което познава най-добре и му е най-близко и разбираемо, и ще ви каже, че „майсторлъкът“ е в **дозата** и веднага ще последва пример: „...също както при лекарствата – ако дадеш твърде голяма доза, ще отровиш пациента, ако дадеш твърде малко, няма да му помогнеш и няма да го излекуваш!“ Същото правило може да се приложи и в търсенето на отговора каква да бъде ролята на държавата във фармацевтичния бизнес. България има опит в залитането в крайности, законодателят или „предозира“ ролята на държавата като въвежда държавен монопол в лекарствения сектор (пример за това е системата до 1989 г. – лекарствените заводи са били държавни, като е било разпределено кой от тях какви лекарства ще произвежда; вносът е бил изцяло държавно контролиран; дистрибуцията се е осъществявала чрез Държавно аптечно обединение и съответните Градски аптечни предприятия; цените са били определени от държавата; аптеките са били също държавна собственост и са отчитали дейността си пред Градските аптечни предприятия), или законодателят се опитва да третира лекарствата като всеки друг продукт на пазара в условията на свободна конкуренция и да остави принципът на търсенето и предлагането да уравни процесите.

Към настоящия момент всички фармацевтични заводи са приватизирани, като някои от тях са собственост отчасти и на чуждестранни инвеститори, търговията на едро с лекарствени средства се осъществява от частни фирми, а регулацията на аптеките се „лута“ между „етичния“ и „либералния“ модел. Понятията етичен и либерален модел са въведени в законодателствата на държавите – членки на Европейския съюз (ЕС), и означават следното: според етичния модел аптеките би трябвало по закон да са собственост на магистър-фармацевти, които работят в тях, управляват ги пряко и носят изцяло отговорността за дейността им, а според либералния модел собственик на аптека може да бъде всяко физическо или юридическо лице, като конкретната дейност по отпускане на лекарствени продукти, изпълнение на рецепти и консултиране на пациенти се извършва единствено от фармацевти, които сключват трудови договори или договори за управление със собственика на аптеката.

Мисията на фармацията и медицината като цяло в съвременните условия на изпълнено със стрес ежедневие и замърсена околна среда е да поддържа човека в максимално добра форма, като за абсолютно здрави хора е почти невъзможно да се говори. Усилията са насочени към съхраняване

живота и здравето на пациентите, към удължаване средната продължителност на живота и повишаване на неговото качество; целта е да се осигури живот без болка, да се обезпечи трудоспособността на пациента, така че той да бъде полезен на себе си, на семейството си, а оттам и на държавата като цяло. А тази цел може да бъде постигната чрез навременна и компетентна медицинска помощ, профилактика и не на последно място чрез качествени, безопасни и ефективни лекарства. Именно оттук започва ролята на държавата – да гарантира на своите граждани, че лекарствените средства, които приемат, отговарят на изискванията за безопасност, пречистеност, че няма да доведат до нежелани странични ефекти, усложнения или лекарствени реакции и чрез тях ще бъде постигнат желаният терапевтичен резултат. Задача на държавата е и да осигури възможност за лечение и профилактика на всички свои граждани, да предостави на лекарите и пациентите свобода на избор на най-добрия измежду конкуриращите се български и вносни лекарствени продукти, като критерий при избора е целеният оптимален лечебен ефект, а не цената на съответното лекарство. Именно с тази си задача държавата се справя най-трудно до момента – с това да се ръководи най-вече от онова, което ще е най-добро за пациента, а не от сумата, която може да бъде отпусната за неговото медикаментозно лечение.

Фармацевтичният сектор е един от най-регулираните в името на защитата на общественото здраве. Производството, клиничните проучвания на лекарства, търговията на едро и дребно с лекарства се извършват при спазване на добри практики и стандарти: добра производствена практика, добра лабораторна практика, добра клинична практика, добра дистрибуторска практика и добра фармацевтична практика. Част от тези изисквания имат задължителен характер и са отразени в националното фармацевтично законодателство, докато други добри практики са все още с пожелателен характер, но професионализмът във фармацевтичната професия, етиката (фармацевтите са професионално и етично отговорни пред пациентите за качеството на услугите, които предоставят) и нарастващата конкуренция в този сектор налагат тяхното спазване.

Спазването на добрите практики има своята дълга история в държавите от Европейския съюз и България като нов член актуализира своето фармацевтично законодателство в тази насока, изправяйки фармацевтичната професия пред редица предизвикателства в процеса на хармонизиране на българската нормативна уредба с европейските изисквания и стандарти.

Основен нормативен акт в тази материя до 13 април 2007 г. е **Законът** за лекарствата и аптеките в хуманната медицина (обн. ДВ, бр. 36 от 1995 г.) (ЗЛАХМ), а след тази дата влиза в сила новият **Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина** (обн. ДВ, бр.31 от 13 април 2007 г.) (ЗЛПХМ), който урежда условията и реда за разрешаване и контрол на производството, разрешаването за употреба, клиничните изпитвания, употребата, вноса, из-

носа, търговията на едро и дребно с лекарства, предназначени за хуманната медицина. Създадена е и работи Изпълнителна агенция по лекарствата (ИАЛ) към Министерство на здравеопазването (МЗ) като орган, който осъществява надзора върху качеството, ефективността и безопасността на лекарствата.

Законът урежда въпросите, свързани с *производството на лекарства*, което може да започне само след получаването на *разрешение* от директора на ИАЛ, като според правилото на чл.147 от ЗЛПХМ изпълнителната агенция по лекарствата изпраща до Европейската агенция по лекарствата копие от издадените разрешения за производство за въвеждане в базата данни на Европейския съюз. Част от правомощията на ИАЛ е да извърши проверка на място, за да установи дали фактическите условия за производство, контрол и съхранение на лекарствата отговарят на изискванията на *добрата производствена практика*. Добрата производствена практика по смисъла на закона е система от правила, която обхваща всички страни на производството – персонал, помещения, съоръжения, материали, документация, качествен контрол, и има за цел да осигури ефективност и безопасност. След получаването и оценката на необходимата документация, както и след извършването на съответните проверки директорът на ИАЛ издава разрешение за производството или мотивирано отказва, като отказът подлежи на обжалване по реда на Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

Важна е ролята на държавата в *контрола на лекарствата*, които са достъпни на пазара. За да може едно лекарство да навлезе в аптечната мрежа, то трябва да е получило *разрешение за употреба* от ИАЛ. Заявление за такова разрешение подава производителят, като представя и досие с неговите химико-фармацевтични, фармакологично-токсикологични и клинични данни.

Ако лекарственият продукт е произведен в чужбина, се представят още и сертификат, издаден от специализирания държавен орган за контрол върху лекарствата на страната производител, удостоверяващ съответствието на условията за производство, съхранение и контрол с изискванията на ОМР; документ за разрешаване за употреба в страната на производство и информация за разрешаването му в други държави. ИАЛ е натоварена да оцени качеството и безопасността на лекарствения продукт, а специализирана комисия към МЗ – неговата терапевтична ефективност спрямо безопасността му. Директорът на ИАЛ може да издаде разрешението за употреба на лекарствения продукт или да откаже, ако в резултат на проучванията се установи, че лекарството е с повишен риск при правилна употреба, не притежава лечебен ефект или лечебният му ефект не съответства на описания или не отговаря на декларирания качествен и количествен състав. Отказът може да бъде обжалван по реда на АПК. Разрешението за употреба се вписва в регистъра за разрешените лекарствени продукти при ИАЛ. Но контролът на държавата върху безопасността и ефективността на лекарствения продукт не завършва с издаването на разре-

шение за употреба, защото ЗЛПХМ възлага като задължение на притежателя на разрешението да уведоми ИАЛ за всички възникнали сериозни нежелани лекарствени реакции (според пар.1, т.41 от Допълнителните разпоредби на ЗЛПХМ *нежелана лекарствена реакция* е всеки нежелан и непредвиден отговор към лекарствен продукт, който се проявява при приложение на продукта в дози, нормално използвани за лечение, профилактика или диагностика на заболяване при хора или за възстановяване, корекция или модифициране на физиологична функция, а *сериозна нежелана лекарствена реакция* е всеки неблагоприятен ефект в здравното състояние, който е станал причина за смъртен изход, непосредствена опасност за живота, хоспитализация или удължаване на срока на хоспитализация, значителни или трайни увреждания, инвалидизация и вродени аномалии) в срок от 15 дни от получаването на сигнала, както и да представя в ИАЛ обобщени данни относно наблюдаваните нежелани лекарствени реакции на всеки 6 месеца през първите две години след получаване на разрешението, на всеки 12 месеца през следващите две години и един път на три години след четвъртата година от датата на пускане на пазара на лекарствения продукт. Освен това директорът на ИАЛ може да заличи със заповед разрешението за употреба, ако лекарственият продукт не показва необходимото качество съгласно представените норми и методи за анализ или не притежава лечебния ефект, който му се приписва. Лечебният ефект липсва, когато се установи, че обявените терапевтични резултати при разрешаването му за употреба не могат да бъдат получени. Разрешаването се заличава и ако при правилна употреба на лекарственото средство има *недопустима нежелана лекарствена реакция* или в случай, че се установи, че разрешението е издадено в нарушение на действащото законодателство. Задължение на ИАЛ в посочените случаи е да разпореда незабавно спиране на продажбата на лекарственото средство в аптеките и употребата му в лечебните заведения и да уведоми за това населението.

От посочената нормативна регламентация като че ли може да се направи извод, че държавата действително полага всички необходими грижи, за да осигури на гражданите си безопасни и ефективни лекарства. Но практиката влиза в противоречие с подобен извод. Действително в ИАЛ работят добри специалисти, които полагат задълбочени усилия да проведат необходимите тестове, анализи, да се запознаят в детайли с документацията, която, когато става въпрос за модерни вносни лекарства, се мери не с томове, а с контейнери, които понякога запълват няколко средно големи стаи. Но в повечето случаи анализите за разпад на лекарствените средства и за терапевтичен ефект изискват иновационни скъпоструващи технологии, машини и реактиви, които не само че не се намират на разположение в България, но и не биха могли да бъдат доставени поради недостиг на средства. Как в такъв случай се контролират тези лекарствени средства, как държавата гарантира, че е защитила здравето на на-

селението? Разчита се на утвърденото име на световната фармацевтична компания, на това, че тя е инвестирала много средства в научното разработване на съответния лекарствен продукт и е взела всички мерки, клинични изпитвания, експерименти, за да не се допусне фатална грешка.

Колкото и голяма да е стагнацията в България в момента, все още се полагат усилия за разработване на нови лекарства или за усъвършенстване на вече утвърдили се – а това не би могло да стане без провеждането на **клинични изпитвания**. Тук ролята на държавата е изключително важна за опазване здравето на пациентите, които биха се подложили на подобен експеримент – затова и чл.82 и 83 от ЗЛПХМ въвеждат две основни правила, а именно: Чл.82. (1) Клинично изпитване върху хора се провежда при спазване на основните принципи на защита на правата на човека и човешкото достойнство при всяко медико-биологично проучване съгласно Декларацията от Хелзинки; Чл.83. (1) Правата, безопасността и здравето на участниците в клиничното изпитване се поставят над интересите на науката и обществото.

Клинични изпитвания върху хора могат да се правят за доказване на клиничната ефективност и безопасност на неразрешени за употреба в страната лекарства в процес на научното им изследване или за доказване на клиничната ефективност и безопасност на разрешени за употреба в страната лекарства при възникнала необходимост, като клиничното изпитване може да започне и се провежда, когато очакваните терапевтични ползи за участниците в изпитването, за настоящите и бъдещите пациенти и ползите за здравеопазването оправдават предвидимите рискове, и при условие че са гарантирани физическата и психическата неприкосновеност на участника в изпитването, правото на неприкосновеност на личния му живот и правото на защита на личните му данни съгласно Закона за защита на личните данни (обн. ДВ. бр.1 от 4 януари 2002 г.). Непосредственият контрол върху клиничните изпитвания се осъществява от местните комисии по етика и ИАЛ. Клинични изпитвания на лекарства се допускат само върху лица, които лично са дали *писмено информирано съгласие*, след като са провели разговор с лекар от изследователския екип за същността, значението, обхвата и евентуалните рискове и неудобства от изпитването. Лицата трябва да са дееспособни, като информираното съгласие от името на недееспособни пълнолетни лица се дава от законния им представител, като на недееспособното пълнолетно лице се предоставя информация за изпитването, евентуалните рискове и ползите в съответствие с неговата способност за разбиране. Необходимо е още доброволците да са застраховани от възложителя на изпитването за случай на увреждане на здравето или смърт.

Клиничните изпитвания на лекарства върху *малолетни и непълнолетни* се допускат само когато лекарствата са предназначени за диагностициране и профилактика на болести, специфични за малолетни и непълнолетни, или резултатите, получени от клинични изпитвания върху възрастни, и тяхната

интерпретация не могат да се считат валидни и за малолетни и непълнолетни. В тези случаи е необходимо писмено информирано съгласие и на двамата родители или на настойниците. Допустимо е и извършването на клинични изпитвания, чиято непосредствена цел е лечението на болния, ако то е необходимо, за да се спаси неговият живот, да се възстанови здравето му или да се облекчат страданията му.

Наред с производството, контрола върху качеството, безопасността и ефективността на лекарствата държавата играе важна роля и в търговията с тях. **Търговия на едро с лекарствени продукти** могат да извършват само физически или юридически лица, които имат съответното разрешително, издадено от министъра на здравеопазването по предложение на ИАЛ, и при условие че търговецът разполага със складови помещения, осигуряващи правилно съхранение на лекарствата. Друго изискване е търговията с лекарствени продукти да се извършва под ръководството на правоспособен магистър-фармацевт, който има най-малко двегодишен стаж по специалността. Издаденото разрешение за търговия на едро с лекарства е безсрочно, а отказът за издаването му подлежи на обжалване по реда на АПК.

Може би от цялостната регулация на режима на лекарствата за пациента най-важно е как ще бъдат решени въпросите, пряко свързани с **аптечната дейност**, защото именно тогава и там е най-непосредственият контакт на болния човек с лекарствената политика на държавата. В България търговията на дребно с лекарства се извършва само от аптеки, като за определена група продукти, посочени в нарочен списък, е допустимо да се предлагат и в дрогерии – това са т.нар. ОТС продукти, т.е. отпусканите без лекарско предписание. Както според ЗЛАХМ (чл.65, ал.1), така и според ЗЛПХМ (чл.219, ал.1) „аптеката е **здравно** заведение, в което се извършват следните дейности: съхраняване, приготвяне, опаковане, контролиране, даване на консултации, отпускане по лекарско и без лекарско предписание на разрешени за употреба в Република България лекарствени продукти, на медицински изделия, както и добавки към храненето, козметични и санитарно-хигиенни средства по списък, определен от министъра на здравеопазването“, тя се регистрира именно като **здравно** заведение, подчинява дейността си на специалния закон, а не на Търговския закон и макар да говорим за **търговия** с лекарства, те са твърде специфична „стока“ и затова в тази дейност има редица особености, които стават повод и за ожесточени спорове. Какво всъщност се явява ябълката на раздора?

Търговията на дребно с лекарствени продукти е дейност, която се подчинява на лицензионен режим – министърът на здравеопазването издава разрешение за откриване на аптека. Според ЗЛАХМ чл. (1) „Право да получи разрешение за откриване на аптека има магистър-фармацевт“, като същата разпоредба е възпроизведена и в чл.222 от ЗЛПХМ: „Право да извършва търговия на дребно с лекарствени продукти, като открие аптека, има само магис-



тър-фармацевт, регистриран като търговец по смисъла на Търговския закон – едноличен търговец или еднолично дружество с ограничена отговорност, по законодателството на държава членка или на държава от европейското икономическо пространство. В предмета на дейност на търговеца задължително се вписва осъществяването само на търговия на дребно с лекарствени продукти“. Следователно разрешение за откриване на аптека се издава само на магистър-фармацевт и според този признак България възприема етичния модел. Оттук започва и дискусиата, продължила няколко години и довела до сезиране на Конституционния съд (КС) от омбудсмана Гиньо Ганев с искане за обявяване на текста на чл.222 от ЗЛПХМ за противоконституционен – дали дипломата за фармацевтично образование се явява „дискриминационен признак“ според едни, и „привилегия“ според други. Медиите отразяват борбата между двете лобита в парламента като противопоставяне на двете тези: „един фармацевт – една аптека“, или етичния модел, срещу това всеки да може да има аптека, или либералния модел. Системно са повтаряни аргументите на привържениците на либералния модел, според които въвеждането на изискването за специално образование (магистър по фармация) се явява на практика дискриминационен белег по смисъла на чл.6, ал.2 от Конституцията; изтъква се, че възможността всеки да може да открива аптека, т.е. на всеки да може да се издаде лиценз за търговия на дребно с лекарства, води до по-голяма конкуренция на пазара, това от своя страна би повишило качеството на здравното обслужване на пациентите, на които ще се предлагат лекарства на по-ниски цени, ще бъдат обслужвани в по-големи и модерни помещения, в резултат на по-големите инвестиции, ще има по-богато разнообразие от форми на консултиране, внимание и полагане на грижи за пациентите. Като допълнение към всичко това се сочи и практиката на държавите – членки на ЕС, в които се твърди, че етичният модел е историческа отживелица и че те категорично залагат на либералния модел. Задават се реторичните въпроси: защо да не може един предприемач да вложи средствата си в аптека, а това право да е запазено единствено за магистър-фармацевтите; защо да не може лекар например да открие своя собствена аптека, та няма той няма достатъчно познания за лекарствата и не би могъл дори по-добре от фармацевта да лекува хората.

Голяма част от писаното и коментираното по въпроса чисто фактологично не отговаря на истината. Към настоящия момент Германия, Австрия, Франция, Италия, Испания, Португалия, Финландия и Гърция (все страни – членки на ЕС, някои от тях – част от т.нар Стара Европа) строго се придържат към етичния модел. В Гърция дори със закон е въведено изискването само оптикери да имат право да откриват оптики, като този рестриктивен режим става причина на Гърция да бъде наложена глоба от ЕС в размер на 70 000 евро заради въведеното ограничение, което засяга свободата на установяване. Наличието на такава санкция спрямо южната ни съседка става причина привържениците на

принципа всеки да може да открива аптека да „алармират“, че ако България спешно не предприеме мерки за синхронизиране на законодателството си с това на ЕС в тази материя, ще последват санкции. Разбира се, никой не подложи на анализ факта, че предметът на дейност на една оптика е много по-малко рисков за здравето на пациентите, отколкото е предметът на дейност на една аптека, защото дори и в оптиката да бъде допусната грешка, тя би могла да доведе до увреждане на здравето, но не и до летален ефект, какъвто е напълно възможно да настъпи, ако се направи грешка с лекарството или с дозата и човек бъде отровен. Освен това е възможно човек през целия си живот никога да не се наложи да посети оптика, защото зрението му служи безпроблемно, но е невъзможно със съвременния начин на живот да си представим, че някой никога няма да посети аптека. Очевидно работата в една аптека е много по-високо рискована за здравето и живота на хората, отколкото работата в една оптика и да се сочи примерът с глобата, наложена на Гърция, като основание за законодателна промяна е несериозно.

Прави впечатление и нещо друго – към момента Съдът на ЕО в Люксембург е сезиран с казус „либерален срещу етичен модел“ по повод на Германия, която изключително много държи на принципа „един фармацевт – една аптека“, и процесът е стигнал на етап изслушване на становището на генералния адвокат, чиято пледоария е била в защита на действащия модел, а както практиката е показала, съдът в Люксембург по правило възпроизвежда становищата на генералните адвокати в решенията си. Българският парламент обаче не изчака окончателното решение на съда и промени ЗЛПХМ, притиснат от обявяването на текста на чл.222 от ЗЛПХМ за противоконституционен, което се оказва поредната манипулация на общественото мнение и пример за липса на задълбоченост и професионализъм от страна дори на сериозни и уважавани медии. КС беше сезиран с искане за обявяване на противоконституционност на чл.222 от ЗЛПХМ като основанията, посочени в конституционната жалба на омбудсмана, са в противоречие със следните членове от Конституцията на РБ: чл.6, ал.2 (Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, *образование*, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние.), чл.17, ал.1 и 3 (чл.17 (1) Правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава от закона; (3) Частната собственост е неприкосновена), чл.19, ал.1, 2 и 3 (чл.19 (1) Икономиката на Република България се основава на свободната стопанска инициатива; (2) Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя; (3) Инвестициите и стопанската дейност на български и чуждестранни граждани и

юридически лица се закрилят от закона) и чл.52, ал.5 от Конституцията (5) Държавата осъществява контрол върху всички здравни заведения, както и върху производството на лекарствени средства, биопрепарати и медицинска техника и върху търговията с тях).

С Решение № 5 от 10.07.2008 г. на КС по к.д. № 2/2008 г., докладчик съдията Димитър Токушев, КС обявява текстът на чл.222 от ЗЛПХМ за противоречащ на чл.19, ал.1 и 2 и чл.52, ал.5 от Конституцията, като в мотивите сочи, че не може да се установи противоречие между чл.222 и чл.6, ал.2 от Конституцията и цитира предишно свое решение (Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.) по повод Закона за банките, в което пише „абсурдно е да се допусне, че чл.6 от Конституцията забранява на държавата да изисква определена квалификация, обективизирана чрез медицинско, съответно юридическо образование за упражняването на дейност като лекар или съдия“. „С въвеждането на образователен ценз за лицата, които извършват продажба на дребно на лекарствени продукти по чл.222, ал.1 ЗЛПХМ, не се нарушават правата на другите, които нямат такова специално образование и професионален опит (Решение № 17 от 18 юни 1998 г. по к.д. № 15 от 1998 г.)“. Според КС „опазването на общественото здраве, разбирано като социална функция, се защитава чрез въведената в чл.222, ал.1 ЗЛПХМ гаранция, че стопанската дейност – продажба на дребно на лекарствени продукти, ще се изпълнява от квалифицирани магистър-фармацевти.“ На практика след подробен анализ на всички посочени разпоредби от Конституцията, след езиково тълкуване на термини като „инвестиции“, „собственост“, „откриване на аптека“ КС достига до извода, че атакуваният текст действително противоречи на Конституцията, но не в частта, в която поставя изискване за *специално образование* на лицата, които извършват търговия на дребно с лекарствени продукти, респективно получават разрешително за откриване на аптека, а в частта, в която законодателят си позволява да ограничи *правно-организационните форми*, в които може да се извършва този род търговия – само до *едноличен търговец и еднолично дружество с ограничена отговорност*. („Анализът на съдържанието на чл.222, ал.2 ЗЛПХМ обаче показва, че държавата, когато лимитира правно-организационните форми, чрез които може да се извършва търговията на дребно с лекарства, по същество надхвърля своите контролни правомощия, които има по чл.52, ал.5 от Конституцията. Контролът, който държавата има правото да извършва върху дейността на аптеките съгласно чл.52, ал.5 от Конституцията, не може да представлява основание и оправдание да се въведе забрана, както е направено в чл.222, ал.1 ЗЛПХМ, на всички други търговски дружества освен на еднолично дружество с ограничена отговорност, както и на едноличен търговец да извършват търговия на дребно с лекарствени продукти, като откриват аптека. Това противоречи на съдържанието на чл.52, ал.5 от Конституцията.“). Или с други думи, КС с решението си блокира прилагането на чл.222 от ЗЛ-

ПХМ само в частта му „регистриран като търговец по смисъла на Търговския закон – *едноличен търговец или еднолично дружество с ограничена отговорност*“, но не и в частта „Право да извършва търговия на дребно с лекарствени продукти, като открие аптека, има *само магистър-фармацевт*,“ защото КС счита, че „законодателят е въвел изискването за ценз като условие, за да може едно лице да придобие правото да се занимава с извършването на конкретна търговска дейност – продажбата на лекарства на дребно да се осъществява само от магистър-фармацевтите, защото за извършването на определената дейност е необходимо притежаването на специално образование и професионален опит. Атакуваният текст предписва образователен ценз само за лицата, които извършват продажба на дребно на лекарствени продукти, като откриват аптека, а не кръга на правни субекти, „легитимирани да бъдат носители на правото на собственост върху аптека“, както твърди омбудсманът. При това положение въведеното изискване за образователен ценз за упражняването на определена дейност не нарушава конституционния принцип за равенство пред закона. То е направено от законодателя, за да се гарантира определена конституционна ценност или принцип – в случая закрила на здравето на гражданите (чл.52, ал.3 от Конституцията).“ Тук може да се посочи и конкретният текст на чл.1, т.2 от Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда, където изрично се подчертава, че „Различията, изключенията или предпочитанията, които се основават на квалификационните изисквания, установени за определена работа, не се смятат за дискриминационни“.

Решението на КС остана неразбрано или непочетено, защото текстът на чл.222, ал.1 от ЗЛПХМ придоби следното съдържание: „Право да извършва търговия на дребно с лекарствени продукти има физическо или юридическо лице, регистрирано като търговец по българското законодателство или по законодателството на държава членка, което е сключило трудов договор или договор за управление на аптеката с магистър-фармацевт, а в предвидените от закона случаи – с помощник-фармацевт, като на територията на Република България може да открие не повече от 4 аптеки.“ Очевидно противоконституционното ограничение на правноорганизационните форми е преодоляно, но наред с това е отпаднало и изискването за образователен ценз, което КС никога не е считал за противоречащо на Конституцията. Напълно необяснимо остава въвеждането на допустим максимален брой аптеки, които едно физическо или юридическо лице би могло да открие на територията на България. Откъде идва ограничението за четири аптеки, отново ли ще бъде посочен европейски пример в това отношение и какво биха казали тези лобисти, които все предупреждаваха, че предстоят санкции за България, защото етичният модел води до нарушаването на принципа за свобода на установяването – дали сега необяснимото ограничение 4 аптеки не води

на практика до същото zlepоставяне на същия принцип, с тази разлика, че сега няма логична аргументация, защо именно 4, каквато имаше при въпроса защо именно магистър-фармацевти.

А каква всъщност беше логиката на досегашното правило „един фармацевт – една аптека“ – магистър-фармацевтът, получил разрешение за откриване на аптека, е нейн ръководител и задължително работи в нея, той следи непосредствено работата в аптеката и лично отговаря за всичко случващо се там. Едно от големите притеснения на фармацевтите след законодателната промяна е, че като лица, ангажирани по силата на трудов договор или на договор за управление, те няма да имат възможността да наложат своите разбирания за третирането на пациентите, няма да могат да взимат самостоятелни решения за това, кое е едновременно добро за хората и добро за бизнеса, че ще бъдат безгласни изпълнителни на фирмената политика, а тя има за цел увеличаването на приходите и печалбата. В крайна сметка, след като собственикът на аптеката няма да е фармацевт, следователно той няма да е лице, положило Хипократова клетва, за него не е задължително водещият въпрос да е какво е най-доброто за човека, който е влязъл в аптеката, защото за този собственик въпросният човек е *клиент*, докато за фармацевта той е *пациент*. Напълно логично и обяснимо е фирмената политика на една такава аптека (а те в повечето случаи ще са вериги от аптеки) да е насочена към увеличаване на оборотите, а високи обороти се постигат със скъпи лекарства, които безспорно ще са добри, но дали винаги ще е наложителна употребата им. Прост пример – ако заплатата на един фармацевт е поставена в зависимост от оборота на аптеката, в която работи, тогава от него може да се изисква да препоръчва и антибиотик при елементарна хрема, защото той със сигурност струва повече от капките за нос, но дали това е добро решение за клиента/пациента? И ако някой сега се противопостави, че все пак от фармацевтите се очаква да имат съвест, веднага могат да получат следния отговор – с антибиотика фармацевтът няма да убие клиента, нито ще увреди неговото здраве, той просто няма да е направил за него най-доброто, спазвайки Хипократовата клетва, както би постъпил, ако имаше свободата сам да определя политиката на собствената си аптека и да постави здравето на пациента на първо място. Такъв е очакваният отговор на сгрешената „доза“ на държавна регулация на фармацевтичния бизнес.

Според изследване на IMS Health през 2007 г. в България на 1800 души се пада една аптека, а броят на фармацевтичните дипломи е приблизително равен на броя на издадените разрешителни за аптеки – т.е. пазарът е максимално наситен. На фона на гледки от рода на две аптеки една до друга – дели ги само стената, законодателят преценява, че пазарът на лекарствени продукти има нужда от либерализиране с цел повишаване на конкуренцията, а оттам и подобряване на качеството на предлаганата услуга, като средство за това се явява

отпадането на образователния ценз. Остава въпросът кога световната практика, или както е модерно в последните 15 години в България да се проверява кога *европейската* практика е установила, че предаването на една строго специфична дейност в ръцете на хора без квалификация води до повишаване на качеството на предлаганата услуга. Остава също така и въпросът защо моделът един фармацевт – една аптека е наричан от държавите от ЕС именно *етичен*.

Идеята е, че работата в аптеката е важна и отговорна. В условията на реформа в системата на здравеопазването все повече хора срещат затруднения да получат съвет от претрупаните си от работа лични лекари или им е омръзнало от дежурния отговор – „свършиха направленията за консултация със специалист“<sup>с</sup>. Затова тези пациенти търсят съвет и помощ в аптеката, като разчитат, че срещу тях стои квалифициран специалист със сериозни и задълбочени познания за лекарствата и техния терапевтичен ефект при различни заболявания. Те разглеждат посещението в кварталната им аптека като среща с личния им фармацевт, който ще ги посъветва, а когато прецени, че прегледът от лекар е необходим, ще ги насочи. Ръководителят на аптеката е отговорен за нейната дейност, за контрола върху качеството на лекарствени продукти, както и за качеството на приготвяните в аптеката лекарствени форми. На него законът му забранява да участва в търговски дружества, имащи за предмет на дейност производство или търговия на едро с лекарства, както и в дружества, свързани с тях, забранява му и да работи по трудов договор на друго място. Магистър-фармацевти, които работят в аптеки на лечебни заведения или на общини, не могат да откриват частни аптеки. Законът строго следи за професионалната квалификация на фармацевтите, като въвежда изискване, ако е налице прекъсване в упражняването на професията за срок от пет години, съответното лице да положи изпит пред комисия и по програма, определени от министъра на здравеопазването, в противен случай губят правоспособността си.

Едни от най-настойтелните инициатори за промени с оглед отпадането на правилото само магистър-фармацевти да имат право да откриват аптеки са лекарите, които твърдят, че имат нужните познания и опит, тяхната професия ги е научила на морал и отговорност и затова на тях също трябва да им се разреши да откриват аптеки. Само че световният опит отрича едно такова искане. Подобно законодателно решение не се среща в нито една държава и логиката е повече от ясна – да бъде защитен пациентът от евентуална злоупотреба с терапията, когато лицето, което предписва лекарствата, е същото като лицето, което ще реализира търговската печалба при тяхната продажба. Не е работа на законодателя да разчита на честната дума нито на лекари, нито на стоматолози, никой не може да вмени в задължение на Народното събрание да се уповава на морала и честността на дадено съсловие, както и никое съсловие не бива да възприема усилията на висшия държавен орган

да защити в максимална степен пациентите като обиди срещу себе си. Точно същата е била целта на законодателя, когато е забранил на производителите на лекарства и на търговците на едро да откриват собствени аптеки или да участват в търговски дружества, които притежават аптеки – да бъде защитен пациентът от евентуални злоупотреби с цените на лекарствата, да бъде гарантирана реалната конкуренция между аптеките, която да доведе до пониски цени и по-добро качество на фармацевтичните услуги.

В момента въпреки законовата забрана повечето най-големи дистрибутори на лекарства притежават и свои вериги от аптеки. Законът се заобикаля като разрешенията за аптеки се издават на различни магистър-фармацевти, които, разбира се, не са собственици на така регистрираните аптеки, рядко работят в тях и никога не ги ръководят пряко, каквито са законовите изисквания. Така беше създаден *пазар на фармацевтични дипломи*, като лицето, дало съгласие на негово име да бъде регистрирана аптека, получава месечно възнаграждение за своята диплома, но и носи риска от евентуални грешки или злоупотреби в аптеката, за която то отговаря, но върху чиято дейност не може да въздейства. Едрият капитал на веригите действа с пряката цел ликвидирани на малките аптеки като схемата е следната: веригата от аптеки има свой склад за търговия на едро, от който се зареждат и други аптеки. Складът следи количествата, които се купуват от различните аптеки, и така прави извод за оборотите, човекото потока и печалбата. Ако прецени, че местоположението на набелязаната аптека ѝ дава възможност за добри обороти, веднага се открива аптека на съответната верига в непосредствена близост (понякога ги дели буквално една стена), която продава на цени на едро и така успява да привлече всички пациенти. Естественият изход е, че малката аптека скоро преустановява дейността си, а веригата повишава цените. След последните законодателни промени постигането на тази цел става още по-лесно, защото не се налага да се търси магистър-фармацевт, който да получи разрешение за откриване на аптека – сега всяко физическо или юридическо лице може да започне дейност по търговия с лекарствени продукти.

Много често съответният дистрибутор, който е собственик и на аптеката, осъществява т.нар. *ексклузивен внос* – само той внася определени лекарствени средства. Може да се очаква, че търсенето на тези лекарства е високо, а предлагането – ниско. Те могат да бъдат открити само в съответната верига от аптеки и така невидимата ръка на пазара не може да изиграе своята регулативна роля при формиране на цените. Стига се и до друг парадокс – въпросните лекарства от ексклузивния внос често са нови, модерни, ефикасни, но и по-скъпи, а понякога и с по-специфична насоченост. Но фармацевтите в аптеките са задължени от съответния собственик на веригата да препоръчват именно тези препарати при всеки случай и на всеки пациент, независимо дали професионалното им убеждение не е по-различно. На тях често им се

казва: „Нашата фирмена политика е да продаваме изключително лекарството Х“, а къде остана грижата за доброто на болния, нали аптеката е регистрирана като здравно заведение, а не като търговски обект.

Много от посочените проблеми биха могли да се разрешат от самите фармацевти, защото видимо държавата не постига много в усилията си в тази посока. Изходът е да се създаде силна и респектираща съсловна организация на фармацевтите, която да участва в издаването на разрешения за откуване на аптеки и така да може да влияе върху пазара.

Държавата *регулира цените на лекарствените продукти, включвани в Позитивния лекарствен списък и заплащани с публични средства*, в съответствие с най-ниските референтни цени от държави членки, като посочените в Наредбата за условията, правилата и реда за регулиране и регистриране на цените на лекарствените продукти (приета с ПМС № 295 от 3.12.2007 г., обн. ДВ, бр.104 от 11.12.2007 г., в сила от 11.12.2007 г.). Държави, чиито цени на лекарствата се използват като референтни, са Румъния, Чехия, Естония, Гърция, Унгария, Литва, Португалия и Испания. Държавата също така *регулира пределните цени* на лекарствените продукти, които се отпускат по лекарско предписание, и *регистрира максимални продажни цени* на дребно на лекарствените продукти, които се отпускат без лекарско предписание. Позитивният лекарствен списък включва лекарствени продукти, отпускани по лекарско предписание, необходими за покриване на здравните потребности на населението и заплащани със средства от бюджета на НЗОК, от републиканския бюджет, извън обхвата на задължителното здравно осигуряване и от бюджета на лечебните заведения по чл.5 от Закона за лечебните заведения, и от бюджета на лечебните заведения с държавно и/или общинско участие по чл.9 и 10 от Закона за лечебните заведения.

**Пределна цена** е обявената от министъра на здравеопазването цена, която е максимално допустима за разрешен за употреба лекарствен продукт при продажбата му на дребно. Всяка аптека и дрогерия продава лекарствени продукти по цени не по-високи от обявените от МЗ регистрирани пределни цени. Те се обявяват в неофициалния раздел на ДВ. Търговецът на дребно е длъжен да държи на подходящо място каталога с пределните цени, до който всяко лице има право на достъп.

При определяне на пределните цени лекарствата се разделят на три ценови групи. Ценова група I до 10 лв., където максимално допустимият размер на надценката за търговец на едро е 9%, а за търговец на дребно – 22% от заявената цена на производителя. Ценова група II от 10,01 до 30 лв. – 8% за търговеца на едро и 20% за търговеца на дребно. Ценова група III над 30 лв. – 6% за търговеца на едро, но не повече от 15 лв., и 18% за търговеца на дребно, но не повече от 30 лв.

Производителят трябва да заяви цена, която да не е по-висока от най-ниската регистрирана цена в следните страни – членки на ЕС – Румъния, Чехия, Естония, Гърция, Унгария, Литва, Португалия и Испания. Министърът



на здравеопазването издава заповед за регистрация на пределната цена на лекарствения продукт, която влиза в сила от деня на обнародването ѝ в ДВ. В случай че министърът откаже да регистрира заявените от производителя цени, отказът му може да бъде обжалван по реда на АПК. Производителят има право да заяви промени в регистрираната пределна цена най-много два пъти през една календарна година.

Пазарът на лекарствени средства е *нееластичен* по отношение на търсенето и предлагането в чисто икономически план и не следва всички правила на пазара на „обикновените“ стоки. При него има редица изисквания и ограничения от страна на държавата, свързани с ценообразуването, рекламата на лекарствени средства, достъпа на населението до тях и др. Това се налага от обстоятелството, че крайният потребител, пациентът, в повечето случаи не може да вземе сам решение за избора на стоката (лекарството), а се допитва до специалист. Ето защо търсенето на различни продукти (медикаменти) се индуцира от фирмите, производителки на лекарствени средства, и усилията им са насочени към спечелване на вниманието на специалистите в пазара – лекари и фармацевти. От друга страна, пазарът на медикаменти е изключително чувствителен по отношение на цената на стоката „лекарство“. Слабата еластичност на търсенето е предпоставка за увеличение на цените при свободен пазар. За да се осигури достъпът на населението до качествени медикаменти и да се гарантира правото на всеки да бъде здрав, държавата се намесва на пазара на лекарствени средства, като регулира качеството на производството, ценообразуването и търговията с медикаменти. Нещо повече, социалната политика на страните от Европа, в частност и България, превръща самата държава в потребител на медикаменти, които тя разпределя на крайните пациенти (държавна поръчка). Държавата генерира създаването на здравни фондове, които да гарантират достъпа до качествени медикаменти за всички, независимо от техния социален статус, като фондовете поделят или напълно заплащат цената на лекарствата (реимбурсация). И не на последно място държавата е създала органи, които да упражняват пряк и непряк контрол върху процесите на фармацевтичния пазар.

Веднага възникват редица въпроси: колко сериозна да е намесата; как да се осигури прозрачност на процесите на регулация; какви са тенденциите за това в Европа; какви механизми за регулация да се изберат, за да се запазят интересите и на потребителите, и на фирмите производители и дистрибутори на лекарствени средства; какво е състоянието в България.

Данни за фармацевтичния пазар в България показват, че през 2007 г. в страната са продадени лекарства за 1430 млрд. лв., като ръстът на фармацевтичния пазар достига 11,8% според изследване на световната аналитаторска компания IMS Health. Според същата компания общият брой на реализираните опаковки е близо 244 млн. Ако се приеме, че във всяка от тях има сред-

но по 20 таблетки, това означава, че българите са изпили 4,8 млрд. хапчета. Затова 2007 г. се определя като първата от 2004 г., която е истински добра за фармацевтичния бизнес. За сравнение през 2006 г. продажбите са били на стойност 1380 млрд. лв.

Според анализаторите положителната тенденция се дължи основно на изчерпването на негативното влияние на Министерството на здравеопазването и на Националната здравна каса (НЗОК). През 2007 г. не беше проведено ново договаряне на медикаменти и съответно нямаше натиск от страна на касата към производителите, дистрибуторите и аптеките за ценови отстъпки. Новите понижени надценки за търговците на едро и дребно влязоха в сила от 2008 г., затова не са оказали влияние на пазара. Постепенно отпадна и натискът за ограничаване на разходите в болниците и затова продажбите в тези лечебни заведения отбелязват ръст от 8,4% за 2007 г., също според данни на IMS Health. В лечебните заведения са продадени препарати за 230 млн. лв. През 2006 г. болниците спазваха по-стриктно препоръките на здравното министерство да правят икономии и да купуват най-евтините лекарства. Затова броят на опаковките беше висок, но стойността им намалая с 15,7%. През 2007 г. пазарът се стабилизира, като очакванията са през 2008 г. да се увеличи.

Друг фактор за нарастване на продажбите, най-вече на свободния пазар, е увеличената покупателна способност на населението. Освен това най-големият обществен фонд – НЗОК, оказва силно влияние върху аптечния пазар, защото все по-голяма част от бюджета на здравната каса отива за специфични скъпоструващи лекарства вместо за масови евтини продукти. Така пациентите са принудени да си купуват по-масовите лекарства от свободния пазар, т.е. от аптеките, и това го разширява. Като негативно влияние от анализаторската компания отчитат агресивни маркетинг на генеричните компании (които произвеждат копия на оригиналните продукти) и ограничения обществен ресурс за здравеопазване – едва 4,1% от БВП за 2007 г.

Изследването на IMS Health сочи също, че оригиналните компании продължават да се развиват добре и все още държат по-голям дял от пазара на лекарства – 58,5%. Ръстът обаче е по-интензивен при генеричните и достига 12,1%, докато за иновативната индустрия той е 11,6%. Устойчиво се развива аптечният пазар. Той бележи ръст от 12,5%. Допълнителна положителна тенденция е повишаване средната цена на една опаковка от 5,71 за 2006 г. на 5,97 лв. за 2007 г., което се тълкува като възможност за подобряване доходността на аптеките. Според анализаторите прогнозата за 2008 г. е средната стойност на една опаковка да достигне 6,20 лв.

Най-бурно продължава да се развива пазарът на лекарства без рецепти (ОТС продукти) и хранителни добавки, който достига 102 хил. опаковки на стойност 308 млн. лв. Ръстът при тях е най-висок – 19,3% в стойност. Очакванията са през 2008 г. той да нарасне на минимум 360 млн. лв. при 20%

ръст. Според фармацевтите това се дължи на повишената здравна култура на българите, които купуват повече препарати за профилактика на здравето. Като цяло пазарът на медикаменти в страната отчита общата за Европа тенденция на нарастване. Причините са увеличената средна възраст на населението и нуждата от повече медикаменти за поддържане на здравето, високите цени на иновативните медикаменти, увеличените цени на медикаментите, регистрирани вече на пазара, разширеният брой заболявания, които могат да се лекуват медикаментозно и др.

В момента в Европа има тенденция към увеличаване *регулаищата* роля на държавата на фармацевтичния пазар. Причината за това са увеличените разходи за лекарства. Повечето страни стимулират изписването и отпускането на лекарствени средства без патентна защита или т.нар. *генерични лекарства*. Те са по-евтини от аналозите със запазена марка при запазени качества. Разбира се, процесът не е еднозначен и съществуват ожесточени спорове в подкрепа на едната и другата група медикаменти. Генеричните лекарства са по-евтини, но никога не трябва да се забравя, че *иновативните* и скъпите медикаменти са тези, които развиват пазара. Световната фармация върви към създаване на нови и нови лекарствени средства, в които са комбинирани по иновативен начин познати или новооткрити вещества, които позволяват с минимум концентрация, която гарантира минимум странични ефекти, да се постигне максимален терапевтичен резултат. Здравната каса би трябвало да поеме по-висок процент реимбурсация и отпусканата сума да не е част от най-ниската цена, трябва да се търси най-доброто, а не най-евтиното лекарство, лекарите трябва да имат свободата да изберат най-ефективната терапия, а не тази, която най-малко ще отежни и без това затрудненото положение на пациентите.

Извън Позитивния списък остават оригиналните медикаменти (произведени от чуждите компании), чиято стойност е с 50% по-висока от референтната цена, и неоригиналните продукти, които са с 35% по-скъпи от най-ниската сума, плащана от касата. Именно около тази постановка в методиката са и споровете на производители и вносители. Целта е да бъдат накарани производителите силно да намалят цените. НЗОК има право да определи собствени цени извън тези за свободна продажба, тъй като с включването на медикаментите в списъка на производителите се гарантира печалба и пазар. Според Асоциацията на научноизследователските фармацевтични производители изключването на лекарствата, чиято цена е с 35 или 50% по-висока, е икономически необосновано и води до изкуствено администриране на пазара. Рестрикцията спрямо вносните лекарства ограничава избора на пациентите и лекуващите лекари.

Очевидно държавата има важни и разнообразни задачи във фармацевтичния бизнес – да контролира производството на лекарствени средства, да издава разрешения за тяхната употреба след провеждане на необходимите

анализи и изследвания, да определя правилата за търговия с лекарства и контролира тяхното спазване. Но крайната цел на всички тези усилия е една – здравето на хората. В името на неговото съхраняване държавата следи качеството и ефективността на лекарствата, отделя средства за нови разработки, за повишаване на стандартите в производството. Но като че ли основният проблем остава тежкото социално положение на пациентите и следователно най-важен се оказва въпросът за цената на лекарството, която се явява цена на здравето, а в не малко случаи и цена на живота.

Може да се дискутира дали не би било разумно държавата да обвърже цените на лекарствата със средния доход в страната или чрез друг показател да се гарантира възможност на всеки да се лекува. Голямо внимание се отделя от медиите и обществото като цяло как да се постигне по-голяма конкуренция на фармацевтичния пазар, като по този начин по естествен за пазарната икономика път се стигне до намаляване на цените на лекарствата и подобряване на здравното обслужване. Само че не става ясно защо същите тези медии, които отблизо следят ценообразуването на лекарствените продукти и прокламират, че намаляване на цените може да се постигне като се увеличи броят на аптеките, а това може да стане като се разреши на всеки да открива аптека, защото те не подлагат на обществена дискусия категоричната практика на държавите – членки на ЕС, да имат *фиксиранни цени* на лекарствата. Фиксирани цени означава, че върху самата опаковка, която пациентът си купува, е посочена фабрично цената. Държавите използват различни методики за определяне на тези цени, но веднъж определени, те са еднакви за цялата държава и независимо дали пациентът си купува антибиотика от Берлин, Мюнхем или Дрезден, той има една и съща цена и тя е посочена върху опаковката още с излизането ѝ от завода. В България практиката е държавата да определи максимума, над който лекарството не може да се продава, но няма правила за минимума. Има забрана производители на лекарства да извършват и търговия на едро, респективно търговци на едро да имат и аптеки, но това правило е системно заобикаляно, в резултат на което се стига до положение, при което има аптеки, които продават лекарствата на заводски цени. И ако това сега изглежда изцяло в полза на пациентите, положението едва ли би било така благоприятно за системата на здравеопазването, когато на пазара останат именно тези вериги на производители или на дистрибутори, защото със заличаването на дребните играчи от пазара (малките аптеки на магистър-фармацевти) няма да се постигне повишаване на конкуренцията, а именно нейният антипод. И какво ли би било становището на Комисията за защита на конкуренцията, която преди обявяването на чл.222 от ЗЛПХМ за противоконституционен защитаваше позицията, че „изискването собственик на аптека да бъде единствено магистър-фармацевт, както и забраната за хоризонтално интегриране на аптеки, противоречат на Закона за защита на конкуренцията“. Според КЗК „съ-

средоточаването на функциите на собственик и управител в едно лице създава условия за конфликт на интереси. Подобно изискване затруднява навлизането на нови участници на пазара на търговия на дребно с лекарствени продукти и застрашава конкурентния баланс. Разделянето на фармацевтичната дейност от управлението позволява на фармацевтите да съсредоточат усилията си в своите професионални задължения, без да се налага да поемат отговорност за договаряне на цени, условия и доставки. Забраната за хоризонтална интеграция намалява стимулите за инвестиции и така лишава клиентите от нови или подобрени продукти и услуги. Премахва се и възможността за намаляване на цените.“ Комисията предлага да бъде допусната хоризонтална интеграция, като се разреши на магистър-фармацевт или помощник-фармацевт да ръководят повече от една аптека. Комисията смята, че задължението за постоянно присъствие на фармацевт в аптеката е достатъчно, за да защити общественото здраве. Комисията обаче едва ли отчита колко действително специфична търговия е търговията с лекарствени продукти, че дори начинът на подреждането на една аптека е наука, която се подчинява на строги и смислени правила, чието спазване е задължително, за да се намали до минимум възможността за човешка грешка и така да се защити на едно вторично ниво здравето на пациента.

В крайна сметка, тъй като се прокламира, че всичките усилия на законодателния орган, на КС, на КЗК, на всички професионални организации и сдружения са насочени единствено към защита здравето на пациентите, може би най-конструктивното и гарантиращо стабилност решение е въвеждането на фиксирани цени на лекарствата, така че да се намали възможността за спекула, за картелни споразумения, възможността производителите и дистрибуторите на лекарства да откриват аптеки, в които да се продават лекарства на цени на производител и така да се ликвидира стопанската инициатива на професионалистите в бранша, които в действителност са единствените гаранتي за наличието на конкуренция. Фиксирайки цените и посочвайки ги върху опаковката на лекарството, държавата ще даде възможност на фармацевтите да се концентрират върху други аспекти на своята дейност, които да ги направят предпочетени от пациентите, като например вниманието и задълбочеността, с която се дават фармацевтични консултации.

Следователно фармацевтичният бизнес има подчертана нужда от държавна регулация на всички етапи – от разрешението за клинично изпитване, през производството или вноса, разрешението за употреба, последващия контрол на качеството, регулирането на цените и гарантирането на качествено обслужване при отпускането на лекарствата. Какъв точно да бъде пътят е въпрос и на рецепция на чужди законодателни решения, и на прилагане на европейски директиви, и на извървяване на собствен исторически път, но като че ли нещото, което никога не бива да се изпуска от поглед, е нуждата от

професионализъм в този сектор. Нито производството, нито дистрибуцията, нито търговията на дребно с лекарства е дейност, която може да се повери в ръцете на всеки предприемчив бизнесмен със свободни капитали за инвестиране. Всяко обяснение колко специфична и отговорна е тази дейност е излишно, защото когато става въпрос за здравето на хората, е ясно, че никой не би оставил себе си в ръцете на човек, който просто е доказал, че може успешно да ръководи стопанска дейност – всеки би се доверил на професионалист, който е доказал, че има познанието и опита, а не на последно място морала и отговорността на пази живота.

## **Библиография**

В-к „Дневник“ – множество статии на тема „Фармацевтичният пазар в България“, статия на Лили Войнова – периодика за 2008 г.

Закон за лекарствените продукти и аптеките в хуманната медицина (обн. ДВ, бр. 36 от 1995 г.).

Закон за лекарствените продукти в хуманната медицина (обн. ДВ, бр.31 от 13 април 2007 г.).

Конвенция № 111 относно дискриминацията в областта на труда и професиите на Международната организация на труда.

Конституция на Република България (обн. ДВ, бр.56 от 13 юли 1991 г.).

Лично проведени интервюта с практикуващи фармацевти, получили лиценз за откриване на аптека.

Наредба за условията, правилата и реда за регулиране и регистриране на цените на лекарствените продукти в сила от приета с ПМС № 295 от 3.12.2007 г., обн. ДВ, бр. 104 от 11.12.2007 г.

Решения на КС: Решение № 17 от 18 юни 1998 г. по к.д. № 15 от 1998 г.; Решение № 18 от 14 ноември 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г.; Решение № 5 от 10.07.2008 г. на КС по к.д. № 2/2008 г.

Сп. „Стинг“ – периодика за 2005.

## БАНКА ДСК – ПРЕДИ И СЛЕД ПРИВАТИЗАЦИЯТА

*Станислав Стефанов*

Икономическото развитие на националната икономика в периода на демокрация е белязано от една много ярко очертаваща се тенденция – намаляване на държавното участие в процесите на регулиране на стопанската дейност, включително и в банковия сектор, в които почти изцяло доминира частната инициатива. Преходът от планово регулирано стопанство към пазарна икономика крие сериозни трусове в икономическите отношения, които не подминаха и нашата страна. Приватизацията като утвърдил се основен начин за реструктуриране на държавния сектор налага недотам икономически изгодната практика да се раздържавяват предприятия преимуществено на базата на лични интереси. Това води до незадоволителни икономически резултати и непълна и неефективна прозрачност на сключените сделки.

Наред с критиките, които в достатъчна степен приватизацията на публичния сектор трябва да има предвид, необходимо е да се отбележи, че банковият сектор може да се посочи като пример за едно добро реструктуриране, осигурило му ефективна реформираност и конкурентоспособност. Ролята на държавата в осъществяването на този процес проличава в създаването на Банкова консолидационна компания (БКК), която насочва усилията си в учредяване и консолидиране на държавния капитал в търговските банки в един субект. По този начин се цели изграждане на модерна банкова система, изградена от самостоятелни сегменти, които биха се оформили като такива след продажба на държавните банки. Този процес се предхожда от консолидиране на съществуващите банкови организации – на 30 септември 1992 г. е регистрирана Обединена българска банка (ОББ), получена в резултат от сливане на 22 търговски банки (ТБ); ТБ „Биохим“, която през 1995 г. обединява три кредитни институции – „София банк“, ТБ „Биохим“ и ТБ „Сердика“. Вторият етап на реформирането на сектора е свързан с неговата рекапитализация и приватизация. През юни 1997 г. Националната банка на Гърция купува ОББ. През 1997 г. французите чрез Банка „Сосиете Женерал“ заявяват своето присъствие в страната ни, придобивайки 97% от акциите на българската „Експресбанк“. В края на същата година компанията „Ай ръджънт груп“ купува 98% от акциите на „Хебросбанк“.

През ноември 2000 г. „Булбанк“ – най-голямата българска банка, се купува от „Уни кредито италиано“ АД, като става част от огромна банкова система в региона. През 2001 г. ТБ „Биохим“ се приватизира, като купувач става австрийската „Банк Аустрия“, която се слива през 2000 г. с „Хипо-

ферайзенбанк“. Така „Банка ДСК“ остава единствената държавна банка (с изключение на „Насърчителна банка“, която е с незначителен размер на активите и реално не е конкурент на търговските банки, понеже не се занимава с влогонабиране). Чуждите банкери се поставят в ситуация да контролират около 90% от пазара на фирмените кредити, а с продажбата на „Банка ДСК“ – и почти 100% от потребителските и жилищните заеми.

Анализирайки реално създалата се ситуация, трябва да се направи сравнително точна оценка на приватизацията на „банката на народа“. Банковият пазар у нас, отличаващ се със свръхконцентрираност и въздържане от страна на БНБ да издава нови лицензи за банкова дейност, трайно върви по пътя на частната инициатива. В този смисъл необходимостта от продажбата на „най-българската банка“ трябва да се потърси в нейното място в макроикономическата среда и мотивите на тогавашното правителство да се лиши от всичките си трезори и да прекрати държавното участие в банковия сектор.

### **Създаване, развитие и функциониране на „Банка ДСК“ до май 2003 г.**

**Възникване и развитие на институцията.** Следвайки модела на държавно стопанско развитие на повечето страни от т.нар. Източен блок, България също създава национален влогонабирателен институт. С постановление на МС от март 1951 г. за преустройство на банковата система започва учредяването на банков институт, наречен Държавна спестовна каса (ДСК). Постановлението регламентира и основното предназначение на институцията – „да подобри обслужването на спестителите и да даде възможност на трудещите се за по-сигурно запазване на паричните им средства“. ДСК започва да функционира след август 1951 г., когато Народното събрание на НРБ приема нейния устав с Указ № 439. През декември 1967 г. дейността на ДСК е регламентирана с изричен Закон за Държавната спестовна каса. През този период тя е единствена влогонабирателна и кредитна институция за населението в страната. Сигурността на извършваната дейност и популярността на ДСК сред вложителите я определят като „банката на народа“.

През 1998 г. е приет Закон за преобразуване на ДСК. На 26 януари 1999 г. „Банка ДСК“ е регистрирана в Софийски градски съд. От този момент бившата спестовна каса започва да осъществява дейността си съгласно Закона за банките. По смисъла на чл. 13, като всяка ТБ тя „е акционерно дружество, което извършва публично привличане на влогове и използва привлечените парични средства за предоставяне на кредити за инвестиции за своя сметка и на собствен риск“. Банката може да извършва и различни търговски сделки: покупка на менителници и записи на заповед, сделки с чуждестранни средства и за плащане с благородни метали, приемане на ценности на депозит, сделки с ценни книги (ЦК), гаранционни сделки, извършване на операции по безкасови плащания и



клиринг на чекови сметки на други лица, откупка на вземания, финансов лизинг, издаване и администриране на електронни платежни инструменти (дебитни и кредитни карти), сделки с финансови фючерси, опции и инструменти, предоставяне на банкови касети, придобиване и управление на дялови участия, консултации на дружества относно капиталовата им структура и относно портфейлни инвестиции и др. Касата е преобразувана в универсална търговска банка, акционерно дружество с фирма „Банка ДСК“ ЕАД.

С правителствено решение от 3 октомври 2002 г. „Банка ДСК“ става 100% собственост на БКК, която до момента е била собственик на 25% от акциите и от този момент държавата престава да има пряко акционерно или регулаторно участие в нейната дейност. Специалистите в банковия сектор определят тази операция като улеснение за една бъдеща приватизация. Оттук може да се направи извод за евентуалните намерения на държавата да се лиши и от последния си трезор.

**Макроикономическа среда и конкуренция – последни години на ДСК като държавна банка.** През 2001 г. продължава тенденцията на макроикономическа и финансова стабилност и икономически растеж, към която българската икономика се връща след въвеждането на Паричния съвет. Годишният темп на реален растеж на brutния вътрешен продукт (БВП) е около 4,5% спрямо 2000 г. Въпреки че през 2001 г. се осъществява смяна на правителствените екипи, близките и в определени пунктове припокриващи се цели на предишното и на настоящото тогава правителство гарантират продължаване на структурните реформи с цел страната максимално да отговаря за критериите за присъединяване към Европейския съюз (ЕС). БВП за 2002 г. достига 30,8 млрд. лв. (за сравнение с предходната 2001 г. реалният му ръст е 4%). Източник на това увеличение е индустриалният сектор и секторът на услугите. По-високата производителност при тях води до нарастване на доходите и генериране на вътрешно търсене. Въпреки осъществяването на някои важни инфраструктурни проекти и старта на няколко програми за временна заетост безработицата запазва относително високо ниво – съотношението на безработните към работната сила е 16,8%. Средната работна заплата бележи увеличение от 5%. Очакваното увеличение на външнотърговския стокообмен на страната с ЕС и повишаването на чуждестранния инвеститорски интерес вследствие на отпадане на визовите ограничения за България не довежда до желаните високи резултати в платежния баланс. Неблагоприятната външна среда, характеризираща се с високи цени на петрола и курс на щатския долар спрямо еврото, и през 2001 г. допринася за дефицита по текущата сметка на платежния баланс. Допълнително неблагоприятен ефект имат нестабилната политическа обстановка на Балканите, както и значителните сътресения в световната конюнктура, особено след събитията от 11 септември 2001 г. Данните за периода януари–ноември 2001 г. показват влошаващ се дефицит

по търговската сметка – в сравнение със същия период от 2000 г. той е с 399,7 млн. долара повече и достига 1425,3 млн. долара. По данни на БНБ през 2002 г. платежният баланс приключва с дефицит по текущата сметка в размер на 678,7 млн. долара (в сравнение с 2001 г. той е с 163,5 млн. долара по-малко). Държавните финанси остават стабилни и през 2001 г., когато принос за това има и процесът на повишаване на събираемостта на данъците, което дава възможност за увеличаване на държавните разходи за инвестиции. През 2002 г. темпът на растеж на общата парична маса достига до 10,9%, запазва се склонността на икономическите агенти към повече ликвидност. Парите извън банките нарастват четири пъти по-бързо от динамиката на левовите депозити. Банковият кредит за неправителствения сектор обаче нараства с два пъти по-нисък темп. Правителството продължава да оказва косвен натиск върху банките да кредитират по-активно реалния сектор. В този смисъл населението и частните фирми са най-големите ползватели на банков кредит. Кредитите за населението растат с най-висок темп. Тенденцията е еднопосочна с тази в развитите страни и в страните от Централна Европа. Въпреки това кредитите за населението към декември 2002 г. представляват малко над 3,5% от БВП (в развитите пазарни икономики то е над 50%).

През 2002 г. продължава започналата след въвеждането на Паричен съвет тенденция към свиване на кредита за държавните нефинансови предприятия – обективно следствие от раздържавяването в публичния сектор. След приключване на приватизацията на „Булбанк“ от трите най-големи според размера на активите банки остава само „Банка ДСК“. Над 80% от активите на националния финансов сектор се управляват от банки с преобладаващо чуждестранно участие. Наблюдава се интензифициране на финансовите иновации чрез въвеждане на нови банкови продукти, нови модели за обслужване на клиентите, както и стремеж банките да предлагат своите продукти в пакети. Българският банков сектор продължава да се характеризира със свръхконцентрираност (над 75% от кредитите за граждани и домакинства са притежание на първите три най-големи банки), като част от банките продължават да избягват рисковете и не се ангажират с развитие на пазара. Друга част, приватизирани след 1996 г., развиват стратегия за ускорен растеж на бизнеса с населението и малките фирми (например „Експресбанк“ и „Хебросбанк“). Все по-активно присъствие имат по-малки, силно клиентоориентирани банки, които развиват съвременни информационни канали за дистрибуция. Това обосновава овладяването на негативната тенденция на загуба на пазарен дял на двата основни пазара – банкиране на дребно и корпоративно банкиране, като една от основните цели на „Банка ДСК“.

**Финансов преглед преди приватизацията.** За пръв път в историята на „Банка ДСК“ през 2002 г. Муудис Инвестор Сървисиз ѝ присъжда кредитен рейтинг В2 по дългосрочните депозити (стабилна перспектива), ограничен от

рейтинга на страната. Рейтингът за финансова стабилност на банката е определен на D (стабилна перспектива), един от високите рейтинги, присъждани на държавна банка преди приватизация. През 2002 г. водещ приоритет за банката остава запазването и разширяването на бизнеса с досегашните клиенти, увеличаване на продажбите на стандартните за ДСК продукти, насочени към традиционните и клиентските групи. Банката планира дейността си по центрове на печалба, като всеки център обхваща дефинирани бизнес линии (Център за печалба банкиране на дребно, Център за печалба бизнес клиенти, Център за печалба операции „Финансов пазар“). Запазват се позициите в междубанковите депозити и сделки с държавни ценни книжа, както и поддържане на вече установени корпорации с национално значение. Наблюдава се намаление на лихвените равнища и използване на маркетинг техники в посока стандартизиране на правилата и улесняване на достъпа на клиента.

Обемът на бизнеса на „Банка ДСК“ за 2002 г. възлиза на над 3040 млн. лв., което е със 17,1% повече от отчетеното за 2001 г. Този растеж се реализира от различни видове продукти и услуги:

А) депозити на дребно – наблюдава се тенденция на плавно преливане на средства от срочни депозити на граждани в лева в безсрочни и спестовни влогове; срочните депозити се увеличават с близо 9% и достигат 555 млн. лв.;

Б) потребителски кредити – продължава зависимостта на приходите и печалбата на банката от този вид кредити – ръстът е в размер на 20% (636 млн. лв.), като относителният дял на потребителските кредити от общо активите е 36,9% в края на периода;

В) заеми за строителство и покупка на жилище – наблюдава се отново ръст от 20% в сравнение с предходната година;

Г) кредити за микропредприятия – големият потенциал на този сегмент довежда до нарастване на кредитния портфейл на банката до два пъти и достига 13,6 млн. лв. за 2002 г.;

Д) продажба на електронни дебитни карти (ЕДК) и овърдрафт – като един от лидерите по брой издадени ЕДК „Банка ДСК“ отчита в края на 2002 г. 301 400 издадени карти. Банката продължава стратегията си за повишаване на качеството на банковите услуги и разширяване на инфраструктурата, като общият брой ATM и POS устройства достига съответно 189 и 186. Тя продължава да разширява и участието си в системата „Периодични плащания през ATM“ – разплащания към „Енергоснабдяване“, „Топлофикация – София“ и „Мобиком“.

Е) корпоративни кредити – усилията са насочени главно към малките и средните предприятия и общините, осъществяващи дейността си в отраслите със стратегическо значение за банката и нисък риск като здравеопазване, търговия, услуги, както и подотрасли на преработвателната промишленост. Стартират и кредитните сделки в чуждестранна валута.

Разработват се и се предлагат нови банкови продукти и услуги: пакет от услуги „Заможни клиенти“, условни валутни депозити, дългосрочни депозити (със срок над 12 месеца) със застраховка „Злополука“ на депозанта, възможност за донасяне на средства по срочни депозити, целеви спестовно-кредитен продукт за студенти (т.нар. студентски кредит), внедряване на международните кредитни карти MasterCard, кредитен продукт Бизнес овърдрафт, банкови гаранции и др.

„Банка ДСК“ запазва и разширява, а в определени дружества редуцира своето стратегическо съучастие. Тя запазва участието си в ДСКПОФ „Родина“ (59,31% от капитала). Това е мажоритарно участие и банката поема задължението за изготвяне на консолидиран отчет на приходите и разходите и баланс на дружеството. Уставният капитал на ЗАД „Булстрад ДСК Живот“ е 4 млн. лв. и банката притежава 36,6% от него. На 19 декември 2002 г. с решение на Управителния съвет е основано ново дъщерно юридическо лице към „Банкова група ДСК“ – „ДСК Транссекюрити“, 100% собственост на групата. Основната му дейност включва инкасова дейност и охрана на имуществото на банки и други финансови институции.

През 2002 г. депозираните средства в „Банка ДСК“ нарастват с 31% и достигат 1724,7 млн. лв. Зад тази цифра стоят нарасналите депозити на банковите институции. А най-голям дял в структурата на пасива заемат депозитите на нефинансови институции и други клиенти.

Финансовата група „Банка ДСК“ приключва 2002 г. с печалба след данъчно облагане в размер на 26 850 хил. лв. В сравнение с предходната година финансовият резултат е с 21,6% по-висок. В края на 2002 г. активите на „Банка ДСК“ достигат 2036 млн. лв. или 33% повече от края на предходната година. Увеличението е с 506 млн. лв. и е по-голямо от нарастването на активите на първите осем по големина банки в страната. Също така банката участва в съвместни програми с Министерството на труда и социалната политика (Програма за насърчаване на малките и средните предприятия) и Министерството на земеделието и горите (Програма „САПАРД“).

През 2002 г. „Банка ДСК“ работи активно в областта на кореспондентските отношения за разширяване на предлаганите продукти – акредитиви и доверително управление на активи. Засилва се ролята на международните разплащания чрез системата MoneyGram. Увеличава се и броят на кореспондентските банки – 620 в 88 страни.

Продължава изграждането на система от процедури за управление на различните видове риск в съответствие с изискванията на Банков надзор на БНБ и измененията на Базелските стандарти с акцент върху тяхното усъвършенстване и изготвяне на методики по прилагането им. Банката използва съвременни методи за управление на риска като „V a R“ (Value – at – Risk) и статистическия анализ. Продължава работата по внедряването на новата

информационна система ПП „Дименшън“. Основните усилия се съсредоточават върху извършването на реалните конверсии, върху оперативното оформяне и разширяване на функционалните възможности на системата, както и върху организационни действия за ефективно развитие на проекта.

„Банка ДСК“ разполага с най-широката клонова мрежа в банковата система в България, като се запазва националният характер на покритието. Продължава процесът на оптимизиране на мрежата от поделения с цел повишаване на ефективността и адекватно присъствие на банката в различните райони.

Таблица 1. Клонова мрежа на „Банка ДСК“

Банка ДСК	31.12.2002 г.	31.12.2001 г.
Районни клонове	29	30
Клонове	95	121
Филиали I степен	103	91
Филиали II степен	64	66
Представителства	1043	1182

Продължава процесът на оптимизация на персонала по посока на дела на служителите, заети непосредствено с обслужването на клиенти. В края на годината списъчният персонал е 4906 души (с 12,6% по-малко от края на предходната година). Дейността по вътрешнобанково обучение на служителите продължава.

Основният аспект в международната дейност на „Банка ДСК“ е подготовката на бъдещата приватизация. Осъществява се съвместно с международния консултант по продажбата „Джей Пи Морган“ и с потенциалните инвеститори.

През 2002 г. са завършени проектите за организация и бюджетиране на клоновата мрежа, по които банката получава консултантска помощ от Фондацията на германските спестовни каси за международно сътрудничество. Тя продължава членството си и в Световния институт на спестовните каси.

През 2002 г. „Банка ДСК“ е избрана за „Банка на годината 2002 за България“ от списание „Банкер“ към групировката „Файненшъл Таймс“. Престижната награда е присъдена за цялостна стратегия и развитие и постигнати отлични показатели на растеж и ефективност. Това показва нейния нарастващ авторитет сред международната общност.

Високата международна оценка допринася за повишаване стойността на „Банка ДСК“ в изключително важния предприватизационен период. Добрите финансови резултати, реализацията на поставените цели, както и получаването на национални и международни признания свидетелстват за развитието на институцията и са основа за успешен приватизационен процес.

## Начало, ход и финализиране на процедурата по приватизацията

**Обявяване на процедурата и претенденти.** С обява до инвеститорите във в. „Монитор“ и в. „Файненшъл Таймс“ (както е според изискването на закона) на 9 декември 2002 г. е открита процедурата по приватизацията на „Банка ДСК“. В нея са подробно описани начинът на провеждане на конкурса и изискванията към инвеститорите – да са сродни по функции на ДСК институции и да отговарят на поставените минимални прагове за големина на капитала и равнище на кредитния рейтинг. Кандидатите имат право да изберат дали ще се състезават за 80% или за 100% от дела на банката. До средата на декември 2002 г. пет банки изпращат писма за намерения, но до 27 януари 2003 г., когато е крайният срок за подаване на индивидуални оферти, такива подават само три трезора – гръцкият „Пиреос“, австрийският „Ерсте банк“ и унгарският „ОТП“ (и трите заявяват желание да наддават за 100% от капитала на касата). При отваряне на окончателните оферти на 10 април 2003 г. се оказва, че в борбата за „Банка ДСК“ остават само австрийците и унгарците, като „Пиреос“ се отказва, изтъквайки геополитически причини.

В тази ситуация специалистите наблюдават потенциалния избор между две много добри оферти. „Ерсте банк“ е втората по големина банка в Австрия, с ориентирана дейност преимуществено в обслужване на физически лица, малки и средни предприятия (над 10 млн. клиенти в Централна Европа). Тя придобива спестовни каси в региона и управлява няколко пенсионни, застрахователни и лизингови компании. „ОТП“ – унгарската спестовна каса, поставя акцент върху банкиране на едро и дребно и корпоративно банкиране (това е и част от стратегията на „Банка ДСК“ до приватизацията), ползва се с изключително голяма популярност в Унгария, като това е вторият ѝ опит в Югоизточна Европа да се наложи като присъствие (след неуспешен опит за експанзия в Румъния за банка „Комерсиале“).

Определени кръгове (включително и значителна част от световните медии) смятат, че като прекалено малка банка „ОТП“ не притежава нужния ресурс да наддава за „Банка ДСК“. На първия тур „Ерсте банк“ предлага 220 млн. евро, докато офертата на „Пиреос банк“ и на „ОТП банк“ са съответно за 208 млн. и 165 млн. евро. Впоследствие се оказва, че това е тактически ход, целящ заблуда на конкурентите. В България най-силна поддръжка има „ОТП“ – 53,8% (за разлика от мнението на световната финансова общност, която изразява предпочитанието си към другия конкурент).

На 10 април 2003 г. са отворени окончателните оферти, като предложената от „ОТП банк“ цена е рекордна – 311,1 млн. евро, а офертата на австрийците е с 18 млн. по-малко (това е балансовата печалба на „Банка ДСК“ за 2002 г.). Дни след като Българската консолидационна компания обявява цените в двете публични оферти, последват противоречиви изказвания и обвинения относно

прозрачността на бизнеса на „ОТП банк“ и репутацията на нейния изпълнителен директор Шандор Чани, целящи осуетяване на бъдещата сделка. В крайна сметка правителството решава дилемата дали да предпочете по-голямата банка или по-високата цена в полза на последната – държавата взема повече пари, отколкото е получила за „Булбанк“. Но в действителност определящ фактор за направения избор са гаранциите от страна на „ОТП“, че предвижда да инвестира 600 млн. лв. през следващите пет години в ДСК за подобряване на инфраструктурата и иновации. Съществен плюс е и ангажиментът в средносрочен и дългосрочен план да се запазят местните кадри на управленски позиции, като те се ползват от унгарския опит и постижения в банковото дело.

**Финализиране на сделката.** След близо месец обсъждане на офертите Съветът на директорите на БКК на 13 май 2003 г. избира единодушно унгарската „ОТП банк“ за предпочетен купувач на 100% от акциите на „Банка ДСК“. Определен е и фиксираният в закона 10-дневен срок за водене на преговори и подписване на договора. На 20 май 2003 г. председателят на БКК и министърът на финансите Милен Велчев официално подписват с изпълнителния директор на унгарския трезор договора за покупко-продажба на 100% от акциите на „Банка ДСК“. Българската страна се задължава да прехвърли 9 398 400 обикновени безналични поименни акции, представляващи 100% от акционерния капитал (94 млн. лв.), а „ОТП“ се ангажира да не продава или прехвърля акциите на банката за срок от пет години. Новият собственик обещава да запази името и да увеличи пазарния ѝ дял.

С продажбата на „Банка ДСК“ приключва етапът на приватизация на банковия сектор. Постигнатите параметри по сделката са много добри. Българската държава печели една значителна сума, която добре се вписва в условената финансова обстановка в страната, но в същото време тя се лишава от възможността за реинвестиция на постигнатата в бъдеще печалба. С приватизацията на „банката на народа“ започва нов етап в развитието на ДСК. На новите собственици предстои да докажат ефективността на своя опит, да разбулят всички съмнения около прозрачността на сделката, както и да направят всичко възможно ДСК да се превърне в модерна банкова институция, способна да удовлетвори търсеното качество на продукти и услуги.

## **„Банка ДСК“ след приватизацията**

**Макроекономическа среда.** През 2003 и 2004 г. световната икономика отбелязва рекорден за последните 20 години ръст от 5%. Растежът обаче не е еднакъв – за Еврозоната, в която се намира и България, са наблюдава изоставане и стабилизиране на макроекономическата среда. Това е следствие от последователно провежданата от правителството икономическа политика на структурни промени и подобряване на бизнес климата. Приемането на

страната ни за член на НАТО и приключването на преговорите за присъединяване към Европейския съюз увеличават привлекателността на България за чуждестранните инвеститори. За 2003 г. растежът на БВП е 4,3%, а за 2004 г. – 5,6%. Крайното потребление има доминиращ дял в него (80%), като спрямо 2003 г. той намалява. През 2004 г. реалните инвестиции отчитат забавяне в темповете на прираст в сравнение с предходната година. Това са неблагоприятни тенденции, особено на фона на нарастващия дефицит по търговския баланс. Инфлацията в края на декември 2004 г. (4%) е на по-ниско равнище, имайки предвид стойността от 5,6% за 2003 г. Наблюдава се подобряване на заетостта – през 2004 г. безработицата намалява с 1,3 до 12,2%. Салдото по текущата сметна на платежния баланс запазва отрицателната си стойност. Наблюдава се тенденция за увеличаване на дела на средносрочните и дългосрочните задължения за сметка на краткосрочните в структурата на вътрешния дълг, а БНБ през второто полугодие на 2004 г. предприема мерки за ограничаване на кредитната експанзия. Те целят свиване на свободния ресурс за отпускане на кредити.

Въпреки очертаните ограничителни мерки банковият сектор продължава развитието си. През 2004 г. кредитите и депозитите нарастват значително – съответно с 47,3 и 43,6%. Наблюдава се и увеличение на активите в банковата система.

Банковият пазар продължава да бъде относително концентриран, като първите четири най-големи банки – „Булбанк“, „Банка ДСК“, „ОББ“ и „Ейч Ви Би Банк Биохим“ – имат пазарен дял около 48,2% в депозитите и 45,2% в кредитите в края на 2004 г., като кредитите за населението нарастват значително поради облекчаване на условията и същевременно засилено търсене от страна на домакинствата. Банковата система подобрява своята рентабилност и продължава да бъде висококапитализирана. През 2003 и 2004 г. банките активизират усилията си в създаването на дъщерни дружества за финансови услуги в областта на лизинга, бизнеса с кредитни карти, финансирането на дребно и застраховането.

2004 е годината на започването на процеса на реструктурирането на собствеността в банковия сектор. През есента се подписва споразумение за придобиване на „Хебросбанк“ от „Банк Аустрия Кредитанщалт“ (ВА – СА), която в рамките на NVB Group (Ейч Ви Би Груп) отговаря за Централна и Източна Европа и за дъщерната ѝ банка в България „NVB Bank Biochim“. В началото на 2005 г. е финализирана продажбата на „Евробанк“ на гръцката „Пиреос“. Очаква се консолидацията да продължи и през цялата 2006 г. поради изострящата се конкуренция в сектора.

**Структура, функциониране и финансов преглед на дейността на „Банка ДСК“ след приватизацията.** Новите собственици от OTP Group запазват съществуващата двустепенна структура на управление. Управителни-



те органи са Общо събрание (ОС), Надзорен съвет (НС) и Управителен съвет (УС). В ОС влизат всички акционери. Основните промени са в НС, където за председател и за заместник-председатели са назначени представители на „ОТП банк“, а в УС са назначени местни кадри – дългогодишни служители в системата на „Банка ДСК“. Предвидени са различни звена и подотдели, които се занимават с контрол и координация на дейността и с продажба на различни традиционни и нови банкови услуги и продукти.

През 2003 г. Муудис Инвестор Сървисиз повишава кредитния рейтинг на „Банка ДСК“ до Ва3 за дългосрочните депозити във валута, ограничен от кредитния рейтинг на страната, и D за финансова стабилност. След успешно извършената приватизация „Банка ДСК“ продължава като универсална търговска банка да извършва всички банкови операции с преобладаваща дейност в банкирането на дребно: левови и валутни кредити, левови и валутни срочни депозити и спестовни влогове, валутни операции, управление на парични средства, търговия с ценни книги, банкови гаранции и акредитиви, инкасови операции и трезори, издаване и управление на банкови карти. През 2003 г. „Банка ДСК“ е втората по големина банка в България с пазарен дял в общата сума от активите от 13,8%, към края на 2004 г. – с 13,1%, а от началото на 2005 г. заема първото място като най-голяма банка в България. Тя продължава да бъде лидер на кредитния пазар (пазарен дял в края на 2004 г. – 15,7%). Активите на „Банка ДСК“ към края на 2004 г. достигат 3,2 млрд. лв., а депозитите на клиенти са над 2,6 млрд. лв. Разкрити са общо 6,1 млн. разплащателни и сметки на клиенти на дребно. Кредитният портфейл за граждани от 1,7 млрд. лв. съставлява 43% от този пазарен сегмент. Банката разработва над 20 нови продукта, подготвя стартирането на телефонен център, нови картови услуги и интернет банкиране. През 2004 г. са инсталирани нови 107 АТМ и 199 POS устройства (общо 351 АТМ и 462 POS). Запазват се също всички форми на валутни разплащания.

На 21 октомври 2003 г. председателят на НС на „Банка ДСК“ д-р Шандор Чани дефинира петгодишна стратегия на банката, чиято цел е да превърне институцията в най-успешната банка у нас. Стратегията има за задача достигане на печалба от 100 млн. евро преди облагане с данъци през 2008 г., т.е. четирикратно увеличение спрямо 2002 г. Възвръщаемостта на капитала трябва да нарасне до 25%. Предвижда се също пазарният дял на активите да достигне 18%. Стратегическа цел е лидерство в банкирането на дребно със засилена ориентация към финансовите продукти за масови клиенти и качеството на обслужване. Целта е постигането на съществена промяна от традиционната позиция на банка за населението към трансформация в корпоративна банка, водеща в корпоративното финансиране и обслужването на фирмени сметки.

Така още до края на 2003 г. „Банка ДСК“ успява да привлече 50% от спестяванията на населението в лева и увеличение на печалбата със 71% спрямо 2002 г.

През 2004 г. продължава изпълнението на стратегията и през януари 2005 г. „Банка ДСК“ притежава 13,5% от активите на цялата банкова система и е обявена за най-добрата банка на клиента и лидер по доверие за 2004 г. Тази годишна награда се връчва за осми път под патронажа на в. „Пари“. През 2004 г. се постига стратегическата цел за утвърждаване като лидер в банкирането на дребно – банката запазва водещата си позиция при потребителските и жилищните ипотечни кредити, както и при спестовните депозити. На всеки 100 лв. потребителски заем, отпуснат на българските граждани, 47 лв. идват от касите на „Банка ДСК“. Кредитният портфейл за граждани за 2004 г. надхвърля 1,67 млрд. лв. (растеж с 68% спрямо 2003 г.), като потребителските заеми представляват 60% от всички кредити. Отпуснатите средства за предприятия се удвояват в сравнение с края на 2003 г. и възлизат на 497,7 млн. лв.

В края на 2004 г. започва процес на оптимизиране и стандартизиране на работните процеси при обслужване на клиентите на банката. Продължава развитието на управлението на човешките ресурси и се отчита нараснала производителност на труда със 77%.

За постигането на стратегическите цели на банката спомага внедряването на съвременни информационни технологии в преминаването от разпределена към децентрализирана обработка. Проектът по въвеждането на Kirchman Bankway International (KBI) приключва през второто тримесечие на 2004 г. Това дава възможност да се акцентира върху развитието на електронните канали за достъп на клиентите. Като приоритет е изграждането на собствен Картов авторизационен център. На 9 декември 2005 г. „Банка ДСК“ започва издаването на нови дебитни карти чрез него. Те се предлагат в три валути – лева, евро и щатски долари. Клиентът може да ползва по една сметка различни карти от брандовете на картовите организации Visa и MasterCard, като по този начин може да се възползва и да съчетае предимствата на различни марки местни и международни карти. Значително предимство на новите карти е, че трансакциите се отразяват незабавно, например постъпилите по сметка суми стават налични и достъпни в същия момент. „Банка ДСК“ започва да предлага и ограничено банкиране за своите клиенти чрез платформа за електронни канали – Call Center, Интернет, SMS съобщения, интегрирани в новата услуга ДСК ДИРЕКТ. Услугата се предлага безплатно, като условие за ползването ѝ е клиентът на банката да си издаде нова или да преиздаде старата си банкова карта от новия Картов авторизационен център. Значителен фактор за надеждността на банковата информационна система е приключилото през четвъртото тримесечие на 2004 г. изграждане на резервен изчислителен център.

През 2004 г. в банката продължава изграждането на система от правила и процедури за управление на различните видове риск. В процес на разрабо-

тване е и система за качествена оценка на потенциалните кредитополучатели. Извършват се реконструкции на сградния фонд и са отделени значителни средства за визуализация на клоновете в съответствие с тенденциите в модерното банково обслужване. Завършено е обновяването на Софийски корпоративен център. На 28 октомври 2005 г. отваря врати изцяло реновираната сграда на Регионален център „София Запад“, намираща се на ул. „Калоян“ 1 в навечерието на Световния ден на спестовността.

„Банка ДСК“ се утвърждава като една от най-големите и стабилни банки в България, в състояние да отговори на високите изисквания на чуждите инвеститори. Консорциум от шестнадесет банки ѝ отпуска тригодишен синдикиран заем на стойност 140 млн. евро, сред които са „Байерише Ландесбанк“, „БНП Париба“ и др. Договорът е подписан в края на декември 2004 г. в София. През ноември 2004 г. в София „Банка ДСК“ и Европейската банка за възстановяване и развитие (ЕБВР) подписват два договора, с които на българската банка се отпускат две кредитни линии, всяка от по 10 млн. евро. Едната е за кредитиране на малки, средни и микро предприятия, а другата – за финансиране на проекти за енергийна ефективност и производство на енергия от възобновяеми източници.

От началото на 2004 г. „Банка ДСК“ предлага на клиентите си и т.нар. проектно финансиране – форма на кредитиране, която да отговаря на изискванията на големите местни и чуждестранни инвеститори. През юни 2004 г. „Банка ДСК“ и „Банка ОТП“ подписват споразумение за проектно финансиране на най-големия търговски и развлекателен център в България – Mall of Sofia.

В резултат на извършените реструктурирания през ноември 2004 г. Муудис Инвестор Сървисиз повишава рейтинга на „Банка ДСК“ по депозитите в чуждестранна валута с две степени от Ва3/NP на Ва1 с положителна перспектива, като рейтингът Ва1/NP по валутните депозити е ограничен от тавана за страната, а положителната перспектива отразява виждането, че вероятна подкрепа от собственика би повишила допълнително рейтинга в условията на свободна среда.

„Банка ДСК“ отново е обявена за „Банка на годината за България“ за 2004 г. от авторитетното списание „Банкер“ (The Banker) към групировката „Файненшъл Таймс“. Призът се присъжда за цялостна стратегия и развитие на банката, осъществявана от новия ѝ собственик, за реализирани много добри икономически показатели. Отличието за „Банка на годината“ в Унгария за 2004 г. е присъдено на собственика на „ОТП банк“. „Банка ДСК“ е обявена в две последователни години за „Най-добрата банка в България“ (за 2004 и 2005 г.) и от международното банково списание „Глобал Файненс“.

На 19 май 2005 г. „Банка ДСК“ е удостоена с приза OMNI на корпорация „Кирчман“ по време на годишната среща на Kirchman Corporation в Орландо, щата Флорида (САЩ), за своите постижения в автоматизацията, за своята прецизност, творчески подход и отличителност в обслужването.

След конкурс на Министерството на финансите „Банка ДСК“ печели управлението на средствата по Специалната присъединителна програма за земеделие и селско развитие (САПАРД) за България на стойност 45 млн. лв. Тя поема банковото обслужване на Национален фонд „България“ към финансовото министерство.

В началото на 2005 г. е утвърдена стратегия на банката за периода 2005–2009 г. Основните ѝ цели са задържане на позицията на най-голяма банка в страната, безспорен лидер в банкирането на дребно, както и водещо участие при реализирането на финансови услуги в България, като идеята е да се превърне в доминираща фигура в съответния сегмент.

Общо сумата на инвестициите на банката в дялови участия възлиза на 16,3 млн. лв. (в сравнение с 2003 г. те намаляват с 2,8 млн. лв.). Този спад се дължи на продажбата на „ДСК Транс Секюрити“ на „ДСК Турс“ (2,2 млн. лв.) и продажбата на дяловото участие в ЗПАД „Булстрад ДСК Живот“ (2,1 млн. лв.). Същевременно през годината е увеличен капиталът на ПОК „ДСК Родина“ с 1 млн. лв. и банката придобива участие в новосъздаденото животно-застрахователно дружество „ДСК Гаранция“ в размер на 0,5 млн. лв. Инвестициите в дъщерни предприятия са на отчетна стойност 15,9 млн. лв., както следва: ПОК „ДСК Родина“ – 7,4 млн. лв., и „ДСК Турс“ ЕООД – 8,5 млн. лв., а инвестициите в асоциирани предприятия като ЖЗК „ДСК Гаранция“ са на стойност 0,5 млн. лв. „ДСК Турс“ ЕООД, 100% собственост на банката с капитал от 8,5 млн. лв., инкорпорира управлението на активите и дейността в областта на планинския и морски туризъм, балнеолечение и екологичен туризъм в 16 обекта. В края на 2004 г. е финализирано създаването на дружество за управление на активи „ДСК Управление на активи“. От февруари 2005 г. „Банка ДСК“ ЕАД – с придобиване на 66% от капитала му – става негов мажоритарен акционер. През 2005 г. на лизинговия пазар се появява нов субект – „ДСК Лизинг“ АД – българо-унгарско смесено лизингово дружество. Акционери са „Банка ДСК“ ЕАД и „Меркантил банк“ АД, Унгария, като част от ОTR Group, като и двата трезора притежават по 50% дялово участие, а капиталът на дружеството е 200 хил. лв.

Тази стъпка потвърждава стратегическата цел на „Банка ДСК“ да обхване с дейността си всички сфери на финансово посредничество, като предложи на своите клиенти интегрирани финансови услуги и максимална гъвкавост.

## **Заклучение**

След приватизацията на „Банка ДСК“ новите собственици правят сериозни структурни промени, свързани с организацията, функциите на институцията, представителството, а също и по отношение на правилата и процедурите, които да отговарят за съвременните представи за технологични решения в банкирането. Очертават се и приоритетните цели: завоюване на позиции на най-

ефективната банка в страната и превръщането ѝ в лидер не само в банкирането на дребно, но и във финансирането на широкомащабни корпоративни проекти; да продължи да бъде лидер при кредитирането и да разшири дейността си на посредник в разплащанията на населението; да фокусира вниманието си и върху предоставяне на финансови услуги на малки и средни предприятия; активно да участва във финансирането на инфраструктурни обекти; да бъде двигател на иновациите на българския банков пазар; да обхване с дейността си всички сфери на финансово посредничество, като освен пенсионното осигуряване да се осигурят максимално добри условия за налагането на компанията за управление на активи на застрахователното и на лизинговото дружество.

Във връзка с изискванията на членството на България в ЕС и на промените в икономическата среда, които възникват, „Банка ДСК“ ще трябва да посрещне сериозни предизвикателства. Нивото на обслужване и максималното покриване на пазара ще бъдат от първостепенно значение. Банкова група ДСК ще продължи да следва амбициозните си цели: да спомогне за развитието на финансовия пазар в България и утвърждаването на банката като водеща финансова институция.

## **Библиография**

- Антонова, Ан.* Банките плетат гъста клонова мрежа. – Капитал, бр. 13/1–7 април 2006 г.
- Бизнес планове на „Банка ДСК“ за 2002 и 2003 г., Управление „Стратегическо планиране“, С.
- Годишни отчети за дейността на „Банка ДСК“ за 2002, 2003 и 2004 г., Дирекция „Комуникация и координация“, С.
- ДСК инфо, бр.1 от 12.2005–01.2006 г.
- Закон за банките (посл. изм. и доп. ДВ, бр.105/29.12.2005 г.
- Йорданов, Б.* Банка ДСК предлага промоционални условия за малки фирми. – Дневник, бр. 70/10 април 2006 г.
- Рекламни брошури, издавани от „Банка ДСК ОТП Груп“ – Централно управление, в периода февруари – април 2006 г.
- Устав на „Банка ДСК“ – окт. 2003, апр. 2004 г.
- Шуманов, Кр.* Банка ДСК – финал на банковата приватизация у нас. – В: Ролята на държавата в стопанското регулиране“ (под научното ръководство на доц. Б. Гагова), С., 2005.

# ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ В СФЕРАТА НА ЖЕЛЕЗОПЪТНИЯ ТРАНСПОРТ

*Ваня Тодорова*

## Увод

В последното десетилетие в България настъпиха редица промени, свързани с икономиката на страната, основно с приватизацията на определени сектори. Периодически се коментира и темата за приватизация на Българските държавни железници. Железопътният транспорт е в сектора на услугите. БДЖ винаги са играли и важна социална роля чрез осигуряването на сигурен транспорт на по-ниска цена в сравнение с автомобилния, а и чрез преференциалните ценови листи за определени групи от населението. Макар да се осигуряват и днес привилегирани условия по пътническите превози за студенти, ученици, пенсионери, при семейни пътувания, държавната субсидия по тях се бави и това поставя БДЖ в неизгодно положение. Компанията компенсира загубите си от пътнически превози чрез товарните. От своя страна, някои държавни дейци повдигат въпроса за отдаване на концесия на определени линии, но частните превозвачи засега са проявили интерес само към товарните превози, където пазарът се раздробява. Това означава, че носещите загуби пътнически превози ще продължават да влошават положението на БДЖ. Държавата настоява да запази социалните привилегии за ползващите се от тях, а такова е и общественото мнение. Как обаче БДЖ, предвид на тежкото си финансово състояние, да се стабилизира; как да се осигури сигурен пазар за услугата, която дружеството предлага; трябва ли да има приватизация на националния превозвач; каква ще бъде цената, която ще заплати обществото в дългосрочен план; доколко трябва да има държавна намеса в сектора? Задачата е още по-сложна с оглед на обособяването на две компании – НК „Железопътна инфраструктура“ и БДЖ-ЕАД. В изложението си се коментира само държавното регулиране по отношение на БДЖ.

## Държавните монополи – конституционна уредба и анализ

Съгласно действащата от 1990 г. Конституция на Република България *е възможно да се създават и съществуват държавни монополи.*

Конституцията постановява в чл.18, ал.1, че: „(...) републиканските пътища (...) са изключителна държавна собственост“ и в ал.3, че „със закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт (...)“.

Тези текстове са обосновани в конституционноправната наука, според която налагането на монопол от страна на държавата е резултат от обществена необходимост, а обектите и дейностите, върху които се налага монопол, се превръщат в аналог на изключителна държавна собственост<sup>1</sup>. Това обаче не изключва възможността на държавата да „предостави на определен от нея частноправен субект осъществяването на дейностите, върху които със закон е установен държавен монопол.“<sup>2</sup> Налагането на монопол в сферата на железопътния транспорт е свързано с неговата ключова роля не само като форма на превоз на пътници и товари, но и във връзка с националната сигурност.

**Икономически анализ на монополите.** В икономиката се разглежда категорията „естествен монопол“. В този случай се говори за „ситуация, при която една фирма може да задоволи и презадоволи потребителското търсене с производство, осъществявано при минимално възможните средни разходи“<sup>3</sup>. Колкото по-голямо е натоварването на мощностите на монополиста, толкова по-ефективно е неговото производство. Постига се по-ниска цена на продукцията, а това в крайна сметка е в интерес и на обществото – наличието на няколко по-малки конкурентни фирми ще доведе до по-високи цени поради по-високите разходи. БДЖ, наред с ВиК и Топлофикация, представлява естествен монополист за България.

**Правноорганизационна форма на БДЖ–ЕАД.** Законът за железопътния транспорт (ЗЖТ) в чл.3, ал.1 обявява обектите на железопътната инфраструктура и земята, върху която са изградени или която е предназначена за изграждането им, за публична държавна собственост, а ползването им се осъществява от Националната компания „Железопътна инфраструктура“ (НК „ЖИ“) или от търговци, получили концесия, при условията и по реда на Закона за концесиите. НК „ЖИ“ е юридическо лице със седалище в гр. София, което управлява и стопанисва повереното му имущество. Компанията има статут на държавно предприятие по смисъла на ТЗ (чл.9 от ЗЖТ). С това законодателят разделя дотогавашното дружество БДЖ на две други – НК „ЖИ“ и БДЖ–ЕАД, чийто едноличен акционер е държавата (§5 ПЗР на ЗЖТ). Принципал на дружеството е министърът на транспорта и съобщенията.

БДЖ–ЕАД сключва редица договори за обществени поръчки, вид административни договори. Последните са характерни с това, че всъщност става дума за договор на гражданското право, но той се предшества от определена административна процедура – конкурсна, с нормативноустановени изисквания към съконтрагента. Оттук и свободата на договарянето на държавния орган е ограничена. Самите административни договори се сключват между равнопоставени страни, като административният орган не действа като

<sup>1</sup> Стойчев, Ст. Конституционно право, С., 2002, 180–181.

<sup>2</sup> Решение на Конституционния съд №6/2000 г.

<sup>3</sup> Узунов, А. и др. Микроикономика, С., 2001, с.206 и сл.

орган на власт, а като частноправен субект.<sup>4</sup> Възникналото правоотношение е резултат от сложен фактически състав, при който се натрупват административен акт за възлагане на обществена поръчка и към него – сключеният договор с частноправния субект.

## Държавното регулиране – същност и правни форми

Регулирането може да се определи като прилагане на правила за контрол върху цените, продажбите или производството, които са предмет на решения от стопанските субекти. То не е пряко управление на стопанството, а цели подпомагане на ефективността, обуздаване на възможните злоупотреби с пазарна мощ и защита на потребителя, който не разполага с достатъчно информация.<sup>5</sup>

Регулирането се осъществява чрез две основни проявления:

**Икономическо регулиране:** контрол върху цените, въвеждане и прекратяване на определени условия, съпътстващи дадена стопанска дейност (например изискването за лицензия за осъществяването ѝ), въвеждане на стандарти за производство на стоки и услуги в отделни отрасли на икономиката.

**Социално регулиране:** цели защитаване здравето и сигурността на производителите и потребителите. Обект на подобно регулиране са странични дейности, резултат от стопанската – гарантиране сигурността при експлоатация на транспортните средства (например устройството за бдителност в кабината на машинистите („тотман“), скоростомерът), създаване на правила за запазване чистотата на въздуха и водата (определяне на количествени и качествени измерители на отделяните при работа вещества в околната среда).

Традиционният подход при регулиране е нормативният – регулативните мерки се прилагат с цел коригиране дефектите на пазара и стимулиране на конкуренцията при наличието на естествени монополи и при ниска еластичност на търсенето по отношение на цената. А тези фактори са налице в сферата на железопътния транспорт.

**Лицензионни режими.** Регулирането може да се извършва посредством въвеждането на лицензионни режими – в железопътния транспорт за превозвачите и управителите на инфраструктурата. Тези режими регулират достъпа до пазара.

Лицензията за извършване на железопътен превоз на пътници и товари е въведена от Закона за железопътния транспорт (ЗЖТ) в чл.37, ал.1. Тя се издава от министъра на транспорта или от упълномощено от него длъжностно лице. Ал.2 определя, че лицензията по ал. 1 е поименна и не подлежи на

<sup>4</sup> Дерменджиев, Ив., Д. Костов, Д. Хрусанов. Административно право – обща част, С., 2001.

<sup>5</sup> Николова, Хр. Лицензионните режими (...). – Железопътен транспорт, кн. 11/12, 2005.



преотстъпване, като за издаването ѝ се събира такса в размер, определен от Министерския съвет по предложение на министъра на транспорта. В закона се дава легално определение на термина (т.8): *Лицензия* е документът, чрез който на предприятието се предоставя статут на железопътен превозвач с права за упражняване на дейността по железопътен превоз на пътници и/или товари и правото да извършва проверка на техническата изправност на возилата и жп техниката за осигуряване безопасна експлоатация по инфраструктурата и на правоспособността на персонала, зает с управлението им. В чл.48, ал.1 ЗЖТ определя железопътните превозвачи като търговци с основна стопанска дейност предоставяне на железопътни транспортни услуги за превоз на пътници или товари във вътрешно или международно съобщение при задължително осигуряване на локомотиви за теглене на превозните средства. Превозвачите самостоятелно определят своя бизнес план, своите инвестиционни и финансови програми, както и начините на изпълнението им съобразно условията на пазара. Същевременно те са обвързани и с изпълнението на някои социални ангажименти на държавата – предоставянето на преференциални тарифи за пътнически превози на определени социални групи. Тези ангажименти се отразяват пряко върху въпроса за приходите на БДЖ–ЕАД, поради което ще бъдат разгледани по-долу.

## Кратък анализ на приходите на БДЖ

**Първоначални разходи и предприемачески риск.** Основният стълб на приходи за БДЖ са товарните превози. Ето защо договарянето на изгодни превози от този тип има жизненоважно значение за нормалното функциониране на дружеството.

Железницата се отличава с високо равнище на първоначалните и постоянните разходи – поддържат се огромни ремонтни бази, в които е ангажиран многоброен персонал, осигурява се ремонт на локомотиви, вагони. Същевременно техниката е в голяма степен амортизирана, което допълнително увеличава постоянните разходи. За да се намали рискът от покриване на тези разходи, от особено значение е договарянето с големи клиенти за цели влакове (влакови пратки, блок-влакове).<sup>6</sup> Ако заявката за превоз е „сигурна“ или ако капарираната сума покрива първоначалните, а още по-добре – и постоянните разходи, може да се говори за „прехвърлен или споделен“ с клиента предприемачески риск. При слаба натовареност и липса на планираща в реално време система обаче се увеличава вероятността от осъществяване и на неефективни превози – т.нар. търговски риск.

---

<sup>6</sup> *Ангелов, Кр.* Децентрализирано ценообразуване и разходооценяване в железниците. – ЖП Транспорт, кн.5, 2005.

**Частните превозвачи и преразпределението на пазара.** До момента частни превозвачи има само в товарните превози (двама на брой). Тези превози формират основното приходно перо за БДЖ–ЕАД. За съжаление, както отбелязва проф. Йордан Мирчев (председател на Комисията по транспорт и съобщения в 39-ото и 40-ото Народно събрание) в свое интервю пред сп. „Железопътен транспорт“<sup>7</sup>, тези превозвачи изкуствено отнемат част от товарните превози, съответно от финансовия ресурс на компанията. Според проф. Мирчев, дългогодишен директор на БДЖ–ЕАД, новите оператори би трябвало да привнасят нови технологии и да увеличат конкурентността на пазара. Последният сега се преразпределя вместо да се разширява, например чрез транзитни превози.

**Пътническите превози.** Във връзка с осигуряването на тази услуга се проявява и един основен белег на БДЖ – социалната роля. Сега на определени социални категории – учащи се, възрастни граждани, многодетни майки, инвалиди, ветерани от войните или други лица, определени с акт на Министерския съвет – се осигуряват безплатни или пътувания с намалени цени. ЗЖТ изрично посочва, че размерът на средствата за компенсиране на намалените приходи на превозвачите, които са сключили договор за обществена превозна услуга и прилагат пътнически тарифи в интерес на една или няколко социални категории лица, се определя със Закона за държавния бюджет за съответната година (чл. 52). Задължението за извършване на обществена превозна услуга се изпълнява въз основа на договор за поемане на задължение за обществена превозна услуга, който има за цел постигане на определено равнище в транспортното обслужване и цени за даден вид транспортни услуги.

Досегашната практика обаче ясно показва, че средствата, които държавата следва да превежда поради това, че БДЖ осъществява един неин социален ангажимент, обикновено се забавят значително. А това поставя дружеството в крайно неизгодно положение. Като добавим към това и факта, че от печелившите товарни превози „крадат“ частните оператори, можем да си представим защо финансовата ситуация в компанията не е „цветуща“ – невъзможност да се правят така необходимите смени във вагонния парк, на амортизираната техника по поддръжка на съоръженията, забавянето с месеци на заплатите на персонала, невъзможност за редовно обслужване на задълженията си и, едновременно с това, вземания за милиони левове към други държавни предприятия, също в тежко положение. Като виждат това, частните превозвачи разумно изчакват засега с намесата си на полето на пътническите превози. На практика се оказва, че монополното положение само по себе си не е в състояние да гарантира финансовата обезпеченост на БДЖ – тя зависи и от държавната политика в отрасъла – забавено изпълнение на дължимите плащания по преференциалните ценови листи и допускане на частните превозвачи до приходоносните товарни превози.

---

<sup>7</sup> Интервю с проф. Йордан Мирчев. – ЖП Транспорт, кн.5, 2005.

**Конкуренетоспособност.** За да успее да отговори на засилващия се натиск, дружеството БДЖ трябва да съумее да извърши необходимите реформи с цел повишаване на конкурентоспособността си. Нужно е да се гарантира управленската независимост на управляващия орган като реална предпоставка за висока степен на инициативност и отговорност за постигане на по-високи икономически резултати.<sup>8</sup> До момента са предприети редица законодателни и организационни мерки, но очакваните резултати все още не са налице. Сред причините за забавянето и тромавото осъществяване на реформата може да се посочи концентрацията главно върху административното реструктуриране за сметка на пазарното и технологичното. Големи сектори на пазара на транспортни услуги все още не са овладени от железопътните дружества. БДЖ не са направили засега решителната крачка към комерсиалното си преориентиране. От изключително значение за това е и забавянето на процесите и изоставянето на решителността в прилагането на нови механизми, като държавата ревниво брани държавноадминистративния стил на управление. Последният е пряко обвързан с „партийните метли“, които няма как да не се отразят в качеството на ръководството – липса на приемственост и на гаранции, че специалистите с умения и опит ще бъдат оценени и няма да бъдат произволно засегнати от персонални реформи. А именно един екип, който успее да се задържи по-дълго време в компанията, е в състояние да разработи стройна и дългосрочна управленска програма.

Въпросът за липсата на реална конкуренция поставя и проф. Мирчев в своя статия в сп. „ЖП транспорт“<sup>9</sup>. Той изтъква, че моделът за управление в БДЖ не работи поради прекомерното концентриране върху административната реформа. Реформата би трябвало да следва поведението на пазара, неговите изисквания, тя не може да му бъде наложена – превозите са една услуга. За да бъде конкурентна на заобикалящите България транспортни схеми, е необходимо наличието на няколко условия:

- изградена инфраструктура;
- развита мрежа от съвременни транспортни технологии;
- наличие на конкурентни оператори;
- търговска политика, която да стимулира развитието на пазара на железопътни услуги във и през България;
- ангажираност на държавата по отношение развитието на железниците в рамката на националната транспортна политика.

Логичният следващ въпрос е този за държавната намеса, осъществяването на реално държавно регулиране извън лицензионните режими. Като се има предвид безспорната значимост на железницата, несъмнено държавата не може да остане безучастна.

---

<sup>8</sup> Чакъров, Хр. Конкуренетоспособността – жизненоважна за железниците. – ЖП Транспорт, кн.3, 2006.

<sup>9</sup> Мирчев, Й. Да не рискуваме бъдещето на железниците. – ЖП Транспорт, кн. 2, 2006.

## Държавни стратегии в сферата на железопътния транспорт

Министърът на транспорта и съобщенията Петър Мутафчиев в интервю<sup>10</sup> очертава главните параметри на държавното участие в железниците. Правителството разработва и предстои да приеме цялостна стратегия за развитието на инфраструктурата в страната. Основен приоритет е изменението и допълнението на Закона за железопътния транспорт до края на 2006 г., като с това се цели да се решат актуални проблеми. Измененията и допълненията обхващат проблеми, свързани с пълната хармонизация с европейското законодателство, условията и реда за отдаване на концесия на обекти от жп инфраструктурата, механизма за инфраструктурно таксуване в концесионирани жп участъци; създаване на условия и стимулиране на публично-частното партньорство в жп транспорта и др.

**Транспортната политика.** Новата политика на Европейската комисия цели възстановяване на баланса между видовете транспорт, като съживяването на железниците е залегнало в основата на европейската концепция до 2010 г. Сегашната европейска позиция е твърдо за овладяването на монопола и за постигане равновесие между отделните видове транспорт.<sup>11</sup> Същевременно значителен конкурентен натиск се оказва от страна на северните и южните съседи в посока на преориентиране на товарните потоци в региона. Това подчертава необходимостта от решителни държавни мерки.

**Приватизацията.** Въпросът за приватизацията на БДЖ неведнъж е поставян в обществото, но все още ясно решение по него няма. Засега той е отложен за решаване. Според проф. Й. Мирчев<sup>12</sup> следва да се намери подходяща форма БДЖ–ЕАД да излезе от списъка на предприятията, забранени за приватизация, и да му се позволи да се кооперира със сериозни частни превозвачи, които да въведат високи технологии и да допринесат за увеличаване на пазарния дял на железниците в превоза на пътници и товари. Разработва се стратегия, включваща и приватизация, и създаването на смесени дружества, т.е. достатъчно гъвкава.

Темата за приватизацията е чувствителна, особено за персонала, като се има предвид злополучната съдба на някои приватизирани досега дружества и положението на работниците и служителите в тях. Слуховете за възможни кадрови реформи пораждат опасения сред железничарите. Заслужава да се отбележи обаче, че вече има отлив на някои от кадрите към частните превозвачи и Софийския метрополитен с оглед по-добрите финансови условия и редовно-

---

<sup>10</sup> ЖП Транспорт, кн. 3, 2006.

<sup>11</sup> *Димитрова, М.* – Транспортната политика интегрира усилията на парламент и правителство. – ЖП Транспорт, кн. 2, 2006.

<sup>11</sup> ЖП Транспорт, кн. 5, 2005.

<sup>12</sup> Пак там.

то изплащане на трудовите възнаграждения. Ще трябва да се вземат мерки, за да не се окаже БДЖ донор на кадри за другите превозвачи, а самото дружество да започне да изпитва недостиг на квалифицирана работна ръка. Аналитични специалисти от години напускат БДЖ и преминават в частния сектор именно поради неуредиците в компанията и конюнктурните, безпринципни смени на ръководители. Посочената по-горе „политическа метла“ не може да не създава чувството, че ударението не е поставено върху оптимизирането на производителността и финансовия резултат, а върху странични въпроси.

## **Реформата в железопътния сектор по света**

Във връзка с интеграцията на България в ЕС особено важно и полезно е да се направи кратък преглед на реформирането на железниците по света.

През последните тридесет години се забелязва почти навсякъде отстраняване на държавните монополи в сферата на железопътния транспорт. Катализатор на промените е фактът, че във всяка по-развита икономика ударието постепенно се измества от производството на индустриални стоки към усъвършенстването на предлаганите услуги<sup>13</sup>. Реформите в железопътния сектор, изразяващи се в промяна на структурата на собствеността и управленските методи, са последица от тези процеси.

В САЩ (както е днес в България) през 70-те години на XX в. държавното регулиране не позволява на големите компании да се оттеглят от губещите пътнически превози и упражнява контрол върху тарифите на товарните. Това не позволява да се отговори адекватно на потребителските нужди. Товарните тарифи са освободени от държавното регулиране в началото на 80-те години. Секторът все още изпитва затруднения, но ситуацията е значително подобрена.

В Латинска Америка през 90-те години правителствата на Аржентина, Боливия, Бразилия, Чили, Перу, Гватемала и Мексико разделят националните си железници на товарни и крайградски превози. Мрежите са били предоставени на концесия на частния сектор срещу максимално заплащане в полза на държавата при товарните превози и минимална финансова подкрепа при пътническите. Излишният персонал е съкратен в съответствие с програми, предвиждащи специални компенсации за уволнените. Общо погледнато, в началото на XXI в. железниците в Латинска Америка са значително по-стабилни от преди десетилетие.

В Западна Европа трудно може да се даде еднозначна оценка за постигнатото с оглед на различните изходни позиции. В някои страни е заложено на пълно обособяване на управлението на инфраструктурата (Великобритания,

---

<sup>13</sup> *Томов, Ал.* Железниците по пътя на неизбежните реформи. – ЖП Транспорт“, кн. 3, 2006.

Швеция, Дания, Финландия), а в Германия е предпочетен вариант с образуване на холдингова компания, като експлоатацията и инфраструктурата остават под общ контрол.

В Централна и Източна Европа особен интерес предизвиква Естония, която първа приватизира своите железници (EVR). Съотношението частен-държавен контрол в акциите на дружеството е 66 : 34%. EVR стопанисва инфраструктурата и осъществява товарните превози, а пътническите се извършват от частни превозвачи. С 11% годишно нараства обемът на товарните превози между 2001 и 2004 г. След приватизацията обаче правителството променя политиката за достъп до инфраструктурата и EVR е задължена да предоставя пропускателна способност на останалите оператори по претоварените линии. Към това се добавя и фактът, че таксата за достъп е значително по-ниска от това, което EVR на практика разходва. Това от своя страна силно ограничава възможностите ѝ за сериозни инвестиции и може да доведе до прекратяване на приватизацията. В началото на тази година дори се заговори за възможна ренационализация на естонската железница. Става дума за обединяване с притежаваната от естонската държава инфраструктура на Талинското пристанище. По този начин се предвижда естонското транзитно разклонение на коридора Изток – Запад да увеличи възможностите си и конкурентоспособността си на евро-азиатския пазар.<sup>14</sup>

В Япония в средата на 80-те години загубите на японските национални железници достигат 15 млрд. долара, а дълговете – 337 млрд. долара. Правителството поема към приватизация и днес резултатите се оценяват като несъмнен успех.

## **Заклучение**

Държавата трябва да създаде условия за конкурентоспособност на БДЖ след осъществяването на навлизане на частни товарни превозвачи на пазара. Необходимо е да се осъвремени инфраструктурата, с оглед да се увеличи сигурността и средната скорост на движение на пътническите и товарните превози. Това ще доведе неминуемо до повишаване на конкурентоспособността, заедно с осъществяване на по-гъвкаво и пазарно ориентирано управление и осъвременяване на необходимата материална база. Същевременно следва да се гарантира определена сигурност на квалифицираните служители и подборът на кадрите да се прави въз основа на професионалните им умения. Държавата ще трябва да балансира и обществен интерес във връзка със запазване, ако не изцяло, то поне в известна степен на преференциалните цени за определени пътнически превози. Предвид неблагоприятния развой на събитията в редица приватизирани държавни предприятия, едва ли

---

<sup>14</sup> ЖП Транспорт, кн. 2, 2006.

приватизацията е правилният подход за БДЖ. Още повече че това дружество има особена социална роля, а евентуална неуспешна приватизация ще има изключително тежък отзвук не само в рамките на самите Български държавни железници.

Трябва да се изготви своевременно стратегия, която да отчита съществуващите слабости към момента, желаните резултати и набелязването на съответните средства за привеждането на системата в желаното състояние. Необходимо е бързо и адекватно действие, за да не останат плановете нереализирани. Мерките са още по-належащи с оглед произтичащите задължения на България от членството ѝ в Европейския съюз и силно конкурентната среда там.

Особено внимание трябва да отдели държавата на жп транспорта като го финансира за закупуване и изработване евентуално на съвременни бързодвижещи се електрически композиции и вагони. През последните години станаха твърде много катастрофи с изгорели стари и лошо поддържани влакови композиции, при някои дори с човешки жертви.

## Библиография

- Ангелов, Кр.* Децентрализирано ценообразуване и разходооценяване в железниците. – ЖП Транспорт, кн.11/12, 2005.
- Дерменджиев, И., Д. Костов, Д. Хрусанов.* – Административно право на Република България. Обща част, С., 2001.
- Димитрова, М.* Транспортната политика интегрира усилията на парламент и правителство. – ЖП Транспорт, кн.2, 2006.
- Закон за железопътния транспорт.
- Конституция на Република България.
- Мирчев, Й.* Интервю. – ЖП Транспорт, кн.5, 2005.
- Мирчев, Й.* Да не рискуваме бъдещето на железниците. – ЖП Транспорт, кн.2, 2006.
- Мутафчиев, П.* Интервю. – ЖП Транспорт, кн.3, 2006.
- Николова, Хр.* Лицензионните режими – инструменти на държавното регулиране в транспорта. – ЖП Транспорт, кн.11/12, 2005.
- Решение на Конституционния съд № 6/2000 г.
- Стойчев, Ст.* Конституционно право, С., 2002.
- Томов, Ал.* Железниците по пътя на неизбежните реформи. – ЖП Транспорт, кн.3, 2006.
- Узунов, Ат.* и др. Микроикономика, С., 2001.
- Чакърров, Хр.* Конкурентоспособността – жизненоважна за железниците. – ЖП Транспорт, кн.3, 2006.

# ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ НА СПОРТА В БЪЛГАРИЯ

*Венцислав Петров*

## Въведение в проблема

Значението и мястото на спорта и физическата активност в съвременното общество са безспорни. Никой не оспорва ролята им за укрепване здравословното състояние на човека, за стабилизиране на психическата му кондиция, като средство за отдих и социални контакти. Още древните гърци са изтъквали приноса му за хармоничното и пълноценно развитие на човешката личност. Те издигат в идеал калокагатията – синтез между физическа и духовна сила и красота. Неслучайно в Древна Гърция наред с философията, математиката и литературата огромно развитие бележи и спортът. Достатъчно е да споменем раждането на Олимпийските игри, които и днес правят спорта част от живота на милиони хора по света. Същата идея е заложена и в прословутата максима на Ювенал – „Mens sana in corpore sano“ – „Здрав дух в здраво тяло“.

Съществува обаче и една друга функция на спорта, на която се обръща по-малко внимание. Управляващите структури, били те тоталитарни или авторитарни режими или демократични правителства, почти винаги не възприемат спорта като самостоятелна област на функциониране. Както в миналото (през целия XX в.), така и днес те го разглеждат като инструмент за постигане на широки политически и социални цели. В някои либерални общества това не е така. Там спортът се приема за сфера на гражданска изява, която не се нуждае от специално регулиране. Българската държава обаче винаги е управлявала близък контрол върху спорта. В различните периода на развитие неизменно е съществувала държавна организация за спорта. Характерни за нея са честите преобразувания – от полузависима обществена организация до агенция или министерство. Тази пряка зависимост на развитието на спорта от държавната политика е следствие от влиянието на Германия, а по-късно на СССР. В зависимост от това могат да се обособят 3 периода в развитието на българския спорт: до 9.IX.1944 г., между 1944–10.XI.1989 г. и от 1990 г. до днес.

## Българският спорт до 9.IX.1944 г. Начало на държавния контрол върху спортната дейност

Първият период преминава изключително под влияние на немската доктрина. Трудно може да се датира началото на този етап. Спортната дейност в България започва да се развива веднага след Освобождението от турско



робство (1878). В Източна Румелия се създават гимнастическо-стрелкови дружества, чиято привидна цел е да привличат населението към физическа активност. Всъщност обаче те тайно извършват военно обучение и целят да подготвят населението за въоръжена борба за национално обединение. След Съединението от 1885 г. на различни места в обединената държава започват да възникват гимнастически дружества. Те обаче се появяват и развиват самоинициативно, без да са обединени в обща организация и без държавата да осъществява контрол върху тях.

От 1897 г. датира първата проява на държавна намеса в спортната дейност. Тогава Министерството на образованието издава директива, в която призовава всички образователни институции да подпомогнат изграждането и развитието на гимнастически клубове в спорта. Трябва да се отбележи, че до 30-те години на XX в. всички спортни дейности се наричат с общия термин „гимнастика“. От текста на директивата личи, че на спортните учреждения започва да се гледа като на специфични средства за социално възпитание. Новото отношение на държавата към тях е резултат от взаимстване на опит от Италия, където вече са създадени подобни организации, наречени „Балила“ и „Авангардисти“.

В резултат на държавната подкрепа през 1898 г. се създава първата национална спортна организация, наречена „Юнак“. Тя се учредява от 15 гимнастически дружества. „Юнак“ представя България в МОК и ФИФА. Създателите на националната организация са обединени от концепцията на холизма. В нейната основа, положена още в Древна Гърция, е идеята за балансираното развитие на физическата и интелектуалната същност на личността.

През 20-те и 30-те години на XX в. започва да се чувства мощно немско влияние върху българската икономика, образование, литература, спорт. То се засилва след военния преврат от 9.VI.1923 г., който довежда на власт прогермански настроено правителство начело с Александър Цанков. Под влияние на немската националсоциалистическа идеология концепцията за холизма в България се измества от доктрината за атлетизма. В България тя става популярна като аполонизъм. В основата ѝ са идеите за Фридрих Ницше. Немският философ създава образа на Свръхчовека („Ueberschensch“) – силен, мъжествен, целеустремен, който ще се появи и ще се възкачи на власт, за да наложи своята воля върху безличното множество, водено от християнски робски манталитет. Тази нова власт ще разруши всички стари институции, традиции, ценности и ще изгради една нова държава. Тя ще постигне национално обединение, ще преживее огромен възход и ще властва над своите врагове. Именно идеите на Ницше залягат в основата на националсоциалистическата и фашистката идеология.

Под нейното влияние българските управляващи променят виждането си за спортната дейност и започват да се стремят към засилване на държавния

контрол върху нея. Държавата започва да придава военен характер на спорта. Целта е чрез физическо възпитание и военна подготовка да се създаде здрава, силна и организирана младеж, контролирана от държавата. За целта правителството на Александър Цанков, а впоследствие кабинетите на Андрей Ляпчев, Александър Малинов и Никола Мушанов предприемат редица стъпки. През 1923 г. с подкрепата на Министерство на образованието и Министерство на отбраната се създава Българска младежка скаутска организация. Министър-председателят Цанков издава директива до всички училища, в която разпорежда училищната униформа да се замени със скаутска.

През 1923 г. се създава Българска национална спортна федерация. Три години по-късно е основана Конфедерация за физическо възпитание. Това е държавен орган със самостоятелен бюджет. Неговата цел е въвеждане на единна система за физическо възпитание в училищата.

През 1931 г. е приет Закон за физическото възпитание на българската младеж (ЗФВБМ). Той предвижда за първи път отделяне на специален бюджет за спорта. Средствата в него се разпределят между спортните дружества според постигането на определени критерии: новоприети членове, общ брой на участниците, прояви и т.н. Освен това законът предвижда развитие на спортната дейност сред работниците. По този начин се поставят основите на единна и централно координирана система на спорта, подчинена на държавната доктрина. Тази система се използва и като инструмент за развитието на международните отношения. През 1931 г. с помощта на правителството се създава Национален олимпийски комитет. Неговата първа проява е провеждането на Балканиада – състезания по няколко вида спорт между балканските държави. Това оказва положително влияние върху отношенията между тях. Комитетът изпраща български спортисти на Олимпийските игри в Берлин през 1936 г., отново със съдействието на правителството. Това допринася за изграждане на още по-тесни връзки между България и Германия, което дава основание на Българската комунистическа партия многократно да протестира против „опитите на държавата да използва спорта за фашистка клауза“.

Въпреки това държавната намеса в спорта става все по-силна, особено след преврата от 19.V.1934 г. Дошлото на власт правителство на Военния съюз и Политически кръг „Звено“ се ръководят от идеята за радикални обществено-политически промени. Повлияни от немския опит, те искат да установят управление на „елита“, на „компетентните“, което да даде приоритет на националните интереси. Едно от средствата за изпълнение на програмата им е налагането на всеобхватен контрол върху спортната дейност. В същото време опасността от избухване на война поражда нуждата от по-ефективна организация на младежта.

Поради това през 1937 г. е вкарана поправка в ЗФВБМ, с която се разширяват правомощията на министъра на образованието. Той вече може да назначава и разпуска ръководството на всички спортни организации, да

изисква пълни отчети от тях и т.н. През 1941 г. е приет и Закон за организацията на българската младеж. Въз основа на неговите разпоредби се създава държавната организация „Бранник“, членуването в която е задължително за всички младежи между 10 и 21 години. Там те преминават през общофизическа и военностроева подготовка.

Този първи период от развитието на българския спорт под държавно ръководство завършва с идването на власт на правителството на Отечествения фронт на 9.IX.1944 г. Той се характеризира със силно влияние на немската националсоциалистическа идеология и опит. Другата особеност през него е, че всяко ново правителство изгражда нова централизирана структура на спорта, която да обслужва неговата политика. Цялостната промяна в политическата и общественоекономическата сфера довежда до съвсем нов облик и на българския спорт.

### **Българският спорт и държавният контрол върху него в периода 1944–1989 г.**

Новата власт, ръководена от марксистко-ленинската идеология, извършва радикални промени в българското общество и в структурата на държавните органи. Тя се ръководи от идеята за общество, организирано и направлявано от Партията. Функцията и мястото на всеки индивид в това общество е определено и фиксирано. Върху всяка дейност се осъществява строг контрол от държавата.

Тези промени дават своя отпечатък и върху спортната дейност. Избледняването на разликата между държава и общество води до премахване на разграничението между държавни и спортни организации. Частната инициатива изчезва. Всички стратегически решения се формулират от държавата и се свеждат до спортните организации за изпълнение. Ръководителите на националните спортни организации допреди 9.IX.1944 г. са уволнени, пратени в затвор, а някои от тях – избити. Заменени са с членове на БКП, много от които нямат нищо общо със спортната дейност.

През 1947 г. се разпускат различните спортни структури и се създава единна централизирана система, наречена Върховен комитет по физическата култура. Броят на спортните клубове в училища, висши учебни заведения и предприятия се намалява, но за сметка на това се увеличават членовете им. Клубовете, както и самата организация, нямат съдебна регистрация, която да определи и да гарантира правния им статут. Това е направено умишлено, с цел те да станат уязвими за административна намеса.

Централният орган на структурата се преименува на Български съюз за физическо възпитание и спорт (БСФС). Клубовете се назовават Дружества за физическо възпитание и спорт (ДФС) и Туристически спортни дружества (ТСД). Към тях се зачисляват голям брой кадри, които провеждат политиката

на властта. Техният брой към 1989 г. е 4000 души. По този начин се ограничава компетентността на спортните ръководства да вземат независими решения. Държавната намеса е на всяко ниво. Тя достига дори до тренировъчно-състезателния процес и засяга компетенцията на треньорите и инструкторите. Държавната политика определя и спортовете, на чието развитие се обръща по-голямо внимание. Това обикновено са индивидуални спортове, при които е необходима подготовка на по-малък брой класни състезатели. Това улеснява постигането на определена от държавата цел – спечелването на олимпийски и световни титли. Благодарение на тази политика България достига големи върхове във вдигането на тежести, борбата, художествената гимнастика. Тодор Живков изпраща 86 официални обръщения до изявени спортисти. Във всяко едно от тях той подчертава, че успехът е постигнат не толкова от конкретния спортист, а от Партията и народа. Най-важните решения в областта на спорта се диктуват от СССР.

Териториалният принцип на развитие на спорта се заменя с професионален и ведомствен. Спортната активност започва да се осъществява по местата, където хората учат и работят. Възникват мрежи от спортни клубове в училища, висши учебни заведения, предприятия и институции. Тяхното финансиране се осъществява едновременно от самата институция или учреждение и от централния спортен ръководен орган. Средствата за спортната дейност се осигуряват от различните държавни институции (армия, милиция и др.), от профсъюзите, Спортния тотализатор, Комсомола. От началото на 80-те години популярна форма на спонсориране на спорта на местно ниво става патронажът от страна на централните всекидневници – в „Народен спорт“, в „Работническо дело“ и др. Основен доставчик на спортни съоръжения са профсъюзите.

На базата на така организираната спортна дейност правото на хората да спортуват се трансформира в задължение. Появява се единна държавна стратегия за цялото спортно движение. На спорта държавните ръководители гледат като на възможност за мобилизиране на масите. Модел за това е Спартакиадата – всенародно състезание, което се провежда през 4 години и включва всички спортни колективи – от тази по местоживеене до национално равнище. Спортът се разглежда и като част от по-широко обществено движение, наречено „физическа култура“. То трябва да изгради здрава и трудоспособна нация, която да „строи социализъм“ според господстващата идеология.

## **Българският спорт след 1989 г.**

След падането на комунистическата власт на 10.XI.1989 г. тази идеология е отречена. Започва разрушаване на съществуващите социалистически структури. Като такива са окачествени и спортните структури и стратегии въпре-

ки протестите на много спортни деятели, че БСФС е обществена организация. През 1992 г. БСФС и Дружествата за физическо възпитание и спорт са ликвидирани. Създава се нова структура, наречена Комитет за младежта и спорта (КМС). Оттогава до днес тя претърпява редица метаморфози в наименованието си и съответно в правния си статут. КМС е преименуван на Комитет за младежта, физическото възпитание и спорта. Впоследствие е трансформиран в Държавна агенция за младежта и спорта. В периода между 2002 и 2005 г. организацията е въздигната в ранг министерство – Министерство на младежта и спорта. През 2005 г. отново е превърната в Държавна агенция за младежта и спорта.

В периода 1990–1996 г. държавата почти напълно се оттегля от спорта. През 1996 г. тя отново възвръща ръководната си роля, но вече в съвсем различни рамки. През същата година е публикувана Концепция за системата на физическото възпитание и спорта. Народното събрание приема Закон за физическото възпитание и спорта (обн. ДВ, бр.58 от 9 юли 1996 г.). В тях е изложена една нова стратегия за развитието на спорта, която твърде много се различава от социалистическата.

Основните цели, които дотогава са развитие на масов спорт и стремеж към високо спортно майсторство, са заменени от тясна насоченост към елитния спорт. Приоритет става националният отбор вместо цялостното развитие на съответния спорт. Това е най-ясно изразено в някои спортове, например вдигането на тежести и плуването. Намалява интересът към развитието на спорта в училищата и университетите, а в учрежденията и институциите почти изчезва организираната спортна дейност. Загиването на направлявания от държавата масов спорт поражда липса на възможност при повечето хора да се занимават със спорт. Това води до възникване на частни спортни съоръжения, най-вече фитнес зали. Спортът вече не е задължение, а право на личността.

Законът за физическото възпитание и спорта регламентира и новия правен статут на спортните организации. Според чл.10, ал.2 от същия закон такива са спортните клубове, спортните федерации и националните спортни организации. Клубовете са задължени в едномесечен срок от придобиване качеството на юридическо лице да подадат документи за членство във федерациите. Спортните клубове по принцип се създават като юридически лица с нестопанска цел. Тези от тях, които развиват и осъществяват професионален спорт, могат да се регистрират като акционерни дружества, т.е. да са юридически лица със стопанска цел. Те са задължени „да регламентират чрез договор правата и задълженията на професионалните спортисти съгласно определения им статут“. Промените в статута на клубовете – вливане, сливане, разделяне и отделяне – се извършват съгласно правилата на Търговския закон (обн. ДВ, бр.48 от 18 юни 1991 г.), когато са акционерни дружества, или на Закона за юридическите лица с нестопанска цел (обн. ДВ, бр.81 от 6 октомври 2000 г.).

Спортните клубове се обединяват в спортни федерации, които са юридически лица с нестопанска цел. Същият правен статут имат и националните спортни организации. Те са „доброволни сдружения на спортни клубове и/или спортни федерации, които координират дейността им“. Освен налагането на координация и контрол тези сдружения взаимодействат с държавата и международните спортни организации при сформирването и осъществяването на национална спортна политика.

Различен е начинът на стопанисване на спортните обекти и съоръжения. Сравнително малко на брой са тези, които са частна собственост на клубовете. По-големият брой спортни бази са държавна или най-често общинска собственост. Тези от тях, които са публична държавна или общинска собственост, се предоставят на спортните клубове чрез концесия по реда на Закона за концесиите (обн. ДВ, бр.36 от 2 май 2006 г.) Разпореждането с обектите, които са частна държавна собственост, става по ред, определен от Министерския съвет, а за обектите частна общинска собственост – по реда, определен от общинските съвети.

Значителна е промяната и в начина на финансиране на спортните клубове в периода след 1989 г. Тези от тях, които са юридически лица с нестопанска цел и следователно не могат да осъществяват търговска дейност, имат няколко начина на финансиране. По-важните от тях са: предоставяне на средства от държавата и общините, приходи от Спортния тотализатор, събиране на членски внос, получаване на приходи от трансфер на състезатели и от реклама, дарения и спонсорство. Поради недобрата законова регламентация на спонсорството то навлиза в недостатъчна степен в спортната дейност. Силно ограничени са и държавните и общинските средства. Твърде често органите на местното самоуправление отказват да дадат необходимото съдействие на спортните клубове. Събирането на членски внос също не е достатъчно ефективно средство поради затрудненото материално положение на голяма част от населението. Това е особено силно изразено в малките населени места и в по-слабо развитите в икономическо отношение райони. Всичко това води до финансова недостатъчност в повечето спортни клубове. Съчетано с необходимостта от плащане на наем за ползване на държавни и общински спортни съоръжения, това води до тотална криза в много спортни клубове.

Така очертанят неблагоприятен климат за осъществяване на спортна дейност в периода след 1990 г. води до спад в развитието на българския спорт. Намалява броят на спортните клубове, спадат резултатите в международното представяне на различни спортове, в които България има традиции: баскетбол, художествена гимнастика, вдигане на тежести.

## Заклучение

Българският спорт преминава в своето развитие през три основни етапа. Независимо от различията през тях, винаги държавата се е опитвала да поддържа строг контрол върху него, да го регулира и да направлява тенденциите в развитието му. Целта на управляващите във всеки етап е да използват спортната дейност като средство за постигане на своите политически цели. В третия етап, който продължава и днес, държавната политика води до голяма криза в спорта. За да се преодолее тя, са необходими спешни законодателни промени. Първо, нужно е да се усъвършенстват спортните структури и начинът за преотстъпване на тях на средства от държавния и общинския бюджет. Второ, трябва да се регламентира спонсорството като начин за финансиране. За юридическите и физическите лица, даряващи средства на спорта, трябва да се предвидят данъчни облекчения, които да ги насърчават. Такъв опит е правен в България в средата на 90-те години на XX в. Днес такова е положението в редица европейски страни със силно развит спорт – Русия, Испания, Италия. Трето, но не на последно място, необходими са мерки и за решаване на проблема със спортните бази. Най-удачното решение е правото на собственост върху тях да се прехвърли на клубовете, които ги стопанисват и ползват. Необходимо е обаче да се ограничи възможността за отчуждаването на тези имоти, за да се избегне използването им за цели, несъвместими със спортната дейност. Другата възможност е спортните съоръжения да се отдават на концесия или под наем на клубовете за голям период от време и по възможност безвъзмездно. Само след извършването на тези промени в държавната политика българският спорт ще си възвърне своите позиции и върхове.

## Библиография

- Гиргинов, В., П. Банков, Ив. Сандански.* Спорт – социални и политически анализи, С., 2006.
- Гиргинов, В., М. Колинс.* Спортът в източноевропейското общество, С., 2005.
- Гиргинов, В.* Спонсорство на спорта, С., 1995.
- Делев, М., А. Николов, А. Иванчев, В. Янчев.* История за зрелостници и кандидат-студенти, С., 2001.
- Закон за физическото възпитание и спорта. ДВ, бр.58 от 9 юли 1996 г.
- Закон за юридическите лица с нестопанска цел. ДВ, бр.81 от 6 октомври 2000 г.
- Петрова, Н.* 100 години обществени физкултурни организации в България, С., 1978.

# **ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ В ОБЛАСТТА НА ТРУДОВИТЕ ОТНОШЕНИЯ И СОЦИАЛНИЯ ДИАЛОГ В БЪЛГАРИЯ**

*Радина Къосева*

Основната цел, залегнала в настоящото изследване, е кратко информационно-аналитично изложение на същността на социалния диалог в България като инструмент за регулиране и усъвършенстване на трудовите и социалните отношения, набелязване на основните проблемни точки в развитието му и отправяне на препоръки за преодоляването им.

Актуалността на разглежданата проблематика е безспорна и неизчерпаема. Значението на социалния диалог и тристранното сътрудничество е признато отдавна – още през 1919 г., когато Международната организация на труда включва в своя устав като един от основните принципи „принципа на трипартизма“ – тристранно участие на представители на правителството, работодателите и синдикатите, и върху него изгражда своята структура и дейност.

Постепенно социалният диалог и трипартизмът се превръщат в доказани ценни и демократични средства за постигането на консенсус при вземането на решения на национално и регионално ниво въз основа на свободните преговори и постигането на взаимно приемливи решения независимо от противоречивите интереси на участниците. Всичко това превръща социалния диалог в централен елемент на демократичните общества. За да бъде ефективен, се изисква всеки един от партньорите – правителство, синдикати и работодателски организации, да прояви добра воля, добронамереност и активност, насочени към развитие на социалните и трудовите отношения.

Изследователските задачи, чрез които се постига поставената цел, са:

1. Разкриване същността на социалния диалог;
2. Излагане на кратки исторически бележки относно възникването на социалния диалог в България;
3. Анализ на ролята на социалните партньори в рамките на социалния диалог;
4. Посочване на мястото на колективното договаряне и уреждането на колективните трудови спорове в социалния диалог;
5. Очертаване на основните предизвикателства днес пред социалния диалог;
6. Отправяне на препоръки за по-ефективно развитие на социалния диалог в България.



## Социалният диалог в България

**Същност на социалния диалог.** Държавното регулиране на трудовите отношения е тясно свързано с осъществяването на т.нар. социален диалог. Свободата на сдружаване и колективно договаряне са в основата на социалната справедливост и демокрация. Те формират фундаменталните принципи при работа, както те са формулирани в Конвенцията за свобода на сдружаването и защита на правото на организиране от 1948 г. и Конвенцията за правото на организиране и колективно договаряне от 1949 г. Свободата на сдружаване и правото на договаряне са от първостепенна важност както за работниците, така и за работодателите относно ангажирането им в преговори за постигане на взаимно изгодни колективни споразумения. Конструктивните преговори съдействат за по-справедливо икономическо развитие чрез сътрудничество за повишаване производителността и подобряване условията на работа.

Какво точно означава социалният диалог?

Както е дефиниран от Международната организация на труда, той включва всички форми на обмяна на информация, консултиране, колективно преговаряне и механизми за съвместно вземане на решения, основани на различни процедури, между правителствата, представителите на работодателите и работниците по въпроси, отнасящи се до икономически и социални политики от общ интерес. Той може да доведе до тристранен процес, в който правителството официално взема участие, или до двустранни отношения между синдикалните и работодателските организации (вж. фиг. 1).<sup>1</sup>

Същността на социалния диалог в България е нормативно закрепена в чл.2. от КТ: *Държавата регулира трудовите и непосредствено свързаните с тях отношения, осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище след консултации и диалог с работниците, служителите, работодателите и техните организации в дух на сътрудничество, взаимни отстъпки и зачитане на интересите на всяка от страните.*

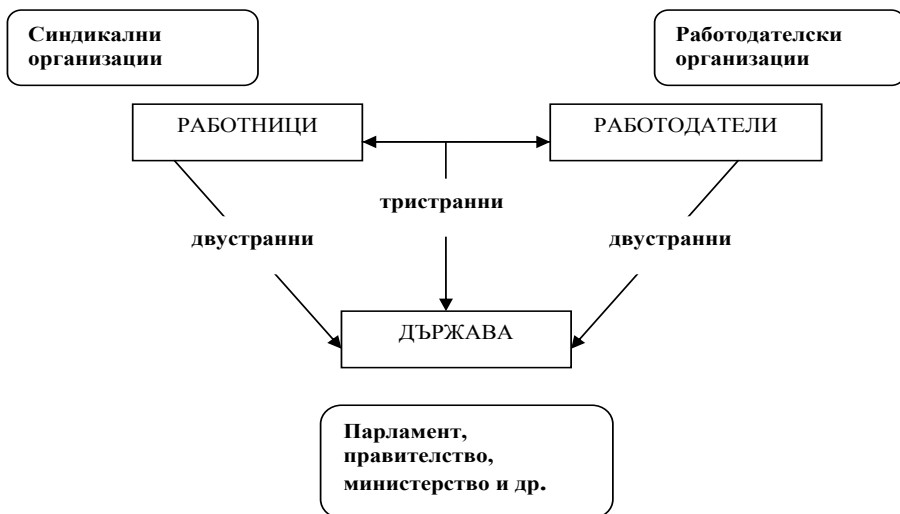
Първостепенната цел на социалния диалог е да способства за социален мир и стабилност и по този начин за социално и икономическо развитие. Той е механизъм, който насърчава консенсуса по фундаментални въпроси между основните индустриални партньори и може да ограничи социалните конфликти чрез процедури за мирно решаване на споровете.

Социалният диалог е в основата на европейския социален модел, който дава на социалните партньори способността да се ангажират с провеждането на диалог, който да доведе до сключването на колективни трудови договори, регламентиращи отделни аспекти и основни проблеми в индустриалната сфера. Механизмът на социален диалог предвижда процедури на консулти-

---

<sup>1</sup> Киров, В., Ж. Пренс. Насърчаване на социалния диалог в България, Фондация за издигане на социалното доверие, С., 2007, с. 4.

ране между представителните социални партньори в ЕС, съвместни действия, дискусии и преговори, подкрепени от институциите на ЕС.



Фигура 1. Диаграма на социалния диалог

**Възникване на социалния диалог в България.** Тристранното сътрудничество е една от големите социални идеи на ХХ в. Първоначално възниква в края на Първата световна война, когато през 1919 г. се създава Международната организация на труда (МОТ). В нейния устав тази идея получава своето първо международноправно признание, а след края на Втората световна война – и своето по-нататъшно развитие във Филаделфийската декларация от 10 май 1944 г. Между двете световни войни, и особено след края на Втората световна война, тристранното сътрудничество намира широка уредба в националните законодателства и практика на преобладаващия брой държави в света, за да се превърне днес в един от универсалните принципи на съвременното трудово право.

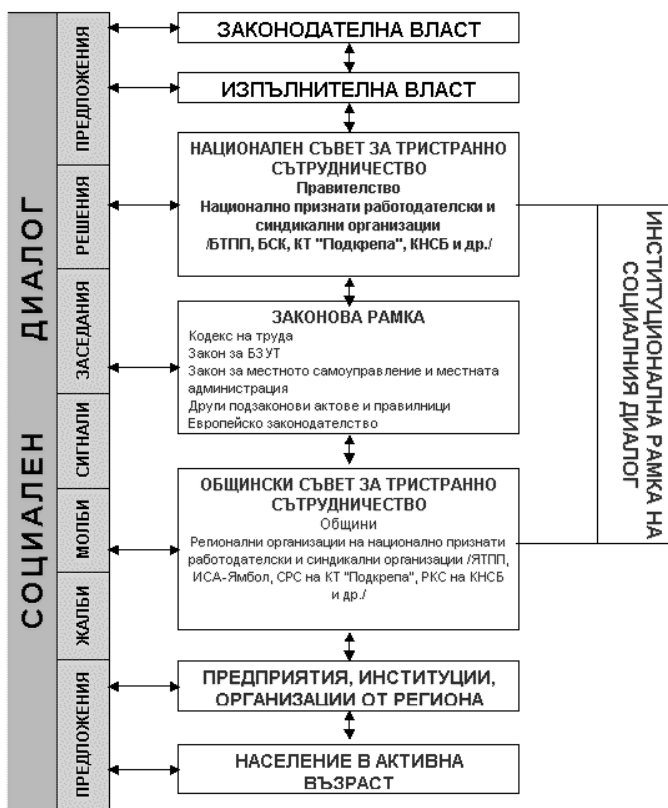
В България тристранното сътрудничество е един от символите на промяната в социалния живот. То е израз на нова философия и на нов модел на трудовите отношения. Така се появява придобилият широка известност чрез интернационализираното му наименование принцип на трипартизма в трудовите отношения. Той има институционална структура и се състои от органите, които образуват Национална система за тристранно сътрудничество (вж. фиг. 2). Това са:

- Националният съвет за тристранно сътрудничество;
- съвети на отраслово и браншово равнище – по министерства и ведомства;
- съвети на териториално равнище – областни, общински и други регионални съвети за тристранно сътрудничество.

Характерът си на система тези органи дължат както на организационната си обвързаност, зависимост и подчиненост едни на други, така и на общността на целите и задачите, които изпълняват. По определени въпроси тристранното сътрудничество може да се осъществява само на едно от посочените негови нива – на национално или отраслово и/или общинско равнище.

Съгласно установената практика и действащата в момента правна уредба страните, които участват в тристранното сътрудничество, са представители на държавата и социалните партньори, национално признати от МС на основание преброяване и спазване на критериите, заложен в КТ.

А. От страна на държавата, в зависимост от нивото на което се осъществява тристранното сътрудничество, участват органите на изпълнителната власт: зам.-председател на Министерския съвет (като председател на Националния съвет за тристранно сътрудничество – НСТС), министри, ръководители на ведомства. На общинско равнище органите на местното самоуправление в социалния диалог се представляват от кметовете.



Фигура 2. Схема за структурата и реализация на социалния диалог в национален и регионален аспект

**Б.** От страна на синдикатите участват две представителни синдикални организации – КНСБ (президент д-р Желязко Христов) и КТ „Подкрепа“ (президент д-р Константин Тренчев).

**В.** Представителни са и шест работодателски организации:

- Българската търговско-промишлена палата (БТПП) – председател Божидар Божинов;
- Българската стопанска камара (БСК) – председател Божидар Данев;
- Съюз за стопанска инициатива – председател проф. д-р Борислав Борисов;
- Български съюз на частните предприемачи „Възраждане“ – председател Манол Велев;
- Асоциация на индустриалния капитал в България – председател Васил Велев;
- Конфедерация на работодателите и индустриалците в България – председател Иво Прокопиев.

Социалният диалог се осъществява и чрез работата на други държавни и обществени институции, в които участват и представители на социалните партньори, между които Националният осигурителен институт, Националната здравно-осигурителна каса, Националният институт за помирение и арбитраж и др.

Въвеждането на тристранното сътрудничество у нас започва през пролетта на 1990 г. като част от дълбоките демократични промени в обществото от края на 1989 г. и оттогава насам се развива динамично и се усъвършенства. То е един от символите на промяната в трудовите отношения.

Основополагащо значение за развитието на тристранното сътрудничество у нас има Кодексът на труда, в който през 1993 г. за първи път се урежда сътрудничеството между работодатели, синдикати и държава в системата на трудовите отношения. Кодексът на труда въвежда един основополагащ принцип – *всички проекти на нормативни актове, програми, планове и стратегии в областта на трудовите и осигурителните отношения и въпросите на жизненото равнище се обсъждат от социалните партньори преди внасянето им за обсъждане от правителството на страната.*

Промените в механизмите на социалния диалог намират отражение в законодателните промени от периода 1997–2001 г. След 1997 г. обхватът на социалното партньорство се разширява за пореден път чрез използване на нови механизми като например:

- участие на социалните партньори в работата на парламента;
- формиране на специализирани работни групи за сътрудничество при подготовката на социални закони;

- привличане на социалните партньори и други организации на гражданското общество в структурите за подготовка и преговори за присъединяване на страната към ЕС.

През 2001 г. се приемат изменения и допълнения в действащия Кодекс на труда, с които е отговорено на предизвикателствата към социалния диалог, породени от трансформациите в собствеността, утвърждаването на пазарната икономика, действието на валутния борд, провежданите реформи в социалната сфера. С тези промени се дава свобода на двустранния социален диалог чрез признаване важността на КТД, сключени на отраслово и браншово ниво между всички признати социални партньори. По тяхно искане те могат да бъдат разпространени (или определени клаузи от тях) от министъра на труда и социалната политика върху целия отрасъл или бранш.

На 15 февруари 2002 г. правителството подписва Харта за социално сътрудничество с представителните организации на работниците и служителите и на работодателите, последвана през март от Споразумението за сътрудничество между същите страни.

Качествено ново развитие социалният диалог получи с подписването на Пакт за икономическо и социално развитие на България до 2009 г. С него правителството и социалните партньори за първи път постигат договорености за формиране и провеждане на политики в икономическата и социалната сфера и за участие на организациите на работодателите и на синдикатите при спазване основополагащите принципи на Европейския социален модел.

Така българският модел на тристранно сътрудничество и социален диалог изминава своя дълъг път на утвърждаване. Едно от постиженията на демократичното ни развитие безспорно е преходът от централизирани и предопределени от държавата индустриални отношения към многообразието, противоречивостта и разширяващата се свобода на индустриалните отношения в условията на пазарна икономика. Така обществото възприема принципите на модерния социален диалог, който изисква съществуването на силни и компетентни организации на социалните партньори в България.

**Ролята на социалните партньори в социалния диалог.** Тя се засилва с течение на годините. Постепенно представителите на работодателите и синдикатите се превръщат в основен гарант за прилагане на принципите на ЕС по отношение на трудовите отношения в следните направления:

- безопасни и здравословни условия на труд;
- размер на основното и допълнителното трудово възнаграждение;
- осигурителни отношения;
- отпуски, работно време и др.;
- обезщетения, социално-битово обслужване;
- равни възможности при равни условия;
- борба с корупцията;

- право на информиране и консултиране;
- право на достъп до трудова заетост;
- антидискриминационни практики;
- консултации със социалните партньори и предложения за промени в законодателството.

В съвременните индустриални отношения ролята на социалните партньори на всички нива е изключително важна. Те трябва да бъдат предварително информирани и консултирани, за да се стигне до вземането на най-правилните и законосъобразни решения за просперитета на бизнеса, максимално запазване на работните места и защита на трудовете, социалните и синдикалните права на трудещите си. Това спомага за издигане степента на отговорност на партньорите, довежда до реалното изменение на традиционните подходи при колективното договаряне и гарантира усвояването на новите аспекти на социалния диалог в контекста на членството ни в ЕС.

Диалогът между социалните партньори е изключително важен както при колективното трудово договаряне, така и при разрешаването на колективните трудови спорове в техния зародиш. Липсата на гъвкавост и доверие, преобладаващи по време на преговорите между социалните партньори, не улеснява намирането на подходящи решения на променящите се проблеми. Синдикатите често се оплакват, че в повечето компании от частния сектор работодателите отказват да преговарят с тях. Работодателите, от своя страна, укоряват синдикатите в липса на разбиране към стратегическите планове и цели на техните компании, продиктувани от икономическата и социалната действителност.

Нов етап в засилващата се роля на социалните партньори бележи участието им в процеса на присъединяване на България към Европейския съюз. Те участват в работни групи, които изготвят позиции, проекти на нормативни актове за включване на достиженията на правото на ЕС като част от българското законодателство по определените преговорни глави, част от предприсъединителния процес. Това ползотворно сътрудничество продължава и днес – социалните партньори участват в процеса на изготвяне на национални позиции по общоевропейски въпроси, а също така участват пряко в работата на органите и институциите на Европейската комисия.

**Колективното договаряне и колективните трудови спорове като част от социалния диалог.** Колективното договаряне е процес на преговори между организациите на работниците и работодателите (или отделни работодатели) по всички въпроси, свързани със заплащането и условията на заетост. За работниците колективното договаряне означава съдействие да изразят мнението си за гарантиране на добро заплащане и условия на труд. То също е предпоставка за участието им при разпределение на ползите от

икономическия прогрес. За работодателите колективното договаряне е средство за запазване на социалния мир и просперитет. Успешното договаряне се изразява в постигането на колективно споразумение.

В процеса на преговаряне между страните често се стига до т.нар. колективен трудов спор. Възниква въпросът: „Кога е налице колективен трудов спор?“ Няма правна уредба от кой момент колективните преговори се превръщат в спор. Това налага необходимостта от прецизиране на нормативната уредба по отношение на този ключов момент.

Колективните трудови спорове са неизбежна фаза от развитието на индустриалните отношения както в обществото, така и в отделното предприятие. Те са израз на сблъсъка на интересите на страните в трудовите отношения.

Основният инструмент за тяхното решаване е Законът за уреждане на колективните трудови спорове (ЗУКТС). Този закон определя страните по колективните трудови спорове и изяснява редица правни въпроси. Чрез него за първи път се уреждат разнообразните начини и съответните процедури за разрешаване на колективните спорове – непосредствени преговори, арбитраж, стачка.

ЗУКТС посочва доброволното уреждане на колективните трудови спорове като основен метод за тяхното уреждане. За това като най-приемлива форма се предлагат непосредствените преговори между работниците и работодателите или между техни представители по свободно определена от тях процедура. Нормативно е уреден и трудовият арбитраж. Тази възможност обаче се използва изключително рядко. От една страна, причина е вероятно липсата на традиции, а от друга – недостатъчно конкретно уредените процедури и правни гаранции за решаването на спора по този начин. Така стачката се превръща в основен инструмент за решаване на колективния трудов спор. Стачката е средство за принудително уреждане, като принудата се изразява в задължението на работодателя да понесе някои неблагоприятни последици от спирането на работата. В самия ЗУКТС в чл.15 е посочено, че и по време на стачка страните са длъжни чрез преговори и взаимни отстъпки да търсят приемливо решение. По нашето законодателство стачка може да се обяви, когато някоя от страните откаже да преговаря или не изпълни поети задължения. Затова тя трябва да се провежда тогава, когато са изчерпани другите възможности да се постигне споразумение между страните.

Способите за доброволно уреждане на колективния трудов спор помагат на страните сами по своя воля да намерят взаимно приемливо решение. Във всички държави от Европейския съюз се насърчават и стимулират преговорите, а стачката е крайното средство. Нашият закон и сега предвижда такива способности, но те трябва да се усъвършенстват.

През последните години и работодателите, и синдикатите осъзнават, че съдебната процедура за решаване на колективните трудови спорове, от една

страна, сама по себе си е изключително скъп метод, а от друга – поставя съдбата на спора в ръцете на съда, който често няма достатъчно обективна информация за първопричините. Поради това са направени значителни усилия от страна на основните представителни работодателски и синдикални организации за създаване на правилата и процедурите на доброволен арбитраж.

През 2001 г. е направен опит за институционализиране на трудовия арбитраж. С изменението на КТ и на ЗУКТС са създадени нова процедура и нова институция. Съгласно чл.4, ал.1 от ЗУКТС, когато по възникналия колективен трудов спор не се постигне съгласие във фазата на задължителните непосредствени преговори, или някоя от страните по спора откаже да преговаря, то всяка от тях може да потърси съдействие за доброволно уреждане на спора по два пътя:

а) чрез посредничество и/или доброволен арбитраж от синдикални и работодателски организации;

б) чрез Националния институт за помирение и арбитраж (НИПА), създаден през април 2003 г. с цел да съдейства на страните по един колективен трудов спор за неговото доброволно уреждане. Институтът се създава към министъра на труда и социалната политика и има надзорен съвет. Надзорният съвет е изграден на трипартитна основа. Той се състои от по двама представители на представителните организации на синдикатите, на работодателите и на държавата. Правилата, по които се осъществява посредническата и арбитражната дейност, се приемат от него. Негово правомощие е да приеме критериите за подбор на посредниците и арбитражите, както и да утвърждава техния списък.

**Предизвикателства пред социалния диалог в България и препоръки за усъвършенстването му.** Предизвикателствата са свързани с увеличаване на заетостта, с интегриране на уязвимите групи на пазара на труда, намиране на чуждестранна работна ръка там, където няма българска, ограничаване на емиграцията на млади и квалифицирани специалисти, към чиито професии съществува силно търсене в ЕС, насърчаване на предприятията да инвестират в обучението на своите служители.

Отсъстват традиции и нагласи за осъзнато възприемане на механизми за осъществяване и насърчаване на диалога между социалните партньори. Съществуващите нормативно регламентирани тристранни институционализирани форми на сътрудничество отразяват на практика доминиращата роля на държавата, докато двустранните (бипартитни) механизми за взаимоотношения между бизнеса и наемния труд не намират адекватно приложение в рамките на български стопански субекти, предприятия и холдинги, както и на браншово и регионално ниво (секторен диалог).



Всички тези въпроси трябва да бъдат решавани спрямо спецификата на съответните сектори и в този смисъл социалният диалог може да спомогне за намиране на по-устойчиви и работещи решения.

Механизмите за консултации и съвместни мерки могат да бъдат стимулирани от възможността за подкрепа по фондовете на ЕС. Така на секторно ниво би могло да се създадат обсерватории по заетост, които да могат да дадат по-точни индикации за нуждите от работна ръка и умения; подобряването на условията на труд, което дълго време е страдало от липса на средства, би могло да разчита на финансиране на разумни инициативи. Социалните партньори могат да предприемат мерки за повишаване на интереса към определени професии и сектори, които нямат голяма популярност днес, но има търсене на кадри за тях. Не на последно място социалните партньори могат да съдействат за подобряване на професионалното образование (участие в подбора на учебния материал, организация на практики, оценка на умения) и подобряване на прехода от училище към заетост посредством организиране на повече стажантски програми.

Тези примери са само част от възможните форми на диалог, които могат да доведат до по-добра заетост и по-достойни условия на труд в по-конкурентоспособни предприятия.

По отношение на нормативните промени е необходимо да се регламентира по-детайлно процесът на колективно трудово преговаряне и в кой момент е налице спор между страните.

С изключително голяма значимост би била и евентуална реформа в нормативната уредба на способите за доброволно уреждане на споровете, която да предвижда задължителност на посредничеството преди обявяване на стачка. Пример за това можем да почерпим от страни като Швеция, Полша, Чешката република и др. По този начин ще се създаде предпоставка за по-бързото уреждане на колективния трудов спор и намаляване на отрицателните ефекти от него както за работодателя, така и за работниците.

Друг важен момент при уреждането на споровете е предложението на социалните партньори за придаване на изпълнителна сила на арбитражните решения. Това ще даде сигурност на всяка от страните, че другата ще изпълни договорените условия и няма да се стига до скъпите и продължителни процедури на обжалване.

## **Изводи**

Диалогът е важен инструмент за консултации и преговори, признат за основен стълб на Европейския социален модел и един от основните принципи на демокрацията. За да бъде обаче един от ключовите фактори за успешното посре-

щане на предизвикателствата на един обновен и разширен ЕС, са необходими редица промени с цел прецизиране на неговата правна уредба и усъвършенстване на ефективното му прилагане в новите икономически реалности.

В областта на социалния диалог нашата страна е предприела мерки за съобразяване на националното законодателство със съвременните европейски достижения. Имаме изградена правна и институционална рамка на социален диалог и социално партньорство на всички равнища – национално, регионално, браншово. Започна да се утвърждава нова култура на взаимно признаване на интересите на труда и капитала. Колективното трудово договаряне като форма на социалния диалог вече завоюва своето място в системата на индустриалните отношения в България и търпи прогресивно развитие.

Сама по себе си обаче институционалната и законовата рамка не е гарант за ефективност на социалния диалог. Постигането на успешна социална политика изисква провеждане на ефективен диалог на всички негови равнища, а това изисква провокиране на отделните участници в него да срещнат своите интереси, да повишат доверието помежду си и да обединят усилията си чрез партньорство и диалог.

По-честото сядане на кръглата маса за преговори, поставянето на теми от общ интерес, взаимното изслушване на страните и спазването на добрия тон, анализирането на проблемите и търсенето на адекватни решения, разумното отстояване на правата и други ключови елементи от социалния диалог все още са предизвикателства, с които страната ни трябва да се справи, прилагайки иновационни механизми и/или чуждестранния опит.

## Библиография

*Киров, В., Ж. Пренс*, Насърчаване на социалния диалог в България, Фондация за издигане на социалното доверие, С., 2007.

Нормативни актове: Кодекс на труда; Закон за уреждане на колективните трудови спорове.

Интернет сайтове:

<http://www.esc.bg> – Социалният и гражданският диалог – основни средства на демократичната комуникация.

<http://www.yambiz> – Обществена рамка за европейско поведение.

<http://www.nira.bg> – *Александров, К.* Липсата на диалог води до сериозни трудови спорове.

<http://www.nira.bg> – *Средкова, К.* Държавата бяга от необходимите промени при трудовите спорове.



## ГЛОБАЛНАТА КЛИМАТИЧНА ПРОМЯНА КАТО ИМПЕРАТИВ ЗА РАДИКАЛНА УПРАВЛЕНСКА ПРОМЯНА

*Реални или измислени са мрачните прогнози за пагубното влияние на глобалната климатична промяна върху биосферата на земята? Има ли съществуващи вече трайни изменения в планетарната ни климатична система, водещи до опасности за съществуването на земния животински и растителен биофонд? Ако има такива изменения, кои са причините за тях?*

*Не е ли по-вероятно да предстои поредното циклично глобално захлаждане, както твърдят някои учени, вместо глобално затопляне, както се опитват да ни внушават заинтересовани политици и търговци на парникови газове? А може би дисбалансът на климата се дължи на мултипараметричен ефект върху него от галактически и междугалактически произход, каквато научна теза също има? Или на твърде опасната милитаризация на космоса, водеща до увреждане на най-горните слоеве на атмосферата, имащи голямо значение за съхраняването на земния биологичен живот? Или на геоклиматичните войни, за които се пише малко, а се знае още по-малко?*

*Това са въпроси, които си задават все по-често от все повече човешки същества, на които за съжаление няма категоричен отговор. Ясно е обаче, че каквато и да е било промяна в климата ще се отрази автоматично върху енергетиката, селското стопанство, промишлеността, здравеопазването и т.н., а оттам и върху цялостния обществен живот.*

*Задълбочен, научно издържан анализ на влиянието на измененията в климата върху икономиката, при това базиран върху сериозна библиографска справка, е написала Мария Шейтанова, която смело е навлязла в неспецифичната материя, имаща значими юридически последици. Значението, обхватът и възникващите юридически проблеми от изграждането на екологичната мрежа „Натура 2000“ са разгледани аналитично от Миглена Рахова. Полезен сравнителен анализ за възможното приложение на теорията за устойчиво развитие в планирането на българското регионално развитие е направен от Юлия Кавръкова, а разработката на Сабина Попова за взаимните влияния между климатичните и икономическите явления е богата на информация за формиращите се общо-европейска политика и европейско право, регламентиращо тази проблематика. Магдалена Пантушева е акцентирала върху влиянието на глобалното затопляне върху отрасловите подсистеми, а Невена Костадинова се е концентрирала върху нормативна уредба относно действията на държавните органи в условията на извънредни ситуации.*

*Обобщаващият извод е, че промяната в климата ще наложи императивно адекватна промяна в системата за управление на обществото, която да съответства възможно най-точно на нововъзникващата глобална реалност.*



## ВЛИЯНИЕ НА ИЗМЕНЕНИЯТА В КЛИМАТА ВЪРХУ ИКОНОМИКАТА

*Мария Шейтанова*

Подобно на скептиците, които описват безрадостния упадък на човешката цивилизация, за който са отговорни самите хора, така също многобройни учени напоследък чертаят мрачни сценарии за пагубното влияние на измененията в климата върху всички системи на човешката цивилизация – икономика, политика, култура. Но обосноваването на техните предвиждания често отстъпва пред медийната сензация. Съществуват множество аспекти на проблема за промените в климата, които могат да се извлекат от напълно обективни научни наблюдения и икономически зависимости. Целта на този доклад е да извади на преден план някои от тези неоспорими зависимости и да разясни как промените в климата биха повлияли на икономическата система.

Най-крупното изменение в климата, което влияе по най-осезаем начин на икономиката, е глобалното затопляне. Преди да навлезем в икономическата същина на проблема и правната му регулация, е удачно накратко да се скицират чисто физическите му измерения. **Глобалното затопляне** е повишаването на средната температура на атмосферата и световния океан на Земята, наблюдавано през последните десетилетия. То е свързано с понятието **парников ефект** – процес, при който атмосферата затопля дадена планета поради способността на дадени газове в нея да поглъщат инфрачервена (топлинна) радиация и да я преизлъчват обратно към повърхността на планетата. За първи път това явление е наблюдавано от Жозеф Фурие през 1824 г. и е проучено количествено от Сванте Арениус през 1896 г. В умерена степен парниковият ефект е полезен, даже жизненонеобходим за Земята. Когато слънчевите лъчи достигнат земната атмосфера, 28,3% от тях се отразяват обратно в Космоса, 20,7% се поглъщат от самата атмосфера, а 51% се поглъщат от земната кора. Частта от слънчевата енергия, която е погълната от Земята, участва с един от основните процеси, поддържащи живота на нашата планета. Тази погълната енергия се задържа в кората и се отделя под формата на инфрачервени лъчи обратно към атмосферата, когато Земята е охладена (през нощта и зимата). Част от тази вторично излъчена енергия се абсорбира от газовете, предизвикващи парниковия ефект. Така абсорбираната от тях енергия се излъчва обратно към Земята и тя получава нужната ѝ енергия. Ако парниковият ефект не съществуваше, средната температура на Земята щеше да е  $-18^{\circ}\text{C}$ . Нямаше да има вода в течно състояние, нямаше да има никакви форми на живот, защото именно във водата възникват първите микроорганизми. Следователно парниковият ефект е полезно явление, стига да е в разумни граници. Притеснителен е не той, сам по себе си, а засилването му.

Основните източници на парникови газове са два типа – *природни* (натурални) и *човешки*. Към природните източници спадат изригването на вулканите, изветряването на варовиковите скали и др. Към човешките източници се отнасят отделянето на газове от всяко живо същество при процеса дишане, горенето на изкопаеми горива, промишлената дейност.

Основните парникови газове са водните пари (облаците) – 55 %, въглероден диоксид ( $\text{CO}_2$ ) – 39%, озон ( $\text{O}_3$ ) – 2 %, метан ( $\text{CH}_4$ ) – 2 %, и азотен оксид ( $\text{N}_2\text{O}$ ) – 2 %. Преобладаващото мнение е, че най-голямата причина за наблюдаваното през последните 150 години глобално затопляне е повишеното съдържание на парникови газове като въглероден диоксид. Сегашното ниво на концентрация на  $\text{CO}_2$  в атмосферата е 383 ppmv (parts per million by volume – части от милиона по обем), значително повече от нивото преди началото на индустриалната революция (280 ppmv). Предвижданията за нивото на газовете за 2100 г. са между 540 и 970 ppmv.

Друг важен аспект от проблема, който трябва да се изясни, е **същността на системите**. Климатът и икономиката всъщност представляват системни образувания, състоящи се от взаимосвързани и взаимодействащи си елементи (компоненти). Характерът на тези елементи определя характера на системата. Климатичната система и икономическата система са различни по своя характер – първата е природна (съставена от природно-физически феномени и компоненти), а втората е социална. Макар и да се основава на природните дадености и да се е зародила като размяна на добиваните от природата блага, икономическата система се основава на съзнателната дейност на икономическите единици – хора или организации (съвкупости от хора и имуществва със статут на отделен субект). В този смисъл тя зависи и от природните добиви, но нейният двигател е човешката дейтелност.

Независимо че икономическата и климатичната система са разнопорядъчни, те си взаимодействат. Икономиката, която се определя като размяна и създаване на блага, зависи от своите ресурси. Съществуват четири групи икономически ресурси – земя, капитал (машини и съоръжения), човешки ресурс и предприемачество. Един от тях – земята – пряко зависи от природните фактори в общ план и от климата в по-тесен. Тъй като ресурсите са част от системата и като нейни елементи си взаимовлияят, може да се заключи, че икономиката зависи от климата. От своя страна климатът също се определя от икономическия фактор, което се забеляза лесно при анализ на парниковия ефект – една от главните причини за увеличаването му са емисиите на парникови газове от промишлеността.

Друга характеристика, която сближава икономическата и климатичната система, е тяхната **инертност**. Климатичната система се отличава с изключителна инертност – промяната на даден неин елемент или подсистема проявява своето влияние за цялата система дълго време след подаването на

сигнала, предизвикал промяна в отделния елемент. Влиянието на парникови газове се проявява дълго време след изпускането им в атмосферата и поради тази причина глобалното затопляне ще продължи и след едно евентуално стабилизиране на съдържанието на въглероден диоксид в атмосферата. Преносът на енергия между земната повърхност и океаните е процес, който се развива в продължение на векове. На тази инертност на климатичната система не може да се повлияе поради факта, че тя е самоуправляваща се система и подаваните от социалните системи въздействия към нея не се характеризират с управленска целенасоченост.

Икономическата система също се характеризира с инертност, макар и в по-ниска степен. По правило години, понякога дори десетилетия разделят осъзнаването на необходимия отговор на един проблем, планирането, изследванията, изработването на стратегия и прилагането ѝ. За разлика от климатичната система обаче инертността на икономическата не е фиксирана – тя може да се промени, и то рязко, с политически решения. Трудност в интеракцията между двете системи се създава не само от тяхната инертност, но и от високата им степен на **емержентност (от второ ниво)**. Свойствата на системите като цяло се различават от свойствата на елементите им и простите количествени измервания и анализът на отделен елемент не водят до представителност на заключенията. Това определя двете системи като **непредвидими**. Във връзка с това взаимоповлияването между икономическата и климатичната система се осъществява по два начина. *Стратегията на адаптация* предполага едно предварително проучване и в резултат на това – един обмислен отговор от страна на икономиката на дадено изяснено климатично явление. *Стратегията на смекчаването*, обратно, представлява опит да се намалят отрицателните за икономиката ефекти от едно инцидентно и непредвидено климатично явление (например предложението да се прокара законодателно задължение за застраховане на земеделските земи в България едва след опустошителните наводнения).

Оценката на влиянието на климатичните изменения би била непълна, ако не е придружена от анализ на **правните аспекти на проблема**. Най-значителният опит за регламентация е *Рамковата конвенция на Обединените нации за изменение на климата*, приета на Конференция на ОН за околната среда и развитието в Рио де Жанейро, Бразилия, през 1992 г., в сила от 21 март 1994 г. (ратифицирана от България със закон, приет от 37-ото НС на 16.3.1995 г. – ДВ, бр.28 от 28.3.1995 г., издадена от Министерство на околната среда и водите, обн. ДВ, бр.68 от 19.08.2005 г., в сила от 10.8.1995 г.). Конвенцията поставя „ултимативни цели“ за стабилизиране на концентрацията на парникови газове в рамките на допустимите норми. Следваща стъпка в тази посока е подписването от страните членки на *Протокола от Киото (ПК)* през декември 1997 г., в сила от 16 февруари 2005 г.



след депозирането от Руската федерация на петдесет и петия ратификационен документ (ратифициран със закон, приет от 39-ото НС на 17.7.2002 г. – ДВ, бр.72 от 25.7.2002 г. Издаден от Министерството на околната среда и водите, обн. ДВ, бр.68 от 19.8.2005 г., в сила от 16.2.2005 г.).

Основите му цели са:

- приемане на мерки за ограничаване и/или намаляване на емисиите на парникови газове;
- постепенно намаляване или поетапно отстраняване на пазарните несъвършенства и насърчаване на подходящи реформи в съответните сектори с цел засилване на политиките и мерките, които ограничават или намаляват емисиите на парникови газове;
- насърчаване на устойчивите форми на земеделие с оглед изменението на климата;
- проучване, стимулиране, развитие и разширяване на използването на нови и възобновяеми форми на енергия.

Всички те трябва да доведат в периода 2008–2012 г. до намаляване съвкупните антропогенни емисии на определени видове парникови газове с поне 5% под нивата, регистрирани през 1990 г.

Неговият принос към намаляването на изпусканите парникови газове и преминаването към запазващата околната среда т.нар. зелена икономика е съпроводен с редица спорни моменти.

Приносът на ПК се оспорва поради факта, че не задължава страните, които емитират най-много парникови газове. Според ПК всяка страна трябва да се съобразява с определен обем парникови газове (Assigned amount units – AAU). Страните участнички се задължават да намалят емитираните на територията им газове с определен процент (от 8 до 6% ), предвиден в Анекс А от ПК. През първия период (2008–2012) това ограничаване на вредните емисии се изразява количествено чрез опростен механизъм. Съвкупните антропогенни емисии, изпуснати реално през избраната базова година (1990), се умножават по предвидения за дадената страна процент и получената величина се умножава по пет (чл.3, ал.7/ ПК). Това дефинирано количество е много повече от тегобно ограничение, към което всички участници трябва да се съобразяват, то се превръща в ценна стока. При търгуването на определено количество емисии те се прибавят към AAU на придобиващата страна и се отнемат от AAU на другата страна. На пръв поглед този метод за количествено определяне на позволените обеми газове е справедлив. Най-големите производители на парникови газове – САЩ (5796 т), Китай (3541 т), не са обвързани от ПК и изниква логичният въпрос, доколко усилията на страните участнички могат реално да допринесат за глобалното редуциране на парниковите газове. Първоначално в ПК заляга задължението САЩ да намалят излъчването на парникови газове с 33%. Администрацията на президента

Клинтън обаче успява да договори значително по-ниско намаление от 7%. Въпреки този облекчен ангажимент американският Сенат единодушно отхвърля ПК като заявява, че американското участие в него ще нанесе сериозни щети на американската икономика и ще даде глобално икономическо предимство на Индия и Китай. Възраженията на САЩ не са необосновани. Въпреки технологическия напредък по отношение на системите за изгаряне на въглища намаляването на емисиите от електроцентралите, които използват това гориво, е скъпо начинание. Стойността на една система за цялостен контрол върху емисиите на една централа надминава 80 млн. долара. А системите за по-големи електроцентрали, т.е. такива, които произвеждат повече от 1000 мегавата, струват между 300 и 500 млн. долара. Като се има предвид, че в САЩ съществуват приблизително 1400 действащи топлоелектроцентрали, които използват въглища, става очевидно, че цената на намаляването на парниковите газове е много висока. Агенцията за енергийна информация на Съединените щати счита, че за периода от 2008 до 2012 г. намаляването на емисиите ще струва на американската икономика между 77 и 338 млрд. долара по стойност на долара от 1992 г., в зависимост от това с колко процента трябва да бъдат намалени емисиите. По този начин страната, генерираща най-много вредни газове, е извън механизма на Киото. Друг съществен недостатък на ПК е това, че не взема предвид бъдещото потребление на енергия. Заради бързо нарастващите цени на природния газ топлоелектроцентрали се строят трескаво в Китай, Индия и САЩ – Китай планува да построи 562 нови топлоелектроцентрали, САЩ, от своя страна, подготвят 72 нови централи. Според някои анализатори тези нови съоръжения заедно с вече съществуващите ще произведат 2,7 млрд. т  $\text{CO}_2$  до 2012 г.

В тази ситуация на противостоящи интереси България среща затруднения от друго естество. Тя се числи към групата на страните в преход към пазарна икономика и следва да отчете намаление с 8 % спрямо базовата година, което е сравнимо с ангажимента на други страни от същата група. Използвайки предвидената в чл.3, ал.5/ПК възможност, България определя по-ранна базисна година – 1988 г. – за определяне на количеството газове (с изключение на на флуоровъглеродите, перфлуоровъглеродите и серния хексафлуорид, за които референтната година е 1995 по силата на чл.3, ал.8/КП). Сумарните емисии на България за 1988 г. са 132 612.57 млн. т еквивалент на  $\text{CO}_2$ . И от това следва изводът, че тя разполага със средногодишен лимит от около 126 млн. т  $\text{CO}_2$ . От тях 78,54 % са от  $\text{CO}_2$ , емисиите на  $\text{CH}_4$  са на второ място с 14,66 %, а емисиите на  $\text{N}_2\text{O}$  (6,24 %) остават на трето място. Секторният анализ показва, че най-голям дял има енергийният сектор (71,4%). При това положение страната е изправена пред две главни предизвикателства.

Първото затруднение е свързано с анализа на тенденциите в емитирането на парникови газове, от който зависи адекватността на националната концеп-

ция за използването на парникови газове. Икономическите трусове на прехода водят до промени в количеството изпускани газове. Според Националния доклад по инвентаризация на парниковите газове в България през 2005 г. през периода 1988–2002 г. се наблюдава чувствително намаление на емисиите. След 2002 г. започва плавно увеличение на емисиите, съответстващо на съживяването на икономиката. Маржът на количествено изменение е значителен – например през 2005 г., когато все още се усеща инерцията от предишния период, емисиите на CO<sub>2</sub> и на N<sub>2</sub>O са намалели спрямо базисната 1988 г. със съответно 47,2 и 52,8% поради реструктурирането на селското стопанство и изоставането на промишлеността. Следователно реализирането на AAU по какъвто и да е начин трябва да се предшества от задълбочен анализ.

Неясната картина на тенденциите на изменение на отделянето на парникови газове се допълва от драстичен информационен недостиг. Според чл.5, ал.1/ПК всяка страна трябва да въведе не по-късно от една година преди началото на първия период (2008) национална система за измерване на антропогенните емисии. За изготвянето на ежегодните инвентаризации се използва комбинация от методи, сред които *Revised 1996 IPCC Guidelines for National Greenhouse Gas Inventories* и *IPCC Good Practice Guidance and Uncertainty Management in National Greenhouse Gas Inventories* на Международния панел за промените в климата. Изготвянето на цялостна оценка за количеството на даден парников газ обаче е затруднено поради липса на отчетност. В НСИ се изготвят енергийни баланси едва от 1990 г. Енергийният баланс за ключовите 1988 и 1989 г. са изготвени въз основа на наличните последващи такива, а не на навременно снети данни.

Ефективността на ПК трябва да се разглежда и в светлината на договореностите в рамките на Европейския съюз. Ограничаването на вредните за атмосферата антропогенни парникови емисии е приоритет и на Европейския съюз. Нещо повече – понеже всички 27 страни членки са обвързани от Протокола от Киото, политиката в областта на околната среда се гради на положените от ООН юридически и икономически основи. С Решение на Съвета № 94/69/ЕС от 15 декември 1993 г. е одобрена Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменение на климата, а с Решение на Съвета 2002/358/ЕС от 25 април 2002 г. е одобрен Протоколът от Киото. Решение 2002/358/ЕС поставя обвързаността на друга плоскост – държавите членки се споразумяват да изпълнят своите задължения по Протокола от Киото съвместно – техните общи комбинирани съвкупни антропогенни емисии на парниковите газове не бива да превишават техните съвкупни предписани количества. Този начин на изпълнение предполага участниците сами да разпределят по определен от тях начин (който може и да е различен от този, предложен в ПК) допустимите емисии. Във връзка с този механизъм е при-

ета ключовата *Директива 2003/87/ЕС* на ЕП и Съвета (Директивата), която описва избрания начин на съвместно изпълнение на ангажиментите.

Той заимства от приетите от ООН разрешения, както и от модела на американския пазар на емисии и в тази светлина не предлага нищо ново. Този модел обаче променя инструментариума на политиката за намаляване на антропогенните парникови емисии, а оттам и самата нея. На преден план е изнесена търговията с емисии, която става преимствена спрямо останалите методи. Внесени са малки, но важни промени в иначе познати регулаторни постановки, което води до промяна поведението на значителна част от действащите лица. По този начин промяната в климата превръща парниковите газове в ключова стока, в петрола на „зелената“ икономика.

С Директивата се създава **Схема за търговия с квоти на емисии на парникови газове в рамките на Общността**. Схемата засяга част от икономическите дейности и сектори на страните членки, останалите дейности остават подчинени само на ПК и не са предмет на разглеждане. Количеството парникови газове, които включените в схемата дейности генерират, се обособяват на квоти (един тон еквивалент на въглероден диоксид в рамките на определен период), които се разпределят на две нива. Първото разпределение се осъществява между отделните страни членки. Всяка от тях получава брой квоти според задължението ѝ по ПК в съответствие с действителния и прогнозния ѝ напредък при въвеждането на механизъм за мониторинг на парникови газове, с технологичния потенциал за намаляване на емисиите. Взима се предвид и съотношението между покрити и непокрити от схемата дейности. За България отпуснатият обем е в размер на 42,7 млн. т еквивалент на CO<sub>2</sub>. Веднъж отпуснати, тези квоти следва да се разпределят на национално ниво чрез специален план. Тази операция се повтаря два пъти – за всеки от двата периода от 2003 до 2008 г. и от 2008 до 2012 г. Според *Националния план за разпределение на квоти за търговия с емисии на парникови газове за участие на България в Европейската схема за търговия с емисии на парникови газове за периода 2008–2012 г.* тези квоти се разпределят безвъзмездно между секторите и инсталациите („инсталация“ означава стационарно техническо съоръжение за осъществяване на една или повече от дейностите, покрити от схемата) по два критерия.

Подходът на „историческите равнища на емисиите“, при който общият брой разпределени квоти се определя от дела на емисиите, изпуснати в атмосферата през съответната година от инсталациите, се съчетава с подхода на „прогнозата“, който отчита изменението на обемите продукция с увеличението на БВП.

Стриктното разпределение е съчетано с разрешителен режим – предприятията трябва да разполагат с разрешително, за да могат да оперират с квотите. По силата на чл.131, б. „г“ от Закона за опазване на околната среда

(обн. ДВ, бр.91 от 25 септември 2002 г., изм. ДВ, бр.52 от 6 юни 2008 г.) издаването на разрешителното, което е безсрочно и влиза в сила с издаването му, се числи към компетенциите на министъра на околната среда и водите.

Засиленият контрол и стриктните принципи при разпределение на квотите не са достатъчни за постигане целите на Директивата. Стабилизирането на емисиите вредни газове според ЕС предполага интензивна търговия с квоти, която от своя страна трябва да подлежи на отчетност. С тази цел всяка страна е длъжна да създаде и поддържа „регистрационна база данни, за да се осигури точно отчитане на издаването, притежаването, прехвърлянето и отмяната на квоти.“ (чл.19 от Директивата). За България това е Националният регистър за отчитане на издаването, притежаването, предаването, прехвърлянето и отмяната на квоти за емисии на парникови газове, поддържан от Изпълнителна агенция по околна среда към Министерство на околната среда и водите. Той има ключова роля в схемата – отразява всяка една транзакция и чрез записвания в него инсталациите изпълняват задълженията си по Директивата.

Очертаният модел се отличава с въвеждането на мониторинг, с особено важния за бъдещата търговия с квоти достъп до информация чрез регистъра и с повече възможности за контрол над инсталациите. В Директивата е записано, че разпределението на квоти между инсталациите трябва да се извършва по „обективни“ критерии – количествата емисии, изпуснати в предишни периоди. Освен това ежегодно се реализира допълнително отчитане на съотношението зачислени квоти – изпуснати емисии. До 30 април всяка година всяка инсталация връща определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, изпуснати от нея през предходната календарна година. Целта на това нещо точно наречено „връщане“ е осъществяването на контрол над използването на квотите. Дадено предприятие може да пристъпи към продажба на квоти само ако е задоволило собствените си нужди, избягва се предлагането на квоти от инсталация, която не вмества своите емисии в отпуснатите ѝ количества и следователно замърсява над допустимия лимит. За всяка невърната квота се налага санкция – глоба в размер на 100 евро на квота. Също така се предотвратява възможността да се освободят квоти за предлагане на пазара чрез стесняване на продукцията с цел намаляване на емисиите. Такава инсталация е задължена да предаде на оставащото му свободно количество емисионни квоти, съответстващо на намалението на производството. Насърчава се реалното намаление на изпуснатите газове, когато например едно предприятие инвестира в технология за поглъщане на вредни газове и в резултат на това предаде по-малко квоти, тогава то ще разполага със свободни квоти.

Схемата обаче страда от един хроничен недостатък. Макар и създадена в изпълнение на поетите задължения по ПК, тя не хармонира с неговия инструментариум. От основните методи за намаляване на емисиите, залегнали в ПК (търговия с емисии, съвместно изпълнение, механизъм чисто развитие),

Директивата развива само един – търговията с газове, и поставя между него и останалите китайска стена, което поставя ефективността му под въпрос. Методът на съвместно изпълнение (СИ) (чл.6/ПК) предполага една страна (страна-домакин) да прехвърли на друга (страна-инвеститор) единици емисии (т.нар. единици редуцирани емисии – ЕРЕ) срещу осъществяването от предприятието на страната-инвеститор проекти за намаляване на антропогенни емисии или поглъщането им чрез специални технологии на територията на първата страна. Съответното количество емисии се изважда от предписаното количество на страната-домакин и се прибавя към количеството на страната-инвеститор. Целта на този механизъм е да се намалят разходите на високоразвитите страни за намаляване на нивата на парникови газове (цената за редуциране им в развитите държави е доста по-висока) и да се привлекат „зелени инвестиции“ в по-слабо развитите страни. Но проектите СИ не влияят на разпределението на квотите по националния план, не носят полза за отреждане на повече квоти на инвеститора. По този начин количествата, които една инсталация може да продаде, не се влияят от предприетите от нея проекти СИ.

Опит за отстраняване на това противоречие с принципите на ПК се прави с приемането на *Директива ЕС2004/101/ЕС*, изменяща Директивата за търговия с емисии 2003/87/ЕС. Редуцираните емисии от вече одобрените и подкрепени проекти СИ следва да се отчитат в прогнозите за емисии на дадена инсталация, които се използват при определяне на количеството квоти, което тази инсталация ще получи. Получените от приключилите след раздаването на квотите ЕРЕ могат да се използват от придобиващата инсталация – в замяна на всяка ЕРЕ тя получава незабавно една квота.

Тази възможност обаче е ограничена – подлежи на използване само толкова количество ЕРЕ, което е равно на определен процент от предписаните квоти на инсталацията.

Същевременно според чл.11, б. „б“, ал.3 на Директивата за дейности по проекти СИ се допуска издаването на ЕРЕ само при условие че еквивалентен брой квоти се отменят от сметката на инсталацията, чиито емисии са намаление или погълнати в резултат на инвестицията. От гореизложеното се вижда, че практически функционална връзка между търговията като основен метод по схемата и останалите методи няма. Възможностите за съчетаването на методите, което би довело до най-задоволителни резултати, е силно ограничено. Операторите на инсталации, покрити от схемата, ще имат все по-малко стимули да приемат проекти по съвместно изпълнение, защото анулирането на част от квотите им ги изтласква от силно доходния пазар на емисии поради силно вероятна липса на свободни квоти.

Същата логика сработва и когато става дума за постигната енергийна ефективност, въведени в експлоатация възобновяеми източници и други „зелени“ инвестиции. При изготвянето на прогнози преди разпределянето на

квоти се прилага *подходът на обикновен бизнес* („business as usual“), като не се отчитат тези мерки, ако не са официална държавна политика и са специално насочени към намаляването на емисиите, особено когато това намаление се очаква да е цел на търговията с емисионни квоти. Счита се, че подобни мероприятия са част от националната политика за „зелена“ икономика и следва да се включат в други национални механизми, а не в схемата.

По този начин извеждането на търговията като преобладаващ метод за ограничаване на парниковите емисии се съчетава с намаляване ефективността или цялостно подриване на останалите методи, което едва ли е рентабилно в дългосрочна перспектива и противоречи на целите на схемата.

Схемата обаче функционира успешно още от въвеждането си през 2005 г. и с увеличаване обема на трансакциите все повече изкрystalизира идеята за обединяване на регионалните пазари и обособяването на един глобален пазар на емисии. Съгласно чл.20 от Директивата се създава Независим регистър на трансакциите на ЕК (Community Independent Transaction Log – CITL), който обединява националните регистри на страните членки и отразява издаването, прехвърлянето и отмяната на квоти. Той е въведен още през 2005 г. и ще превърне в пълноценен носител на базите данни на всички страни членки с включването на Националния регистър на България, който се очаква да е готов до октомври 2008 г. Следващата стъпка към създаване на единно глобално пространство за размяна на квоти е планираното за декември 2008 г. свързване на CITL с Независимия регистър на трансакциите на ООН (International transaction log – ITL), създаден и поддържан от секретариата на Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата.

Скоростният растеж на стойността и количеството на сделките превръща квотите от една от най-ценните стоки на пазара въобще. По данни на анализатора Ню Карбон Финанс на пазара на квоти, регламентиран от ПК (т.нар. Kyoto market), през 2007 г. са се изтъргували 897 млн. т  $\text{CO}_2$ , което надвишава почти трикратно количествата за 2005 г. – 351 млн. т  $\text{CO}_2$ . Според Световната банка глобалната търговия на парникови газове през 2007 г. е достигнала стойности от 64 билиона долара (около 41 билиона евро). Тази статистика илюстрира и ефективността на Европейската схема за търговия с квоти – от тези 61 билиона долара близо 51 билиона долара са реализирани на пазара на Европейската схема за търговия с квоти, а останалата значително по-малка част – на пазара по ПК. Анализаторът Пойнт Карбон прогнозира, че цената на една квота ще достигне до 30 евро в периода 2008–2012 г. при стойности за 2008 г. около 23 евро, с което се потвърждава сценарият за главоломно развитие на търговията с квоти. Драматичното увеличение на парниковите газове води до зараждането на един пазар с огромен потенциал.

След този анализ на правната регламентация на проблема е удачно да се разгледа и един друг аспект на влиянието на климата върху икономиката. Най-значителни промени ще претърпи енергийният сектор.

Особено решаващо влияние климатът оказва върху **енергетиката и използването на горива**. Днес в слединдустриалната епоха нормалното функциониране на икономическия и социалния ред пряко и неразривно зависи от генерирането на енергия. Световното население се нуждае от огромни количества енергия за набавяне на прясна вода, поддържане на образованието, здравеопазването и прехраната, функциониране на всички разновидности на промишлеността, транспорта. Дори секторът на услугите зависи от енергията. Успешното му развитие се опира и на технологиите и инфраструктурата, чието изграждане и функциониране е неосъществимо без енергия.

Днес енергия се добива предимно от традиционни горива – въглища, нефт и природен газ. При традиционното производство на енергия отпадъчните продукти от тяхната преработка и третиране се изхвърлят в атмосферата и засилват парниковия ефект. Друга неоспорима истина е, че потреблението и нуждата от енергия са в правопрпорционална зависимост с икономическия растеж и повишаването на жизнения стандарт на човечеството. Според едно интересно изследване на френски учени във Франция в периода 1980–2000 г. всеки пункт на нарастване на БВП е придружен с един пункт нарастване потреблението на първичната енергия и половин пункт нарастване на крайната енергия. Едно нарастване на икономиката от 2% на година предизвиква 1,75% нарастване на консумация на първична и 1,3% на вторична енергия. (*Първичната* енергия е тази, която е налична в природната среда, без каквато и да е било трансформация и намеса на човека. Тя се извлича и запазва под формата на *вторична* енергия, а пристига при крайния потребител като *крайна* енергия. Например енергията на падащата вода на един водопад е първична, тя се трансформира във вторична електрическа при преработката от ВЕЦ и пристига във всяко домакинство като крайна, за да се използва за битови нужди.)

Освен повишаването на потреблението се наблюдава и друга тенденция – промяна на начина на потребление, което е пряко свързано с глобалното затопляне. Поради все по-често наблюдаваните меки зими и изключително горещи лета традиционният модел на повече консумация на енергия през зимата и по-малко през лятото се изменя. Английско изследване сочи, че топлата зима през 1995 г. е довела до £200 млн. спестявания на домакинствата от газ. Противоположно обаче през лятото разходът на енергия за охлаждане (с климатици например) се увеличава. В Италия се очаква през летните месеци в периода 2070–2099 г. потреблението на енергия да скочи с 55%.

Осъзнаването на катастрофалните последици от глобалното затопляне имат за резултат навлизането на идеята за замяната на традиционните начини и източници за генериране на енергия с нови, незасягащи природата. По този начин



климатът влияе на енергетиката като ускорява решението за преминаване към **екологични начини за получаване на енергията** и екологични горива.

Но до това решение се стига и поради друга причина, т.нар. *петролен връх (peak oil)*. С този термин се означава едно особено състояние на световното потребление на петрол – неговата върхна точка, моментът, в който световната икономика ще има нужда и ще консумира най-голямо количество петрол годишно. Според пресмятанията това се очаква да стане около 2020 г. След това обаче ще се наблюдава спад в разхода на петрол поради факта, че запасите от петрол в земната кора ще са почти изчерпани. И именно тогава ще се осъществи т.нар. *oil transition* – преминаване към възобновими алтернативни източници на енергия. Възможностите и последиците от това са разгледани по-надолу.

Около теорията за петролния връх съществуват множество въпросителни. Първата от тях е относно примерната дата за неговото настъпване. С основание се отбелязва, че датата зависи от инвестициите в страните от ОПЕК и особено в Средния изток. Освен това предвижданията за 2,5% годишен растеж в добива на петрол до 2020 г. може да не са достоверни, тъй като е напълно възможно страните, разполагащи със запаси от петрол, да преувеличават тяхното количество. Според някои специалисти нефтените находища в Саудитска Арабия съвсем не са толкова богати на ресурс, колкото се твърди, и са сериозно намалели. Прави се и възражението, че дори и да разполагаха с достатъчно залежи, тези страни не биха увеличили добива, защото тогава по азбучния закон на икономиката, че с увеличаване на предлаганото количество от дадена стока спада цената ѝ, т.е. цената на петрола ще спадне. Следователно напълно основателни са възраженията, че датата на петролния връх не може да се определи с точност и едва ли последиците от него ще се проявят толкова бързо и драстично. Въпреки това е факт, че световното потребление на петрол се повишава с 1,6% на година, а запасите не са безкрайни.

Друга спорна теза, свързана с петролния връх, е тази за намаляване на парниковия ефект автоматично с изчерпване на запасите от петрол. Както твърдят поддръжниците на тази теория, петролът е източникът на енергия, отговорен в най-голяма степен за парниковия ефект, и с неговото привършване проблемът с глобалното затопляне щял да се реши от само себе си. Както бе отбелязано по-горе, климатичната система е инертна и натрупаните парникови газове оказват влияние дълго време след изпускането им. Следователно изчезването на източника на замърсяване не значи, че самото замърсяване ще престане. В атмосферата има достатъчно натрупани количества газове, за да се усилва парниковият ефект десетилетия напред. Противниците на тази теория стигат по-далече и прогнозираят, че изчерпването на петрола не само няма да доведе до намаляване на парниковия ефект, но и ще разклати световната икономика из основи и по този начин ще ѝ попречи да се адаптира към алтернативните източници. Проблемите ще възникнат в две насоки.

Първата е свързана с **пространството** (терените, необходими за изграждане на съоръженията за добив на енергия по екологичен начин). Един прост пример – правителството на Великобритания решава да замени традиционните горива за автомобилен превоз (бензин, дизел) с екологични такива, произвеждайки мотори, работещи с водород. Той се произвежда чрез електролиза на вода и не отделя въглерод. За тая цел обаче ще трябва да се построят:

- 67 атомни централи или
- централа за слънчева енергия, покриваща една трета от територията на страната или
- вятърна централа, по-голяма от югозападния регион на Острова.

В индустриализираните страни няма достатъчно свободна земя, която да се използва. В развиващите се страни обаче има още пространства. Но и те не са достатъчни, понеже алтернативните източници заемат много пространство. За да се компенсира 3% намаление на петрола с биогорива, трябва годишно да се засяват близо 200 000 кв. км със захарна тръстика, което е колкото територията на Куба.

Вторият проблем, който би настъпил след един евентуален петролен връх, е свързан с **цените**. Увеличаването на цените на все по-недостигащия петрол би предизвикало световна криза, по-тежка дори от тази през 30-те години след Първата световна война. Сриването на борсите би намалило желанието за инвестиции, а алтернативите източници на енергия трябва да се разработят и се нуждаят от финансиране.

Тези мрачни предвиждания могат да доведат до извода, че изход от енергийния проблем няма, тъй като надеждата на бъдещето – екологичният начин на произвеждане на енергия – е невъведим. Макар и проблемите около адаптирането на икономиката към новите източници да са неминуеми, това не означава, че усилието в тази посока не се струва. Освен това тези източници (т.нар. SCPs – substitutes for conventional petroleum – заместители на традиционния петрол) дават възможност да се доставя нужната енергия, без да се засяга или без да се засяга в толкова голяма степен атмосферата. Тези източници могат да бъдат разпределени в три групи:

- течни въглеводороди (fossil-based liquid hydrocarbons) – нетрадиционни петролни източници – земно масло (или нерафиниран нефт), синтетични горива (synthetic liquid fuels);
- горива, добивани по биологичен начин – биогорива;
- други, изключващи нуждата от въглеводороди – електричество или водород.

В момента производството на горива от групата на течните въглеводороди е 2,5 млн. барела на ден. SCPs заемат 3% от световното производство на гориво, но могат да се удвоят в следващите 5 години. От друга страна обаче, тези

източници са също скъпи и генерират вредни емисии. Това на пръв поглед води до извод, че енергийният проблем е в омагьосан кръг – традиционните горива са на привършване, а алтернативите им са скъпи и не са напълно безвредни за природата. За да се илюстрира, че това не е така, трябва да се направи анализ на рисковете при преминаването към алтернативни източници на енергия от групата на течните въглеводороди. Рисковете биват три вида.

*Екологичният риск* се състои в това, че производството на SCP може да доведе до удвояване на вредните емисии. Едно от решенията е например технологията за отвеждане на парниковите газове в специални хранилища под земята. Така се намаляват близо 50% от парниковите емисии от някои видове SCP-горива, което е голямо постижение в борбата за намаляването на парниковия ефект. Тази технология обаче още не е разработена, а без нея преминаването от традиционни към някои видове алтернативни източници би било преминаване от високоенергийни източници към по-нискоенергийни такива с по-голям риск за околната среда.

*Икономическият риск* е за инвеститорите, които ще вложат капитала си в разработването на алтернативните възобновими източници на енергия. Те се намират в стартово състояние – трябва да се построят съоръжения, да се усъвършенстват технологиите за производство, да се намали вредното влияние, което те ще оказват на околната среда. Ако традиционното петролно производство намалява с 2% годишно (както смятат някои), а потреблението на енергия се увеличава с 1,6% годишно, то производството на енергия от новите източници трябва да се увеличи допълнително (към сегашните 2,5 млн. барела на ден) с 3 млн. барела на ден, за да отговори на нуждите на световната икономика. Както се вижда, допълнителното количество е колкото настоящия капацитет, който е максимумът, който може да бъде достигнат на сегашното ниво на развитие на изследванията и на инвестициите. Необходимо е сериозно финансиране в новите източници. Нужният капитал за единица продукция на енергия от нов нетрадиционен източник обаче е много по-голям от този за традиционен източник. Освен това при неусъвършенствания начин на производство някои от алтернативните източници замърсяват значително атмосферата, а това би подложило инвеститорите на риска от екологичен контрол и санкции.

*Стратегическите рискове* от преминаването към новите източници също са от голямо значение. Съсредоточаването на петролното производство в страните от ОПЕК не само им дава икономическа мощ, но може да предпостави риск от разрыв в доставките на петрол. Този разрыв може да повлияе на процеса на адаптиране на нетрадиционните източници на енергия по два напълно противоположни начина. От една страна, той може да доведе до мобилизиране на капитал (финансов и политически) и по този начин да ускори инвестирането в нови технологии и в създаването на необхо-

димата инфраструктура. От друга страна обаче, при един евентуален разрив нарочното прекомерно разхлабване на екологичния контрол може да доведе до увеличаване на парниковия ефект значително и задълбочаване на неуважението на националните правителства и компаниите към международните ангажименти за предотвратяване на промените в климата.

След изложението за предимствата и недостатъците на новите източници на енергия и горива логично се налага въпросът – какво трябва да бъде **бъдещото развитие** на енергийния сектор, така че да се осигури икономическият просперитет и едновременно с това да се намалят вредните парникови емисии. Въобще възможно ли е осъзнаването на екологичните рискове от увеличаване на парниковия ефект и предприемането на мерки за ограничаването му да се съчетае със задоволяване на нарастващите потребности на световната икономика и търговската печалба? Оказва се, че това е постижимо, но след известен период на адаптация на световната икономика. Всяко икономическо нововъведение се нуждае от начални инвестиции, а както се знае, тяхната възвръщаемост е отложена във времето. Предлагат се следните мерки в тая посока. Те са израз на икономическия принцип за разнообразяване на запасите (diversification of supply).

Въвеждане на алтернативните източници – СПС от първа група (течните въгледороди), съчетани с технологията за отвеждане на газовете под земята, могат да осигурят разнообразие в запасите в сравнително кратък срок. Източниците от втора и трета група – биогорива и електричество – също могат да се използват. Тъй като въвеждането масово на автомобили, изцяло задвижвани от електричество, все още не е технически възможно, може да се помисли за автомобили, задвижвани частично от електричество и частично от горива. Ядрената енергия, подобно на вятърната, водната и слънчевата, може да генерира електричество без емисии на въглероден диоксид и други парникови газове. Тя е единственият доказан метод за производство на големи количества „екологично чисто“ електричество. Всъщност най-голямото предизвикателство на преминаването към неувреждащ атмосферата начин на произвеждане на енергия е новите технологии да се развият достатъчно бързо, за да посрещнат нарастващата потребност от енергия. Разнообразяването на източниците ще доведе и до намаляване на пазарната сила на страните – производителки на традиционния петрол, ще разсеи изключителното съсредоточаване на суровина у тях, което ще доведе до конкурентни цени и енергийна сигурност. Друга възможна мярка е намаляването на потреблението, по-ефективното използване на енергията. Други възможни мерки са диверсификацията на използваните енергоносители и увеличаването на дела на тези с ниски емисионни коефициенти, рехабилитацията и технологичното обновяване на съществуващи мощности, либерализирането на цените на горивата и енергията и подходяща данъчна политика.

Промените в климата не само повлияват отделни компоненти на икономическата система, но в голяма степен преопределят посоката на нейното бъдещо развитие и следователно политиката на държавите в тази насока. Това се обяснява не само с желанието естественият хабитат на човека – Земята, да запази досегашните си характеристики, но и със стремежа към устойчива световна икономика. Използването на възобновими източници на енергия предопределя разработването на един неизчерпаем източник, който няма да се свърши в бъдеще и на световната икономика да не се налага да се приспособява втори път. За сметка на това обаче началното въвеждане на необходимите нови технологии предполага сериозен финансов ресурс, чието набиране се затруднява допълнително от разнобоя на интереси на основните сили. На отнемането на този ресурс в името на една дългосрочна цел противостои възможността за краткосрочно придобиване на значителни капитали от търговия с квоти. До най-ценните стоки в световната търговия – златото и петрола, се нарежда и една нова стока. И ако залежите на черното злато намаляват, то количествата мръсен въздух непрекъснато се увеличават. А правото да замърсяваш въздуха вече се заплаща.

## Библиография

- Закон за опазване на околната среда ( обн. ДВ, бр.91 от 25 септември 2002 г., изм. ДВ, бр.52 от 6 юни 2088 г.).
- Наредба за реда и начина на функциониране на Националния регистър за отчитане на издаването, притежаването, предаването, прехвърлянето и отмяната на квоти за емисии на парникови газове (приета с ПМС № 7 от 19.1.2007 г., обн. ДВ, бр.10 от 30.1.2007 г., в сила от 1.1.2007 г.).
- Рамкова конвенция на Обединените нации за изменение на климата (ратифицирана от България със закон, приет от 37-ото НС на 16.3.1995г. – ДВ, бр. 28 от 28.3.1995 г., издадена от Министерство на околната среда и водите, обн. ДВ, бр.68 от 19.8.2005 г., в сила от 10.8.1995 г.).
- Протокол от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (ратифициран със закон, приет от 39-ото НС на 17.7.2002 г. – ДВ, бр.72 от 25.7.2002 г. Издаден от Министерството на околната среда и водите, обн. ДВ, бр. 68 от 19.8.2005 г., в сила от 16.2.2005 г.).
- Решение на Съвета 94/69/ЕС от 15 декември 1993 г. (ОВ № L 33, 7.2.1994 г.).
- Решение на Съвета 2002/358/ЕС от 25 април 2002 г. (ОВ № L 130, 15.5.2002 г.).
- Решение на Съвета 2002/358/ЕС от 25 април 2002 г. (ОВ № L 358, 16.12.2006 г. ).
- Директива на ЕП и Съвета 2003/87/ЕС (ОВ № L 275, 25.10.2003 г., 13.10.2003 г.).
- Директива на ЕП и на Съвета 2004/101/ЕО от 27 октомври 2004 г. ( ОВ № L338 от 13.11.2004 г.).
- Национален план за разпределение на квоти за търговия с емисии на парникови газове за участие на България в Европейската схема за търговия с емисии на

- парникови газове за периода 2008–2012 г. – Междуведомствена работна група за разработване на Национален план за разпределение на квоти за търговия с емисии на парникови газове за участие на България в Европейската схема за търговия с емисии на парникови газове за периода 2008–2012г., С., 2007 – [www.moew.government.bg](http://www.moew.government.bg)
- Първоначален доклад на България по Протокола в Киото на Министерство на околната среда и водите – [http://unfccc.int/national\\_reports](http://unfccc.int/national_reports)
- Plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz a effet de serre – Министерство на екологията и устойчивото развитие на Република Франция, 20 април 2007 г. – [www.ecologie.gouv.fr](http://www.ecologie.gouv.fr)
- Национален доклад по инвентаризация на парниковите газове за България през 2005 г., Институт по енергетика АД, ноември 2007 г. – [www.eninbg.com/inventory\\_bg.html](http://www.eninbg.com/inventory_bg.html)
- Докладите на Международния панел за промените в климата (Intergovernmental Panel on Climate Change) – [www.ipcc.ch](http://www.ipcc.ch)
- The regional impacts of climate change. First Assessment Report 1990.
- The Second Assessment Report, "Climate change 1995".
- The Third Assessment Report, "Climate change 2001".
- Project MICE (Modelling the Impacts of Climate Extremes) – [www.cru.uea.ac.uk/projects/mice](http://www.cru.uea.ac.uk/projects/mice)
- Енчев, М., М. Андонова.* Повишено атмосферно налягане за икономиката. – Капитал, бр.30, 2008; [www.pointcarbon.com](http://www.pointcarbon.com); [www.ft.com](http://www.ft.com)
- Harvey, F.* A carbon trading set to dominate commodities. – Financial times.
- Cameron, J.* Pub carbon market prices show Kyoto is working. – Financial times 8.5.2007.
- Harvey, F., E. Crooks.* Rapid growth of carbon trading threatens other markets, FSA warns. – Financial times 1.4.2008.
- Harvey, F., S. Kirchgaessner.* Carbon clincher: US weighs emissions trading. – Financial times 17.6.2008; [www.capital.bg](http://www.capital.bg)
- Kwong, R.* New products and players in carbon credit market. – Financial times 27.4.2008.

## **ЕКОЛОГИЧНА МРЕЖА „НАТУРА 2000“: ЕКОЛОГИЧНИ, ИКОНОМИЧЕСКИ И ПРАВНИ АСПЕКТИ**

*Миглена Рахова*

### **Богатото биологично разнообразие на България и заплахите за неговото опазване**

Неуспорим е фактът, че България се нарежда сред първите 5 страни в Европа по богатство на биологично разнообразие. Специфичните микроклиматични условия, разнообразният релеф и геология, както и хилядолетната човешка дейност на територията на страната определят богатото разнообразие на видове, съобщества и природни местообитания. Генетичните растителни и животински ресурси на България имат важно стопанско, културно и биологично значение. Биологичното ѝ разнообразие е неocenимо богатство, което наред с други показатели защитава националната идентичност на страната. През последното десетилетие обаче богатото биологично разнообразие на страната ни е подложено на въздействието на широк спектър от заплахи в резултат на човешка дейност (развитието на икономиката, инфраструктурата, туризма, селско- и горскостопанската дейност) и на естествените процеси, протичащи в екосистемите. Тези заплахи, самостоятелно или в комбинация, засягат в различна степен организмовите групи и местообитания в страната. Замърсяването на въздуха и ефектът на глобалното затопляне са отчетени и на територията на България. По-нататъшното засушаване на климата би довело до деградацията и унищожаването на видовото и хабитатното разнообразие както у нас, така и в световен мащаб. Въпреки сравнително добре разработената нормативна база в сферата на опазване на биологичното разнообразие съществуват някои ограничения и заплахи при нейното прилагане. Наблюдава се недостатъчна ефективност и капацитет на държавните институции за ускорена синхронизация на природозащитното ни законодателство с европейските норми, от една страна, и липса на достатъчна информираност на обществеността и бизнеса за нормативните уредби на национално и международно ниво, от друга. Опазването на биоразнообразието все още не е достатъчно интегрирано в повечето секторни политики, стратегии и планове. Това води до недостатъчно сътрудничество и координация в тази област между различните заинтересовани страни и институции, както и до неефективно използване на международните програми за финансиране на опазването на биологичното разнообразие. Икономическите стимули за бизнеса за постигането на тази цел не са добре развити и тепърва предстои те

да бъдат разработвани и внедрявани. Всички тези недостатъци на водената от страната ни политика за опазване и съхраняване на биологичното разнообразие намериха ясен израз при създаването на екологичната мрежа „Натура 2000“ в България, което бе и е неин приоритет с оглед присъединяването ѝ към Европейския съюз в началото на тази година.

## Какво представлява „Натура 2000“?

Единната европейска екологична мрежа „Натура 2000“ е най-голямата европейска инициатива за съхраняване на природното богатство и стимулиране на устойчивото развитие в райони със запазена природа. Тя представлява мрежа от територии със специален режим на защита (Special Areas of Conservation SAC), изградена от държавите – членки на Европейския съюз, съгласно изискванията на *Директива 92/43/ЕИО* за запазване на природните местообитания, дивата флора и фауна (наричана накратко *Директива за хабитатите*). Тази мрежа трябва да гарантира по-нататъшното съществуване или евентуалното възстановяване до благоприятен консервационен статус на типове природни местообитания на видовете в техния естествен район на разпространение, които са от интерес за Европейската общност. „Натура 2000“ обхваща също специални защитени зони, определени от страните членки въз основа *Директива 79/409/ЕИО* за съхранение на дивите птици (наричана накратко *Директива за птиците*).

Изграждането на мрежата „**Натура 2000**“ в България е сред основните ангажименти на страната, поети във връзка с присъединяването към Европейския съюз. Тези две директиви са инкорпорирани в българското законодателство чрез *Закона за биологичното разнообразие*.

Преди да бъде разгледана подробно процедурата за създаване на мрежата „Натура 2000“ в България, както и трудностите, срещани в тази връзка, е необходимо да се направи разграничение между понятията защитена територия и защитена зона. **Защитените територии** се определят от *Закона за защитените територии* и са създадени да опазват най-ценните и редки видове и места в България. В зависимост от начина им на управление те се разделят на 6 категории (национални и природни паркове, резервати, поддържащи резервати, природни забележителности и защитени местности). Всички те обхващат едва 5% (4,75%) от територията на България. **Защитените зони** се определят от горепосочените 2 европейски директиви. Защитените зони с европейско значение изграждат екологичната мрежа „Натура 2000“.

Въпреки че „Натура 2000“ обхваща повечето от защитените досега територии, включително териториите с най-строг режим на защита по българското законодателство (Национални паркове и резервати), тази екологична мрежа не е просто система от природни резервати, където да е изключена всякаква чо-



вешка дейност. Местата, които се опазват по европейското законодателство, са много по-големи по площ от сегашните защитени територии и включват както общинска земя, така и частна собственост. Преамбюлът на Директивата за птиците гласи: „...опазването цели дългосрочна защита и управление на природните ресурси като неразделна част от наследството на хората в Европа“. От това следва, че целта на създаването на мрежата „Натура 2000“ е в бъдеще да се гарантира устойчиво екологично, икономическо и социално управление на зони с общочовешко значение поради тяхното изключително природно богатство, като пряко се отчита взаимовръзката на природозащитните цели с дългосрочните интереси на хората, живеещи в тези райони.

**Изборът на районите**, включени в „Натура 2000“, се базира изцяло на научни критерии като например степента на срещане и гъстотата на дадените видове, както и екологичното качество и площта на природните местообитания, намиращи се в тези райони. За България тези критерии са подробно описани в *Инструкция за определяне на защитени зони за птиците* съгласно Закона за биологичното разнообразие, одобрена от Националния съвет за биологично разнообразие на 18 април 2006 г., както и в *Приложения 1 и 2 на ЗБР*. Като цяло включването на райони в „Натура 2000“ зависи от биологичното богатство на различните държави – членки на ЕС. Колкото е по-богата на биологично разнообразие дадена страна, толкова повече места ще влязат в „Натура 2000“ в границите на нейната територия.

## Етапи на създаване на екологичната мрежа „Натура 2000“

- *Инвентаризация* – това представлява изследване, описване и картиране на страната по райони от специалисти и експерти в различни области (природни местообитания, птици, бозайници, влечуги и земноводни, риби, безгръбначни, растения). Акцентира се върху местообитанията и видовете съответно от Приложение 1 и 2 на Закона за биологичното разнообразие, защото защитените зони се определят на тяхна база. В България Министерството на околната среда и водите е възложило на неправителствени организации и научни институти инвентаризацията и изграждането на мрежата, защото се смята, че те са по-компетентни и по-ефективни от държавните експерти в това отношение.
- *Изработване на карти в ГИС формат* – на базата на инвентаризацията се определят границите на потенциалните защитени зони и се изработват карти.
- *Оценка на събраната информация* – представлява, от една страна, анализ на данните за всяка потенциална защитена зона, от друга – анализ на данните за всяко местообитание и вид. Прави се, за да се определи доколко всяко местообитание и вид ще бъде добре опазено на национално ниво.

- *Окончателни предложения за защитени зони* – на базата на инвентаризацията, картирането и оценката неправителствените организации внасят в Министерство на околната среда и водите окончателни предложения за защитени зони. Те трябва да се определят така, че поне 60% от националното покритие на приоритетните местообитания и поне 60% от националната популация на приоритетните видове да се опазват в „Натура 2000“. За останалите местообитания и видове минимумът е 20%. Предложенията за защитени зони са два вида: за опазване на птиците и за опазване на останалите видове и на природните местообитания.
- *Представяне на предложените „Натура 2000“ зони за одобрение от Министерски съвет.* На основание на постъпилите предложения Министерството на околната среда и водите изготвя списък на защитени зони, който заедно с документациите се внася за разглеждане на заседание на Националния съвет по биологичното разнообразие, който като консултативен орган предлага на министъра на околната среда и водите да внесе списъка в Министерски съвет за приемане.
- *Обявяване на защитените зони.* Процедурата за обявяване на зоните за птиците е по-проста. Приетият от МС списък се обнародва в Държавен вестник, с което те се обявяват. При зоните за другите видове и местообитанията одобреният от МС списък се представя на Европейската комисия за разглеждане. Зоните се обсъждат на биогеографски семинари, на които списъкът може да се върне за доработване. След това одобренията от ЕК защитени зони се връщат на страната членка за обявяване.
- *Двугодишен период на обществени обсъждания и определяне на евентуални ограничения на ползването за всяка една зона поотделно. Компенсация на собствениците за „пропуснати ползи“* – ако защитената зона изисква спиране или забрана на дейност, която собственикът на земя е извършвал преди създаването на екологичната мрежа, той се компенсира ежегодно равностойно на степента на пропуснати ползи от ограниченията. Това обаче не кореспондира с желанието на частни собственици да продават земеделски земи за хотели. Промяната статута на земята е законоустановено и в случаите, когато това уврежда околната среда, е забранено.

Националната агроекологична програма предвижда насърчаване на земеделските стопани да обработват земите, попадащи в „Натура 2000“, с традиционни методи и начини за опазване на биологичното разнообразие в тях и за използването им за стопански цели. Всеки собственик на земеделска земя, попадаща в „Натура 2000“, има право да кандидатства за финансиране на проекти.

## Какви са забраните в „Натура 2000“ зоните?

Това е един от въпросите, който поражда най-големи трудности при изграждането на екологичната мрежа в България. На него може да бъде отговорено конкретно: **няма никакви предварителни забрани върху нови дейности или разработване на зоните, включени в „Натура 2000“**. Одобряването на инвестиционни намерения, планове и програми, засягащи „Натура 2000“ места, ще се осъществява на базата на оценка за степента на въздействие върху ценните местообитания или видове, предмет на опазване конкретно за всяка зона. Дейности, които не увреждат защитените местообитания и видове, няма да бъдат забранявани в зоните от екологичната мрежа, дори могат да бъдат финансово стимулирани. Освен това не може да бъде пренебрегнат и фактът, че съгласно разпоредбите на Директивата за природните местообитания се допускат изключения по отношение на проекти и инвестиционни предложения, дори и да се докаже, че тяхното реализиране ще доведе до значително увреждане на предмета на защита, когато са налице причини от първостепенен обществен интерес и няма друго алтернативно решение. Така се цели по-малко вмешателство в работата на бизнеса и по-малки загуби за собствениците на земите.

## Финансиране на дейности, свързани с управлението на защитените зони по „Натура 2000“

Дейности, свързани с „Натура 2000“, ще се финансират от оперативна програма „*Околна среда*“. По програмата ще се предоставят средства за разработване на планове за управление на места от „Натура 2000“ и различни дейности, предвидени в тези територии, екологосъобразни инвестиционни проекти, информационни кампании, обучения и др. В случаите, в които се ограничават или забраняват определени дейности, се предвижда физическите, юридическите лица и общините, собствениците или ползвателите на земи, гори и водни площи да бъдат компенсирани за пропуснати ползи и направени разходи. Тези лица ще могат да получават компенсации и в случаите, когато няма нормативно въведени забрани, но те доброволно развиват природосъобразна дейност по проекти, стимулиращи опазването на природната среда и нейното устойчиво управление в полза на местното население и биологичното разнообразие. Средствата за компенсации се осигуряват от *Национална програма „Развитие на селските райони“* и *Национална програма за рибарство и аквакултури* по линия на Европейския земеделски фонд за развитие на селските райони и Европейския фонд за рибарство. В момента все още се водят дискусии по отношение на точния размер на паричните компенсации. При всички положения обаче, независимо дали по-

лучават финансиране от Структурните фондове или не, страните членки са задължени да спазват разпоредбите на „Натура 2000“.

### **Ползи за местното население при включване на имот в границите на „Натура 2000“**

- финансиране от Европейските фондове;
- компенсации на собствениците на земи в защитени зони срещу евентуални ограничения на конкретни дейности;
- ограничаване на монопола и създаване на възможност и перспектива за развитие на дребен и среден бизнес и запазване на частната собственост в ръцете на сегашните им собственици;
- запазване на дивата природа на България;
- устойчиво управление и развитие на изоставащите райони;
- запазване и оценяване на българските традиции и дух;
- възможност за развитие на т.нар. алтернативен туризъм във всичките му разновидности – културен, пешеходен, селски, екотуризъм, който не унищожава околната среда – гаранция за траен интерес и превръщане на запазената природа на България в привлекателна дестинация сега и за в бъдеще;
- създаване на перспективи по зони, които ще дадат възможност за печалба и завръщане на младите хора по родните места;
- развиването на природосъобразен (а не масов) туризъм създава повече възможности за създаване на социални контакти, за опознаване на хората в границите на България и извън нея, което способства за установяване на разбирателство и съдействие между хората като основа на изграждането на мирна Европа;
- запазване на качеството на околната среда чрез регламентиране и стриктно следене качеството на водата и въздуха, запазване здравето на хората;
- повишаване на самочувствието на хората, живеещи и/или работещи в защитените зони.

### **Процес на изготвяне на проектосписъка от защитени зони**

Изграждането на Общоевропейската екологична мрежа „Натура 2000“ бе един от основните ангажименти, поет от България в процеса на присъединяване към Европейския съюз. Подготовката на България за „Натура 2000“ има своята предистория. На 1 октомври 2002 г. стартира **проект „Опазване на видове и местообитания в България: сближаване с ЕС“**, финансиран от програ-

ма БАКСЕЕ на датското Министерство на околната среда, за да подпомогне Националната служба за защита на природата, Министерството на околната среда и водите (МОСВ) при изграждането на мрежата от защитени зони „Натура 2000“ в България. Основните стъпки вече са направени в рамките на този проект. Междувременно покритието на националната мрежа „Натура 2000“ за страните – членки на ЕС, към днешна дата е средно 18 % от териториите им, а в страните с особено богато биологично разнообразие процентът е много по-висок. За сравнение в Алпите включените площи достигат 37% от територията, а в Словения – 35%. Проектът, финансиран от БАКСЕЕ, прогнозира, че мрежата „Натура 2000“ в България трябва да покрива приблизително 34% от територията на страната. *Проектът „Изграждане на мрежата от защитени зони „Натура 2000“ в България“* се явява естествено продължение на работата, насочена към изготвянето на пълния списък от защитени зони и представянето му пред Европейската комисия преди датата на приемане на страната ни в Европейския съюз (31.12.2006 г.), за да бъдат изпълнени доброволно поетите от България ангажименти. В проекта участваха не само съответните екологични организации, но и над 150 учени от всички научни институции в страната: Българска академия на науките – Институт по зоология, Институт по ботаника, Институт по океанология, Софийски университет, Пловдивски университет, различни природонаучни музеи и пр. Това даде гаранция за научна обоснованост и безпристрастност при определянето на местата. Освен това има и други проекти и организации, подпомагащи изграждането на „Натура 2000“ в България: \У\УР Дунавско-Карпатска програма, Асоциация на парковете в България, проект на ОЕР „Опазване на глобално значимото биологично разнообразие в ландшафта на Родопите“ и пр.

След четиригодишни проучвания на територията на цялата страна бяха определени следните места, които да бъдат включени в „Натура 2000“: *114 потенциални защитени зони за птиците*, обхващащи приблизително 23,6% от територията на страната, и *225 потенциални защитени зони за местообитанията*, обхващащи 28,6% от сухоземната територия на България, което е абсолютният минимум от територии, гарантиращи изпълнението на изискванията на ЕС по отношение на Директивата за местообитанията. Така на базата на тези данни общото покритие на мрежата възлиза приблизително на **36,1 %** от територията на страната. Това обаче дален не е окончателният списък на защитени зони, който бе внесен за разглеждане от Министерски съвет. На 1 септември 2006 г. Националният съвет за биологично разнообразие (НСБР) към Министерството на околната среда и водите разгледа предложените защитени зони по Директивата за птиците от Българско дружество за защита на птиците. Вследствие на решение на НСБР териториалният обхват на мрежата бе намален от **23,6 до 20,8%**, като се намали сериозно обхватът на мрежата върху популациите на **26 вида**, включително катастрофално намаляване на такива

световнозаstrашени от изчезване видове като *царския орел*, *полубеловратата мухоловка* и *ливадният дърдавец*. На 21.11.2006 г. се проведе друго заседание на НСБР, за да се обсъди списъкът от защитени зони по Директивата за природните местообитания. Всички 225 защитени зони, предложени за разглеждане от вносителите, бяха принципно одобрени. Същевременно обаче с 10 на 9 гласа беше одобрено предложение на Националното управление по горите (НУГ) да бъде отложено приемането и внасянето в Европейската комисия на 29 от тези зони с основен мотив – необходимостта от прецизиране на техните граници. Така 19 000 км<sup>2</sup> български гори, уникални местообитания, приоритетни растителни и животински видове, които представляват близо 17% от територията на страната, и повече от половината от общата площ на предложените защитени зони, бяха оставени в изчакваща позиция. Националният съвет даде срок процедурите по прецизирането да приключат до май 2007 г. и тогава, след одобрение, ще бъдат внесени като допълнителен списък в Министерския съвет. Така *от 28,6% минимум* необходими защитени зони останаха около 12 %. Общото покритие на мрежата се намалява до близо 27% от територията на страната. Сред тези 29 зони са едни от най-големите и защитени места от мрежата, като Западна Стара планина, Западни и Средни Родопи, местата от Източна Стара планина, двата буфера на Националните паркове „Рила“ и „Централен Балкан“, западните гранични планини. Въпросните места опазват богато разнообразие от местообитания – гори, ливади, пасища, реки, пещери, както и важни за Европа видове като мечка, рис, лалугер. Красноречив за абсурдността и неуместността на това решение е фактът, че в изискуемия според Правилника за работа на съвета срок след заседанието са внесени *4 особени мнения* срещу това решение и допълнително двама членове на НСБР, гласували в подкрепа на предложението, писмено са оттеглили своя глас на основание, че са били подведени относно мотивите, целите и последствията от това отлагане. Решението е безпрецедентно в практиката на ЕС, защото допуска политическа намеса в процеса на изграждане на „Натура 2000“, който според европейските директиви става изцяло въз основата на научни критерии.

### **Проблеми, възникващи от намаляването на броя и площта на защитените зони**

- България няма да може да изпълни задълженията си към Европейския съюз по *чл.4 (1) и (2) от Директивата за птиците и чл.4 (1) на Директивата за местообитанията*, тъй като цели приоритетни видове и местообитания, които България е задължена да опазва в определен процент (абсолютен минимум 60%), остават без покритие с изключването на най-големите по площ зони.

- В тази връзка ще предизвика насрещни действия от страна на ЕК, което може да доведе до съответни наказателни мерки като блокиране на фондове, завеждане на дела и т.н.
- Ще ограничи допълнително възможностите на местните хора в планинските райони да използват „Натура 2000“ като инструмент за стимулиране на устойчивото развитие. Най-заплашени от това са земеделските производители и горските собственици от Лудогорието, Предбалкана, Централните и Западните Родопи, Западна Стара планина и Западна Странджа.
- Ще допринесе за продължаване на процесите на деградация и унищожаване чрез застрояване на уникалните природни комплекси на българските планини и Черноморското крайбрежие.
- Ще лиши бъдещите поколения от най-значимия национален ресурс – съхранена природа и биоразнообразие.

### Действия в подкрепа на „Натура 2000“

Проблемите, свързани с изграждането на „Натура 2000“ мрежата в България, породени най-вече поради намесата на инвеститорските интереси във вземането на политически решения, не приключиха само с оръзването на проектозоните на 21.11.2006 г. На **27.12.2006 г.** лидерите на управляващата коалиция и политическите ръководства на трите партии – БСП, НДСВ и ДПС – се произнесоха за обхвата на европейската екологична мрежа „Натура 2000“ в България. Решението бе за влизането на България в ЕС със **109 защитени зони за опазване на птиците (16,23 %** от територията на страната), и **196 зони за местообитанията (15 %** от страната). Очакваше се решението да бъде потвърдено на заседание на МС на по-късен етап.

Като реакция от тези абсурдни решения, ощетеняващи българската природа и българина като цяло, последваха **серия от протестни действия** от страна на неправителствените организации и обществеността. Цялата научна общност единодушно не прие мотивите и последствията от забавяне на внасянето на 29-те зони в Министерски съвет и съответно в Европейския съюз. Преподаватели, служители и студенти от Биологическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“ само за 2 дни събраха 850 подписа. На 28 ноември 2006 г. целият Факултетен съвет единодушно подкрепи позицията да се внесе пълният списък от 225 места. На 23.01.2007 г. бе организирано шествие на хора, животни и кукери, които внесоха в Народното събрание, Министерски съвет и Главна прокуратура 50 000 подписа, събрани по време на кампанията „За да остане природа в България“ а също и за спасяване на Черноморското крайбрежие. На 25.01.2007 г. коалицията „За да остане природа в България“, създадена на 16.10.2006 г., подкрепена от още 16

граждански сдружения и групи, изпрати писмо до Европейската комисия, с което изразява загриженост за обявяването и опазването на европейската екологична мрежа „Натура 2000“ в България. В писмото се казва още, че от 1 януари 2007 г. няма осигурена превантивна защита на предложените зони от мрежата, както са изискванията на европейската директива, поради липсата на действащ законов механизъм в националното законодателство. Факт е, че от началото на годината до момента вече са приети множество решения относно инвестиционни намерения в „Натура 2000“ места, без те да бъдат подложени на каквато и да било оценка относно въздействието им върху тези места.

### **Причини, пораждаща трудности при изграждане на „Натура 2000“ в България**

- държавата не наложи превантивни мерки за защита на потенциални Натура 2000“ зони;
- ежедневна заплаха от загуба на голяма част от бъдещите защитени зони поради тяхното унищожаване преди 1 януари (т.нар. заварено положение);
- подценяване на проблемите, свързани с околната среда;
- нарушения на законодателството поради некомпетентност и корупция;
- липсата на широкомащабна информационна кампания сред населението;
- заблуда и страх сред местното население, породени от липсата на информация.

### **Критики към „Натура 2000“**

Основен пропуск на водената от правителството политика, който доведе до противопоставяне на екологичните организации и собствениците на земи, попадащи в мрежата на „Натура 2000“, е непровеждането на мащабна информационна кампания сред населението. Предвидените обществени обсъждания и даването на възможности за изказване на мнения, възражения и коментари така и не се осъществиха. Това доведе до провеждането на протести и различни „**Анти-Натура 2000“ кампании** под различна форма от страна и на собствениците на земи, попадащи в обхвата на „Натура 2000“. **Критиките** към проекта се концентрират върху два основни проблема, свързани с него – нарушаването на правото на собственост и създаването на възможности за корупция. В допълнение някои коментатори отбелязват, че начинът на прилагане на програмата създава в обществото отрицателно отношение към природозащитната дейност по принцип. Първото опасение е, че включването на земи в „Натура 2000“ води до **ограничаване на правото на собстве-**



**ност**, като създава възможност МОСВ да ограничава тяхното ползване. Що се отнася до този въпрос, както вече беше посочено, ще бъдат ограничавани или забранявани само дейности, които увреждат съответните местообитания и видове, които са включени в екологичната мрежа. А не е ли законосъобразно и целесъобразно да се поставя на преден план именно общественият интерес пред интересите на частни лица? А защо трябва с унищожаването на местообитанията и видовете в дадена зона, която по право принадлежи на един собственик, за да бъде задоволен неговият частен интерес, да се унищожават частици от природата, която принадлежи на всички българи?! Проблемът има и още един аспект, който определено играе значителна роля – **икономически**. Широко разпространено е опасението, че цените на земи, включени в „Натура 2000“ зоните, и инвестициите рязко ще се понижат и загубите на собствениците няма да могат да бъдат напълно компенсирани. Статистиките обаче сочат, че в някои страни от ЕС включването на земи в проекта е довело до увеличаване на цената им. Освен това от гледна точка на икономиката съхранената естествена природа също представлява своеобразен вид стока. Както и при всяка стока, тя си има цена, която зависи главно от търсенето и от нейното качество. Смело може да се твърди, че в България количеството и най-вече качеството на тази „стока“ е над европейското равнище. От друга страна, търсенето от европейците на такива оазиси на девствена природа нараства с всяка изминала година. Това са и бъдещите реални и преки инвеститори в земи на „Натура 2000“. Алтернативният туризъм във всичките му разновидности – културен, пешеходен, вело-, селски, екотуризъм – ще даде поминък на хората, живеещи във и около защитените зони. Приоритетното развитие на биологичното земеделие и производството на екологично чиста продукция ще дадат на местните жители много повече възможности за малък семеен бизнес, отколкото сегашните мегакурорти.

Поради гореизложените причини през януари 2007 г. на някои места се провеждат протести на собственици на земи. Така например в началото на януари 2007 г. листовки, убеждаващи местните хора във вредите от „Натура 2000“, се раздаваха пред кметствата на градовете и селата в Разложката котловина. Тази листовка с пропагандно и очевидно невярно съдържание дори беше залепена на кметствата като официална позиция на местната власт. Изводът, който може да бъде направен, е ясен: кметове на малките общини стават жертва на липсата на информационна кампания за „Натура 2000“, а твърдият „Анти-Натура“ подход в областта, точно след отлагането на окончателното взимане на решенията за влизашите в „Натура 2000“ зони, очевидно се дължи на сериозни инвестиционни намерения в 5-те зони, влизачи в мрежата. В края на януари възникнаха и други протести срещу „Натура 2000“ поради наложената от Закона за защитените територии и плана за управление на Национален парк „Пирин“ забрана за строеж на нови и разши-

ряването на съществуващи ски зони на територията на парка. Поради недостатъчна информираност местното население обвини изграждането на екологичната мрежа за тази забрана, като истината всъщност е, че нови ски зони в Национален парк „Пирин“ няма да има със и без „Натура 2000“, тъй като в екологичната мрежа влиза само националният парк и не се засягат частни или общински земи. Тази серия от протести достигна своя връх в началото на месец февруари, когато бе отправена заплаха от организация, наречена Движение за защита на българската природа „Равноденствие“, за предизвикването на лавини с взривявания на бомби на ски лифта над Банско. В тази връзка Международната природозащитна организация WWF разпространи до медиите писмо, в което изрази сериозна загриженост по повод информацията и изтъкна, че не познава организация, наречена „Движение за защита на българската природа „Равноденствие“. Това даде основание на някои коментатори да предположат, че тези действия са част от „Анти-Натура 2000“ кампанията и целят zlepоставяне на природозащитните организации.

### **Обхват на екологичната мрежа „Натура 2000“ след решението на МС от 15 февруари 2007 г.**

В крайна сметка след близо четиримесечни протести на неправителствени организации, от една страна, и собственици на земи в „Натура 2000“ зоните, от друга, на 15 февруари 2007 г. Министерският съвет на Република България взе решение относно мрежата от защитени зони „Натура 2000“ с близо двумесечно закъснение. Решението беше обнародвано с две седмици закъснение на 2 март 2007 г.

#### **Гласувани и приети бяха следните „Натура 2000“ територии:**

- **от 114 места**, първоначално предложени от БДЗП „Натура 2000“ зони, кабинетът *одобри* 92, 11 от които отложи за м. октомври, а други 5 сви наполовина като граници – близо 11,3 % от територията на страната.
- **от 225 зони**, предложени от федерация „Зелени Балкани“ и останалите неправителствени организации, работили по Директивата за местообитанията, правителството *одобри* 196, 15 от които са отложени също за октомври – близо 13,3% от територията на страната, а 29-те зони, отложени от м. ноември, остават с неясно бъдеще на този етап.

По този начин „Натура 2000“ мрежата в България ще заеме **едва 18,2 % от територията на страната** при предложени **34,5%**. Извън „Натура 2000“ остават места като Шабленското и Дуранкулашкото езеро, Калиакра, Мелнишките пирамиди, Триград – Мурсалица, река Места, Иракли, Рупите и Среден Пирин. Още по-скандален е фактът, че между заседанието на Министерски съвет и

издаването на решението са дописани в списъка на отложените още пет зони. Това става ясно при сравняване изказването на министър-председателя Сергей Станишев на пресконференцията, публикувано на интернет страницата на правителството, и решението от 2.03.2007 г. В противоречие с българските закони и Европейската директива за опазване на дивата европейска флора и фауна и природните местообитания правителството официално въведе инвеститорския интерес като водещ критерий за определяне на мрежата „Натура 2000“. За това красноречиво говорят данните, че само в последните 4 месеца са издадени над 800 разрешителни за строителство по Черноморието, където повечето зони от „Натура 2000“ бяха отложени за прецизиране. Директивата, както и множество решения на Европейския съд ясно дават да се разбере, че на етап обявяване на „Натура 2000“ местата единствените критерии са научните. Икономическите и социалните аспекти се взимат предвид на етап определяне на управленски мерки.

## Последици за България

Вследствие на всичко това е необходимо да си зададем въпроса: **Какви са санкциите, която ще бъдат наложени на България след решението, взето от МС на 15.02.2007 г. в нарушение на европейските директиви?** Тъй като *„няма оправдание за тези страни, които изостават“*, е предвиден следният **механизъм за контрол** при неизпълнение на ангажиментите на страните към ЕС:

1. Официално писмо предупреждение от ЕК с разписания, че България нарушава екозадълженията си като страна членка.
2. Аргументирано писмо с последно предупреждение относно нарушенията.
3. Ако държавата нарушител замълчи или не спази предписанията, ЕК завежда дело в Европейския съд в Люксембург.
4. Осъждане на държавата нарушител.
5. Ако ЕК прецени, че не се спазва решението на съда, повтаря ускорено цялата процедура.
6. При второ дело в Европейския съд държавата нарушител бива осъждана на еднократна глоба (в размер на десетки милиони евро) след окончателното произнасяне на съда и ежедневни глоби към страната нарушител (в размер от десетки хиляди до милиони евро), влизащи в сила от момента на решението на съда и продължаващи до пълното изпълнение на предписанията. Така например Франция понесе тежки санкции вследствие на неспазване на Директива 92/43/ЕЕС и Директива 79/409/ЕЕС. С решение С-304/02 срещу Франция Европейският съд:

- нарежда на Франция да заплати EUR 316 500 за всеки ден забавяне изпълнение на мерките, наложени с Решение С-64/88 на съда или EUR 57 761 250 за всеки шест месеца от произнасянето на първото решение С-64/88 на съда.
- нарежда на Франция да изплати на Комисията на Европейската общност сумата от EUR 20 000 000.
- нарежда на Франция да заплати сумата по разноските на делото. Подобен размерът на глобите, наложени на Германия, Испания, Полша и Ирландия, вследствие от нарушаване на горепосочените директиви.

#### **Последиците за България ще бъдат:**

- Блокиране на структурни и регионални фондове в районите с изключени защитени зони.
- Спиране на компенсаторни плащания по предварително заложените програми.
- Орязване на помощи до изпълнението на окончателните предписания на Европейския съд.

Едно е ясно: тежестта на санкциите пада не върху институциите, които са довели до тяхното неизпълнение, а върху самите граждани на страната. Те не само се лишават от възможността да се ползват от „облагите“, свързани с членството в Европейския съюз, но и плащат от данъците си парите за наложените санкции. С оглед на тези данни не е учудващо защо Решението на Министерски съвет от 15.02.2007 г. доведе до нова серия от протести от страна на неправителствени организации и студенти. Еколози и студенти организираха протест под наслов „Натура 2000 – Познай кой е лудият?“, като демонстративно излязоха по пижами и с усмирителни ризи по улиците на София и протестираха пред сградата на Министерски съвет. Студенти, членуващи в Екологичния клуб „UNESCO“ към Софийския университет, от своя страна проведоха кампанията „България – мащеха за своите деца“, като опънаха палатки в двора на университета в знак на протест срещу орязването на „Натура 2000“ зоните от Министерски съвет. Все още обаче не е ясно дали правителството този път ще вземе под внимание научните критерии и позицията на общността като цяло при решаването на съдбата на отложените за прецизиране „Натура 2000“ зони.

#### **Екологичната мрежа „Натура 2000“ в глобален мащаб**

Глобалното затопляне, климатичните аномалии и опустошителните природни катаклизми, чиято честота и мощ нарастват през последните години, непрекъснато ни напомнят, че рязко трябва да променим приоритетите си. Както пише Кристофър Флавин – президент на института „Уърлдуоч“, в пред-

говора към миналогодишното издание на „Състоянието на планетата 2006“: „За тези, които още не са разбрали – безпрецедентната поредица от бедствия, която удари света през 2005 г., беше мощен призив за събуждане, който ни казва, че светът не е на прав път и дори не е на безопасен път.“

Прогнозите, свързани със състоянието на Земята (че само след няколко години, ако срещу унищожаването на местообитания и видове, замърсяването на въздуха и водоизточниците, както и всички негативни влияния вследствие от човешка дейност не бъдат предприети мерки), са повече от шокиращи. Настъпва момент, в който природата се умори да дава повече отсрочки на човека в предприемането на действия за нейното опазване и това започва да става ясно и на българина. Наводненията, които заляха България през 2005 г., рязкото спадане в нивото на снеговалежите в края на 2006 и началото на 2007 г., все по-избледняващата граница между сезоните и др. накараха мнозина да се запитат „Какво става?“, „Как е възможно това да се случи тук?“ и сами да достигнат до извода, че вече е крайно време да помислим и за това, което ще оставим в наследство на нашите деца. Много може да бъде постигнато в тази насока, но за съжаление твърде малко се прави поради поставянето на нечий инвеститорски интереси пред всеобщия интерес на българина. Типичен пример за това е опорочаването на процедурата по изграждане на „Натура 2000“ мрежата в България. Тази голяма европейска екологична инициатива, целяща дългосрочното запазване и възстановяване на останалото биологично разнообразие на територията на страните от ЕС, е доказателство за „пробуждането“ на европейската общност и поставянето на преден план на здравето и бъдещето на хората пред временните облаги от нейното експлоатиране. Това говори за придвижването на света от икономика, която разчита на ископаеми горива, към икономика, основана на вятърна, слънчева и геотермална енергия. Тези нови неизчерпаеми средства едновременно опазват околната среда и са много по-икономични – предимства от основополагащо значение. В тази връзка изключително удачно е мотото на Конференцията на Земята, проведена в Рио де Жанейро през 1992 г.: „Мисли глобално, действай локално.“ Показателен пример за спазването на тази максима и за хармонизирането на инвеститорските интереси с опазването на природата е изграждането на спортен и голф комплекс близо до село Кътина, намиращо се на южните склонове на Стара планина, което ще бъде придружено с изграждането на пречиствателна станция с капацитет за третиране на отпадъчните води на спортния комплекс, както и на населените места Кътина и Курило. Този пример може само да ни покаже, че компромисен вариант, съчетаващ съхраняването на прекрасното природно богатство, което ни е завещано от векове, и частните интереси, *има*. От нас обаче зависи как да го постигнем. Нека запазим това, което ни прави уникални и идентични не само в Европа. Нека съхраним това, което е било много преди нас и го завещаем на децата

ни! Защото според Уинстън Чърчил „времето на отлагане, на полуvinчати мерки, на успокоение, на съмнителни изгоди, на отсрочки, намира своя край. На негово място навлизаме в период на последици.“

## **Библиография**

Закон за защитените територии, обн. ДВ, бр.133 от 1998 г.

Закон за биологичното разнообразие, обн. ДВ, бр.77 от 9.8.2002 г.

Habitats Directive 92/43.

Birds Directive 79/409.

*Браун, Л. Р.* План Б 2.0. Да спасим планетата от стрес и цивилизацията в беда, С., 2006 г.

Българско дружество за защита на птиците. Наръчник за Натура 2000 в България, 2002.

Сдружение за дива природа „Балкани“. Управление на обектите от Натура 2000. Ръководство за тълкуване на основните положения на член 6 от Директива 92/43/ЕЕС.

Федерация „Зелени Балкани“, 1998. Международни конвенции за опазване на биологичното разнообразие.

[www.chm.moew.government.bg](http://www.chm.moew.government.bg) – Национална служба за защита на природата.

[www.natura2000bg.org](http://www.natura2000bg.org) – Проект за изграждане на мрежата от защитени зони „Натура 2000“ в България.

[www.evrora.bg](http://www.evrora.bg) – представителство на Европейската комисия в България.

## ТЕОРИЯТА ЗА УСТОЙЧИВО РАЗВИТИЕ И НАЦИОНАЛНИЯТ ПЛАН ЗА РЕГИОНАЛНО РАЗВИТИЕ ЗА ПЕРИОДА 2000–2006 Г.

Юлия Кавръкова

### Увод

През последните две десетилетия и особено в началото на новото хилядолетие непрекъснато се поставя въпросът за бъдещето на човечеството – появил се най-напред в рамките на интелектуалните дискусии, а по-късно се развива на национално и наднационално ниво. В центъра на тези разисквания се оказва проблемът за развитието с двете основни тези за неговата същност.

*Първата теза* поставя знак за равенство между развитието и икономическото развитие, т.е. развитието е функция на бързото и устойчиво нарастване на brutния национален продукт и за целта следят основно два индикатора – ръстът на БНП и разпределението му върху човек от населението. Тук общественото благоденствие се свързва с материалното благополучие, а по правило негови приоритети са положителният ръст на БНП, пълната трудова заетост и стабилността на цените.

*Втората теза*, тази на т.нар. устойчиво развитие, извежда на преден план два етични проблема – отговорността за състоянието на околната среда и все по-нарастващата диференциация между бедни и богати (веднъж в рамките на самите държави и втори път между отделните страни). Приема се, че в свят на бедност и влошаваща се околна среда са невъзможни стабилно общество и икономика. Нещо повече, в един момент тези проблеми биха могли да намалят шансовете за живот на следващите поколения. Икономически растеж – да, но не на всяка цена. Акцентът, който се поставя в този случай, е по-скоро върху качеството на живот. Индикаторите, които го изследват, са: дълголетие, здраве, правилно хранене, образование, равенство между половете, основни политически и обществени свободи, социална сигурност.

Човечеството, опитвайки се да подобри своя живот, включително и в непрекъснатата му борба с природата, е давало абсолютно предимство на развитието на икономиката, техниката и технологиите, забравяйки в един момент, че всички усилия са били „в името на Човека“. Ето защо, за да не се забравя това, ООН използва не просто понятието развитие, а „устойчиво човешко развитие“. От 1992 г., с приемането на Декларацията от Рио де Жанейро, се възприема тезата, че „*грижата за хората е в основата на устойчивото развитие. Хората имат право на здравословен и плодотворен живот в хармония с природата*“. Определят се глобалните проблеми – за-

мърсената и разрушаваща се околна среда, бедността, войните, тероризмът и престъпността, загубеното съзнание за общност, човекът.

Поради многобройните причини, водещи до тези проблеми, е невъзможно отделните държави да се справят сами с тяхното разрешаване. В Доклада на ООН за човешкото развитие за 2000 г. се отбелязва, че човечеството е изправено пред своя най-голям шанс: за пръв път в историята преобладаващата част живее в страни с демократично устройство. През последните 20 години са премахнати еднопартийните системи на управление или военните режими в над 100 страни. Демокрацията е политическата система, която в най-голяма степен е съвместима с уважението към човешките права. Независимо от това, трябва да продължи търсенето на по-ефективни механизми за гарантиране на тези права, на демократични институции и процедури. Формирането на гражданско общество и гъвкавата устойчива мрежа от граждански организации в отделните държави и региони, както и разширяването основата на пряко участие при взимането на решения и граждански контрол са важна стъпка за преодоляване на някои от слабостите на демокрацията като политически модел.

## Теорията за устойчиво развитие

**Конференцията в Рио де Жанейро през 1992 г.** Наболелите екологични проблеми ускоряват и институционализират търсенето на отговор на въпроса към какво развитие трябва да се стреми човечеството през новото столетие. Една нова философия на устойчивото развитие е оформена и подкрепена на организираната от ООН Конференция на Земята в Рио де Жанейро през 1992 г., на която представители от 179 държави застават зад т.нар. документ „Дневен ред XXI век“, съдържащ основните идеи за устойчиво развитие (Sustainable Development). Основният девиз на форума е: „Мисли глобално, действай локално!“. На тази среща се приемат 5 документа (3 основни споразумения и 2 глобални договора, отворени за подписване), които са от изключително значение за бъдещото развитие на планетата:

1. Декларацията от Рио де Жанейро за околната среда и развитието – включва 27 принципа за устойчиво развитие, които дават рамките на бъдещите международни споразумения.

2. „AGENDA 21“ или „Дневен ред XXI век“ – върху повече от 700 страници се набелязва стратегията за устойчиво развитие на обществото през следващия век.

3. Заявление за принципите, засягащи управлението, защитата и устойчивото развитие на всички видове гори, жизнено необходими за осигуряването на устойчиво развитие и съхраняването на всички форми на живот.



4. Конвенция на ООН за биологичното разнообразие – международно споразумение за запазване на биологичното разнообразие, устойчивото използване на неговите компоненти и справедливото разпределение на богатата.

5. Рамкова конвенция на ООН за промяната на климата – международно споразумение за ограничаване на газовите емисии, свързани с възможността за глобално затопляне.

Постигането на международен консенсус около съдържанието на тези документи и тяхното приемане бележи нова страница в световната екологична политика. Декларацията от Рио де Жанейро за необходимия „Дневен ред на XXI век“ се превръщат в основа за формирането и провеждането на политиката за устойчиво развитие на отделните държави и региони.

Декларацията от Рио де Жанейро посочва основните принципи за социално-икономическо развитие, отчита правото на отделните народи за развитие и техните задължения за опазване на околната среда. Основното внушение е, че единственият път за осигуряване на дългосрочен икономически прогрес е неговото обвързване с опазването на околната среда. Това може да се постигне като резултат от ново равноправно международно сътрудничество между правителствата, техните народи и представителите на основните обществени групи.

*Програмата „Дневен ред XXI век“* представлява основа за действие на отделните държави и граждански организации по проблемите на устойчивото развитие в глобален аспект. Програмата съдържа четири основни раздела:

1. Социално-икономически аспекти;
2. Съхраняване и рационално използване на ресурсите;
3. Увеличаване ролята на основните групи от населението;
4. Средства за осъществяване.

*Социално-икономическите аспекти* обхващат широк спектър от проблеми, свързани с международното сътрудничество, борбата с бедността, промяната на структурата на потреблението, защитата и подобряването на здравето на хората, регулирането на световното население, изграждането на устойчиви селища и взимането на управленски решения за устойчиво развитие.

*Съхраняването и рационалното използване на ресурсите* е сведено до три групи проблеми:

1. Опазване и защита на природни ресурси (атмосфера, земни ресурси, биологично разнообразие, гори, океани, пресни води).
2. Борба с вредни отпадъци (токсични химични вещества, ядрени отпадъци, битови и строителни отпадъци и канализационни води).
3. Устойчиво развитие навсякъде в планински и селскостопански райони, села и градове, използване на екологични биотехнологии.

*Проблемът за активно въвеждане на основните групи от хора* е особено важен за провеждане на устойчива политика. От една страна, това са раз-

лични социални групи, които в различни райони по света досега не са били използвани пълноценно – жени, деца, младежи и местно население. От друга страна, това са различни социални общности и институции, които играят важна роля за формирането на обществено мнение и обществена политика – граждански организации, местни власти, профсъюзи, делови и промишлени среди, научни и технически кръгове.

*Средствата за осъществяване на глобалното устойчиво развитие са свързани с:* финансирането; по-широкото използване на модерните технологии; развитието на науката в сферата на устойчивото развитие; необходимостта от сериозни промени в образованието и подготовката на кадри; международното сътрудничество и изграждане на мрежа от институции за устойчиво развитие; достъп до информацията и публичност на взиманите решения, отнасящи се до проблемите на устойчивото развитие.

*Предпоставките за възникването на новата философия за устойчивото развитие са свързани с търсенето на етичните измерения на развитието на обществото – отговорността за състоянието на околната среда и все по-голямата диференциация между бедни и богати, които проблеми в един момент биха могли да намалят шансовете за живот на следващите поколения. Сред хуманистите философи, политици и общественици се възприема разбирането, че досега неправилно се е давал абсолютен приоритет на постигането на икономическите цели в обществото, което е ставало за сметка на разрушаващата се природна среда и на разрушаването или безразличието към традиционни обществени ценности.*

**Същност на устойчивото развитие.** Според Декларацията от Рио де Жанейро „грижата за хората е в основата на устойчивото развитие. Хората имат право на здравословен и плодотворен живот в хармония с природата.“ В този смисъл ООН разглежда човешкото развитие като „процес на увеличаване на човешкия избор чрез увеличаване на човешките изяви и умения. Човешкото развитие представлява както процес, така и цел.“ (ПРООН, България).

Устойчивото развитие е нова философия и политика за глобално развитие. Това е концепцията, на която се разчита да се преодолеят недъзите на съвременната цивилизация, заплашващи цялата материална култура на човечеството. Идеята за устойчивото развитие възниква като реакция на теорията за цикличността в развитието. Новата философска концепция е израз на естественото желание на хората за установяването на устойчив и справедлив икономически ред, за оптимално разрешаване на екологичните и социалните проблеми.

Концептуално устойчивото развитие може да се постигне чрез един системен интегриран подход към света, признаващ значението на общото развитие на икономиката, екологията и обществото и отчитащ връзките между тях.

*Устойчивостта* в развитието се търси в две направления – във времето и в пространството. Това е развитие, което може да бъде поддържано в про-

дължителен период от време и което в никакъв случай не трябва да намалява шансовете за живот на следващите поколения (като замърсена и изчерпана околна среда, бедност, демографски взрив или срив). Освен това устойчивото развитие означава паралелно развитие на екология, икономика и общество, без развитието на която и да е от тези области да е за сметка на останалите. Продължителното поддържане на базовите параметри на средата – икономическа, природна и човешка, е основна цел на устойчивото развитие.

От друга страна, устойчивото развитие отразява пълното съответствие и баланс между входа и изхода на всяка система. Това е такова системно развитие, при което даден субект може да си позволи съществуване въз основа на реално разполагаемите ресурси или развитие в рамките на реалните възможности, а не основано на заем (паричен, екологичен и др.), независимо от стабилността на темповете му. Устойчивото развитие не е безграничен растеж, а по-скоро подобряване на онова, което вече съществува в системата (общността), т.е. съхраняване и доразвиване на всички положителни и благоприятни за устойчивото развитие процеси и тенденции.

Развитието в тази теоретична система следи не само за постигането на определени икономически показатели, а поставя ударението си по-скоро върху *качеството на живот на човека*. В редица изследвания се разглежда проблемът за оценката на качеството на живот. Възприето е качеството на живот да се обвързва със следните базисни индикатори:

- Дълголетие;
- Здраве;
- Правилно хранене;
- Основи на образованието;
- Равенство между половете;
- Социална сигурност;
- Основни политически и обществени свободи.

Тази концепция е свързана в голяма степен с отчитането на правото на избор и възможностите пред човека да направлява живота си. В документите на Организацията на обединените нации развитието се разглежда като процес, разширяващ алтернативите за избор, които има човек на свое разположение.

На всички етапи на развитието *три са основните фактори*, чрез които то може да се оцени от човешка гледна точка: възможността човек да живее по-дълъг живот в добро здраве; да притежава знания; да има достъп до икономическите ресурси, необходими за приличен жизнен стандарт.

Ако тези основни фактори липсват, възможностите за избор се ограничават, а житейските шансове остават неоползотворени. Затова основна цел на развитието е създаването на подходяща среда, в която хората се радват на дълъг, здравословен и творчески пълноценен живот; среда, в която могат

да участват във вземането на решения, засягащи техния живот и живота на техните общности.

Ясно е, че за да бъде постигнато това, са нужни *две основни предпоставки* – развита икономическа база и развито гражданско общество. В ситуация на борба за оцеляване в макроикономически и личен план, при липса на възможност за избор е трудно да се говори за устойчиво развитие. Точно в този смисъл „Дневен ред XXI век“ поставя въпроса за по-голямата етична и финансова отговорност на промишлено развитите страни пред развиващите се.

Устойчивото развитие като философия за глобалното развитие на света акцентира върху необходимостта от обединените усилия на надправителствените международни институции, държавното управление и отделните граждани. Следваната логика е, че благодарение на достигнатото развитие на комуникациите и международната политическа и икономическа система протичащите процеси в отделните държави са във все по-голяма степен взаимообвързани и зависими. Поради техните световни мащаби основните проблеми трябва да бъдат поставяни и разглеждани на наддържавно, глобално ниво. В същото време се подчертава, че изпълнението и основните отговорности се носят от отделните региони, държави и населени места, които същевременно са в пряка зависимост от политическата воля на държавното управление.

Специално внимание се отделя на конкретната роля и отговорности на отделните групи в обществото: на държавното и местното управление, бизнеса, профсъюзите, гражданските организации, учените, местното население, жените, младежта, децата. Все по-голямо внимание се обръща на важната контролна функция по отношение на развитието на културата, медиите, гражданите и техните сдружения.

Концепцията за устойчиво развитие като идейна система съдържа два нови момента спрямо досегашния „строго икономически“ възглед за развитието. Първият е извеждането на преден план на етичните измерения на развитието – отговорността за състоянието на околната среда и все по-голямата диференциация между бедни и богати. Вторият е поставянето на въпроса за устойчивото развитие в глобален план – като причина (все по-увеличаващата се глобализация на процесите) и като следствие – при поставянето на проблема за разглеждане и решение, и със създаването на обща наднационална политика, институции, програма.

*Основните принципи на политиката за устойчиво развитие са:*

- разпространение и споделяне на политическата власт или прилагане на т.нар. приобщаваща демокрация, т.е. да се даде възможност на всички заинтересовани страни, включително и на групи в неравностойно положение (по социален, етнически, религиозен и други признаци) да се включат в процеса на взимане на решения;

- отказ от централизирания подход и прилагане на принципа „решенията да се взимат на възможно най-ниско ниво“ – най-близо до хората;
- съхраняване на историческите и културните традиции на нацията като цяло и на териториалните общности в частност и осигуряване на приемственост между поколенията в тази насока;
- устойчивото развитие е постижимо само посредством съвкупните усилия и действия на органите на държавното, регионалното и местното управление, бизнес организациите, НПО и гражданите.

**Индикатори на устойчивото развитие.** Пълното многообразие на концепцията за развитието трудно би могла да бъде обхваната с универсален брой индикатори, но при използването им те могат да очертаят една картина за основните условия на човешкия живот. По този начин те могат да се превърнат в основа за обществен дебат и да насочват политиката на развитие.

Философията на устойчивото развитие коригира строго „икономическия възглед“ за развитието, като добавя към чисто икономическите показатели за растеж още един, измерващ качеството на живот.

*Показателите за качество на живот* се определят от факторите, засягащи основните жизнени стандарти:

- качеството на обществените услуги;
- пазара на работни места;
- образователната система;
- системата за здравеопазване.

В тази посока изключително важен е т.нар. *индекс за човешко развитие*, разработен от ПРООН. Той е сложно съставен индикатор, който измерва средните постижения на отделните страни в трите основни измерения на човешкото развитие: дълъг и здравословен живот (очаквана продължителност на живота), знания (образователно ниво, грамотност сред възрастните и комбинирана степен на прием в началните, средните и висшите училища) и стандарта на живот (БВП на човек от населението, потребителски индекс). Неговата стойност варира от 0 (най-ниска) до 1 (най-висока).

*Показателите за устойчиво развитие* поставят акцент върху дългосрочната перспектива и взаимовръзката между показателите и системите, които разглеждат (икономическа, социална, екологична). Тяхното внимание е насочено към въпросите, свързани с качеството на живот, използването на природни ресурси, социалното равенство, грижата за икономическата жизнеспособност и човешко благоденствие.

*Примери за индикатори за устойчиво развитие:*

- в областта на околната среда – качество на въздуха; качество на водата; биоразнообразие; замърсяване на почвите; отношение на възобновя-

емите към невъзобновяемите източници на енергия; общо количество използвана енергия от всички източници; количество рециклирани материали като процент от общото количество твърди отпадъци и т.н.

- в областта на икономиката – ръст на БНП; БНП на човек от населението; отраслова структура; структура по форма на собственост; брой и разнообразие на предлаганите работни места; заетост и качество на работната сила; средна продължителност на безработицата; брой часове платена работа при средна заплата, необходими за поддържане на основните нужди; доходи, дошли от местната икономика и похарчени в местната икономика и т.н.
- в областта на социалните процеси и отношения – смъртност и заболяемост на населението; криминогенна обстановка; социална сигурност; гражданско участие – чрез брой участвали в изборите избиратели и чрез брой граждани, участвали в процеса на вземане на решения с публичен характер; миграция и т.н.

Анализът на възгледите за осигуряване дълготрайно действие на философията за устойчивото развитие доказва необходимостта от постоянен призив за всеобхватност в общия стремеж за развитие. Съвременното разбиране за развитието е съобразено с икономическото и социалното развитие, с възможностите и опазването на околната среда. Следваната логика е, че с мисъл за цялото и общото няма да пропуснем същественото, когато търсим решение на частното, локалното.

## **Национален план за регионално развитие за периода 2000–2006 г.**

**Основни принципи на регионалното развитие.** Залегнали са в Конституцията на Република България от 1990 г. Съгласно чл.20 от Конституцията „държавата създава условия за балансирано развитие на отделните райони на страната и подпомага териториалните органи и дейности чрез финансовата, кредитната и инвестиционната политика“.

В чл.142 се определя и основно къде следва да се насочи тази политика: „областта е административно-териториална единица за провеждане на регионална политика, за осъществяване на държавно управление по места и за осигуряване на съответствието между националните и местните интереси“.

Законовата рамка на регионалното развитие се дефинира и чрез няколко водещи закона: Закона за регионалното развитие, Закона за администрацията, Закона за административно-териториалното устройство на Република България, Закона за местното самоуправление и местната администрация, Закона за общинските бюджети, Закона за обществените поръчки и др.

Програмата на българското правителство за периода 1997–2001 г. изисква да се извърши решителен прелом в регионалното развитие, като за целта се постави началото на политика за:

- преодоляване на регионалните диспропорции;
- намаляване броя на общините и регионите, достигнали критично равнище на бедност, безработица, обезлюдяване, екологични неблагоприятия, социални и етнически напрежения;
- прилагане на диференциран регионален подход в структурната реформа;
- разработване на проекти за участие в европейски програми за регионално развитие и трансгранично сътрудничество.

Народното събрание приема през март 1999 г. Закон за регионалното развитие (ДВ, бр.26 от 1999 г.), който регламентира органите за управление на регионалното развитие, видовете планови документи за регионално развитие, тяхното съдържание и сроковете за разработване, както и ресурсното му осигуряване. В изпълнение на закона правителството определя критериите за разделяне на районите за целенасочено въздействие и териториалния им обхват, както и приема Правилник за организацията и дейността на Съвета за регионално развитие.

Съобразявайки се с количествените и качествените характеристики на регионите в европейските държави и във връзка с изискванията за прилагане на програми на Европейския съюз, за нуждите на Националния план за регионално развитие Съветът за регионално развитие към Министерски съвет утвърждава на свое заседание на 2 юни 1999 г. териториалния обхват на **6 района** за планиране – Северозападен, Северен централен, Североизточен, Югоизточен, Южен централен и Югозападен.

***Националният план за регионално развитие*** (приет с Постановление № 208 от 22 ноември 1999 г. на Министерски съвет, обн. ДВ, бр.106 от 3.12.1999 г.) е основен инструмент за формирането на цялостна, дългосрочно ориентирана и ресурсно осигурена политика на регионално развитие, основана на балансиране на националните, регионалните и местните интереси и приоритети. Необходимостта от такава политика се обуславя от това, че регионалните различия пораждаат социални, политически и икономически проблеми, че националната икономика е силно зависима от своите регионални съставки и че само пазарните сили не могат да осигурят балансирано регионално развитие. От друга страна, той е *отговор на изискванията, свързани с присъединяването на България към Европейския съюз* в областта на регионалната политика и социално-икономическото сближаване и с възможностите за използване на предприемаческите инструменти на Европейския съюз.

Националният план е съвкупност от областните планове, разработвани въз основа на зададени на национално ниво правила, принципи, цели и приоритети.

Областните планове формират конкретното съдържание на плана и отразяват инициативата на областните администрации и местни власти, неправителствения сектор и всички други значими партньори в регионалното развитие.

*Основната функция* на плана е да подчини инициативите на местно ниво и на централните ведомства на една обща логика и последователност на осъществяване, която да осигури мобилизиране и пълноценно използване на ограничените ресурси на всички равнища.

Националният план е разработен за *7-годишен период*, което му позволява да очертае стратегическите насоки за развитие на национално и регионално ниво за сравнително продължителен период от време. Той е тясно свързан с *Националния план за икономическо развитие*, изготвен в рамките на Специалната подготвителна програма за структурните фондове на Европейския съюз в България. Те се съгласуват по отношение на целите, стратегията и приоритетите, заложиени в тях.

## **Регионални различия и проблеми на регионалното развитие и политика**

*А. Регионалните различия и проблеми* се извеждат на базата на редица показатели и се разглеждат като резултат от естествените условия, от наследената социално-икономическа и териториална структура, от политиката в миналото и от динамиката на развитието през периода на прехода. Тяхното проявление е в изразените диспропорции в икономическото развитие, заетостта, доходите и в качеството на живот като цяло. Проблемите и тенденциите в регионалното развитие се разглеждат на три равнища – райони на планиране, области и общини.

Според Закона за регионално развитие основните функции в областта на регионалното развитие са възложени на областите, които изготвят областни планове и в които се формират областни съвети за регионално развитие.

Законът за регионално развитие предвижда обособяването на два различни по същност, териториален обхват и функции райони – райони на целенасочено въздействие и райони за планиране.

*а) Райони на целенасочено въздействие* – те са определени с акт на Министерски съвет и в Националния план за регионално развитие се използват за определяне на специфични цели, групиране на мерките и инструментите и оценка на финансовите им ресурси. Общият им брой е 77, като покриват 63% от националната територия и 73,9% от населението на страната. От своя страна те биват:



- *райони на растеж* – с център голям град и население над 100 хил. жители, с водещо място в националната икономика, с най-високите за страната темпове на икономическо развитие, развита социална инфраструктура от най-висок ранг и изградена техническа инфраструктура с национално и международно значение. Те включват малък брой общини, но тяхното индиректно обслужващо и организиращо влияние обхваща обширни райони в страната. През плановия период на тях основно се разчита за ускореното развитие на страната.
- *райони за развитие* – с център град и население от 30 до 100 хил. жители. Заемат важно място в националната икономика, с комплексно изградена техническа и социална инфраструктура с регионално значение. През плановия период те ще имат важен принос в ускореното развитие на икономиката, като тяхното организиращо влияние върху територията е предпоставка за балансирано развитие на регионално равнище.
- *райони в индустриален упадък* – общини или групи общини с многоструктурна икономика или с висок относителен дял на стари индустриални производства, характеризиращи се с влошени икономически резултати и с увеличаване на безработицата, която съпътства структурната реформа. През плановия период в тези райони се очаква сериозно социално напрежение.
- *изостанали селски райони* – общини или групи общини, обхващащи предимно села и малки градове с преобладаващ селски начин на живот и с основна селскостопанска и горскостопанска функция. Проблемният им характер произтича от икономическата и демографската им деградация и изгубване на културната и на традиционно битовата им идентичност.
- *райони на трансгранично сътрудничество и развитие* – общини или група общини с гранично положение, както и функционално свързани с тях общини, които разполагат с потенциал за трансгранично сътрудничество и развитие.

Политиката, свързана с ускореното развитие, се идентифицира с районите на растеж и развитие, които обхващат 15,4% от националната територия и 45,6% от населението. На типичните райони за подпомагане (изостанали селски и в индустриален упадък) се падат 30,8% от територията и 17,5% от населението. Националният план поставя целите на политиката за целенасочено въздействие, както и мерките за тяхното постигане по райони.

**б) Райони за планиране** – решаването на задачи с надобластно значение и постигането на цялостен подход в регионалното развитие, както и отговарянето на изискванията на Европейския съюз за предоставяне на средства за регионално развитие изискват формирането на по-големи регионални единици, в които да се осъществява планирането на регионалното развитие. Те

са териториалната основа за разработване на регионални планове за развитие, които ще интегрират областните планове и ще служат като основа за съфинансиране на дейностите за регионално развитие със средства от предприсъединителните инструменти на Европейския съюз. В резултат на това се формират 6 района за планиране, чийто териториален обхват е утвърден от Съвета за регионално развитие, като към него са създадени комисии за всеки отделен район:

- *Северозападен район (област Видин, Монтана, Враца)* – очертава се като най-проблемния район, преобладават районите за подпомагане.
- *Северен централен район (Ловеч, Габрово, Плевен, Велико Търново, Русе)* – от него се очакват сериозни импулси за развитие (3 района на растеж и развитие, малък брой селски райони, възможности за трансгранично сътрудничество).
- *Североизточен район (Варна, Шумен, Добрич, Разград, Силистра, Търговище)* – със сериозен потенциал за развитие, но и с проблеми в големия брой изостанали селски райони.
- *Югоизточен район (Бургас, Сливен, Ямбол)* – с акценти и импулси за развитие и с важни функции по отношение на реализирането на връзки на балканско и европейско равнище.
- *Южен централен район (Пловдив, Пазарджик, Стара Загора, Смолян, Кърджали, Хасково)* – с потенциал за развитие, но и със значителни проблеми в районите за подпомагане (голям брой изостанали селски райони и райони в индустриален упадък, особено в Родопите).
- *Югозападен район (София, Софийска област, Перник, Кюстендил, Благоевград)* – локализацията на столицата София предопределя по-големите възможности на района за развитие. Силни импулси се очакват и чрез трансграничното сътрудничество. Тук районите за подпомагане са относително малки.

От направения преглед могат да бъдат очертани три групи райони за планиране:

Първа група – Югозападният и Северният централен район, от които се очаква най-голям принос в политиката за ускорено икономическо развитие.

Втора група – Южният централен, Югоизточният и Североизточният район. В тях наред с политиката за ускорено развитие се очертава и необходимостта от сериозни действия в районите за подпомагане.

Трета група – Северозападният район – типичен изостанал район.

**Б. Избор на райони за планиране** за концентриране на подкрепата от Европейския съюз за икономическо и социално сближаване. С Национал-

ния план за икономическо развитие се предлага инвестиционната подкрепа за икономическо и социално сближаване, осъществявана с финансиране по ФАР, по-специално за периода 2000–2002 г., да бъде концентрирана в два от 6-те района за планиране: Северозападния и Южния централен. Те са избрани по две групи критерии – състояние и проблеми на регионалната структура и готовност за разработване и прилагане на регионални планове. *Северозападният район* е най-изостаналият район за планиране, с най-остри проблеми, засягащи почти всички общини. *Южният централен район* се характеризира с наличието на големи центрове с потенциал за растеж и слаби периферии (Родопите). И в двата предложени района от началото на 1999 г. се осъществява дейност по подготвяне на регионални планове за развитие в рамките на проект по програмата ФАР BG 9704–0103.

**Проблеми на политиката на регионалното развитие.** Националният план за развитие извежда следните проблеми на политиката за регионално развитие:

- липса на цялостна, концептуална и дългосрочно ориентирана политика;
- слабост и липса на опит в институциите, отговорни за регионалното развитие на национално и областно ниво, и липса на опит в прилагането на регионални програми за развитие;
- незадоволителна секторна координация при решаване задачите на регионалната политика;
- недостатъчни местни и регионални инициативи и активност;
- дефицит на актуална и надеждна регионално диференцирана информация.

## **Основни насоки за регионално развитие за периода 2000–2006 г.**

**Целите** на политиката за регионално развитие, зададени до голяма степен от Закона за регионалното развитие, и предложените мерки от Националния план са:

- а)** създаване на предпоставки за устойчиво и балансирано развитие на отделните райони чрез:
  - подобряване координацията между секторните политики;
  - подобряване на информационното осигуряване, включително изграждане и поддържане на съвременна информационна система;
  - укрепване на структурите, които осъществяват проучвания и изготвят планове и програми за регионално развитие;
  - финансиране на процеса на разработване и прилагане на инструментариума на регионалното развитие и устройственото планиране.
- б)** намаляване на регионалните различия в заетостта и доходите на населението и във възможностите на развитието чрез:

- изграждане на инфраструктурни обекти за повишаване на инвестиционната привлекателност и конкурентоспособност, подобряване на достъпността и условията на живот на населението в отделните райони;
  - насърчаване на бизнеса и смекчаване на социалните проблеми.
- в)** отваряне на националното пространство и решаване на проблеми на регионалното и местното развитие чрез трансгранично сътрудничество чрез:
- подобряване на инфраструктурата;
  - подобряване на регионалното и местното социално-икономическо развитие и сътрудничество.

Националният план изброява някои от най-важните **проекти** с национално значение с изразено въздействие върху регионалното развитие, които в голяма степен ще бъдат осигурени със средства от консолидирания бюджет, кредити с държавни гаранции, безвъзмездна помощ или други източници.

Някои от проектите влияят комплексно върху регионалното развитие на голяма част от територията на страната, като подобряват комуникациите между районите и засилват интеграцията на националната територия в регионален и европейски план, успоредно с това стимулирайки развитието и засилването на пространствено-организиращите функции на териториалните центрове. При други въздействието е териториално по-ограничено и се свежда до намаляване на безработицата (повишаване на заетостта), опазване на околната среда, насърчаване на дребното и средното предприемачество, повишаване качеството на услугите, увеличаване на чуждестранните инвестиции, подобряване на плановата осигуреност на курортните комплекси и разработване на концепция за управлението им в следприватизационния период и др.

**Областни планове за развитие** – те са представени по райони за планиране в синтезиран вид и съдържат следните елементи: основни проблеми на района, основни цели на плана, ключови проекти за областта с национално и регионално значение. Общият брой на предложените проекти е над 700.

**Местно развитие** – Националният план отчита, че в основата на регионалното развитие и на неговото планиране стоят дейностите на местно (общинско) равнище. На тях се гледа като на:

- основен генератор на идеи, инициативи и проекти за регионалното развитие;
- основен партньор в процеса на изготвяне на плановете за регионално развитие, включително чрез участие на техни представители в областните съвети за регионално развитие, а на национално ниво – чрез участието на представител в Националното сдружение на общините в Република България в Съвета за регионално развитие към Министерски съвет;
- един от възможните източници на финансиране на проектите за регионално развитие;

- един от основните партньори за привличане на частния сектор и на гражданските организации за участие в разработването и реализирането на проекти.

Държавата подпомага и влияе пряко върху местното развитие и дейността на общините чрез предоставяне на финансова подкрепа, чийто размер се определя ежегодно със Закона за държавния бюджет на Република България. Инвестиционната дейност на общините се подпомага чрез целеви субсидии за капиталови разходи (придобиване на дълготрайни материални активи и за изпълнение на регионални програми и на проекти от национално значение) по Закона за общинските бюджети. Друг инструмент за подпомагане на местното развитие в определени райони са финансовите средства, набрани въз основа на Закона за таксите върху течните горива за Фонд „Републиканска пътна мрежа“ и Националния фонд за опазване на околната среда.

## **Институционално осигуряване, реализация и контрол на Националния план за регионално развитие**

Разработването, съгласуването, координацията, приемането, прилагането, контролът и актуализацията на националния план е нормативно определено да се осъществява от:

- централни органи на изпълнителната власт – Министерски съвет, постоянни и временни комисии и работни групи, Съвета за регионално развитие; министерствата и ведомствата, отговорни за изпълнението и контрола на плана и на областните планове за развитие (от министъра на регионалното развитие и благоустройството и др.);
- териториални органи на изпълнителната власт – областни управители; областни съвети за регионално развитие; кметове на общини;
- администрация на изпълнителната власт, отговорна за прилагането на плана – функционалните структури на МС, на министерствата, на държавните и изпълнителните агенции, на държавните комисии.

Съществуват и различни възможности за включване на неправителствения сектор в разработването, обсъждането, реализацията и актуализацията на плана, които само отчасти могат да бъдат нормативно регламентирани.

## **Финансиране на действията по Националния план за регионално развитие**

### ***Финансови инструменти и източници за финансиране на проекти, включени в плана***

#### *Източници:*

- предоставяне на субсидии от републиканския бюджет;
- средства, предвидени по местни бюджети и извънбюджетни средства;
- финансиране чрез извънбюджетни фондове;
- собствени средства на ведомствата;
- собствени средства на търговските дружества;
- средства по програми на Европейския съюз – ИСПА (транспорт и околна среда), САПАРД (селско стопанство и развитие на селските райони), ФАР;
- държавни гаранции по кредити;
- банкови заеми;
- предоставяне на недвижими обекти или обекти на недовършеното строителство.

#### *Допълнителни финансови инструменти:*

- поемане на част от лихвения процент в размер от основния лихвен процент на БНБ, както и предоставяне на безлихвени кредити;
- пълно или частично освобождаване от държавни и местни такси;
- гаранции и обезпечения.

### ***Критерии за определяне на приоритетните проекти:***

- съответствие на приоритетите, определени с плановете за регионално развитие;
- обвързаност с европейските и националните приоритети за развитие на пътната, железопътната, енергийната и съобщителната мрежа;
- принос към повишаване на икономическия потенциал и ускоряване на икономическия растеж на районите и страната;
- проекти, създаващи възможно най-голям брой работни места;
- допълващо финансиране (съфинансиране) като предимство имат проекти, осигуряващи по-висок размер на собствено финансиране;
- степен на проектна готовност;
- възможност за намаляване обема на незавършеното строителство.

Необходими финансови средства за реализиране на Националния план за регионално развитие – включените проекти представляват заявка за финансиране. Публичните ресурси за тях се осигуряват ежегодно в съответ-

ствие с възможностите в рамките на процедурата по изготвяне на бюджета. Проектите, от гледна точка на финансовото им осигуряване, биват с осигурено финансиране; с частично осигурено финансиране; финансово неосигурени проекти. В националния план се съдържат следните обобщения по предложените източници на финансиране:

- общият размер на предлаганите в плана финансови средства за целия планов период 2000–2006 г. възлиза на 13,417 млрд. лв., вкл. само за 2000 г. са били предвидени 2187 млрд. лв.;
- в предложението за 2000 г. най-голямо значение имат средствата по програми на ЕС и друго външно безвъзмездно финансиране (23,8%), субсидиите от републиканския бюджет (15,2%) и извънбюджетните фондове (16,7%);
- предвидените ресурси от местни бюджетни и извънбюджетни средства имат твърде ограничен характер;
- една от основните функции на НППР, свързана с осъществяването на междуведомствена координация на предлаганите за финансиране проекти, е да представи предварителна информация за предложенията за финансиране на проекти от извънбюджетните фондове;
- общият размер на средствата за проекти, които се предлага да бъдат финансирани чрез програми (финансови инструменти на Европейския съюз и чрез други външни безвъзмездни помощи), за 2000 г. е 520,4 млн. лв. или 260 млн. евро, разпределени както следва: ФАР – 296.6 млн. лв. (148.3 млн. евро); ИСПА – 67.9 млн. лв. (34.0 млн. евро); САПАРД – 41.4 млн. лв. (20.7 млн. евро); други – 114.4 млн. лв. (57.2 млн. евро).

## Заклучение

Разковничето за преодоляване на глобалните проблеми на Земята е в конкретните действия и политиката на местно ниво, в личната активност и съпричастност на всеки член на общността. От 1992 г. насам международните наднационални организации приеха редица документи, касаещи признаването на идеите за устойчиво развитие като ръководни при реализацията на цялостната политика на отделните държави. От 1997 г. принципът за устойчиво развитие е централен елемент от Договора на Европейския съюз, с което държавите – членки на ЕС, се задължават да го прилагат към цялостната своя политика и законова уредба.

Факт е, че различните правителства в по-голяма или по-малка степен, изпълнявайки своите международни ангажименти, са направили конкретни стъпки за интегрирането на идеите за устойчиво развитие в тяхната цялостна

политика, в изготвянето на стратегии, програми, планове, структури (съблюдоващи и направляващи развитието). Местните власти – в крачка и много често неразполагайки с достатъчно информация, се опитват да прилагат на практика устойчивото развитие. Гражданските организации като естествен съюзник и съмишленик на органите на управление са осъществили редица инициативи в този процес. Медиите също се опитват да следят ставащото в тази област, макар че по правило естеството му е твърде различно от новината и сензацийата. Неангажираните пряко в проектите и дейностите за устойчиво развитие граждани обаче все още са много далече от тези идеи. Причините са много – недостатъчна информираност и гражданска активност, липса на традиции и мотивация.

Политическият живот в отделните държави във все по-голяма степен зависи от решенията на наднационалните международни организации. Те разполагат със собствени администрации и бюджет, със собствени управленски органи. Страните членки се задължават да следват определена политика и да се съобразяват с взетите решения на общите форуми. Международните организации са в състояние да окажат технологична, експертна, финансова и друг вид помощ за укрепването и налагането на определени икономически и политически системи. При отказ са в състояние да използват икономически и политически лостове (санкции). Те ще играят все по-голяма роля, все повече инициативи ще тръгват от тях, все по-големи възможности ще имат за влияние.

Началото е поставено и първите стъпки в ежедневната политика са на лице. Централните и местните власти, неправителствените организации и медиите работят по редица проекти в областта на устойчивото развитие. До достигането на онова критично ниво на натрупване, което ще доведе до голяма промяна в човешкото развитие, до разрешаването на глобалните проблеми на планетата, ще мине време, ще са нужни обединените усилия на всички членове на обществото във всяка държава.

## Библиография

- Андерсън, Т., Д. Лиъл.* Екологическите възможности на свободния пазар, С., 1995.  
Доклад на UNDP за човешкото развитие за 2000 г. Подбрани материали, 2000, ПРООН-България.
- Закон за регионално развитие, ДВ, бр.26 от 23.03.1999 г.
- История на Конференцията на ООН по околна среда и развитие, Дневен ред XXI век и Комисията за устойчиво развитие. Архив на НС „Зелена алтернатива“.
- Маринов, В.* Регионално планиране и национален план за регионално развитие, С., 2000.
- Наредба за критериите за определяне на районите за целенасочено въздействие и териториалния им обхват, ДВ, бр.53 от 11.06.1999 г.



- Национален план за регионално развитие за периода 2000–2006 г., приет с ПМС №208 от 22.11.1999 г., обн. ДВ, бр.106 от 3.12.1999 г.
- Норис, Т. и др.* Показатели за общините. Наръчник. ОЦОСУР. Варна, 2003.
- Общинска стратегия за устойчиво развитие. Методически указания. Програма на ООН за развитие, С., 1999.
- Попова, Т.* Национални и местни източници за финансиране на регионалните планове за социално-икономическо развитие, С., 2000.
- Правилник за организацията и дейността на Съвета за регионално развитие към МС и на областните съвети за регионално развитие, приет с ПМС №104 от 2.06.1999 г., обн. ДВ, бр.53 от 11.06.1999 г.
- Програма за действие. Дневен ред XXI век и други документи от конференцията в Рио де Жанейро. С., 1997.
- Развитие на населените места в Република България. Състояние, проблеми, възможности. Министерство на териториалното развитие и строителството. Национален център по териториално развитие и жилищна политика, С., 1996.
- Регионални аспекти на икономическата и евроинтеграционната политика. Фондация за реформа в местното самоуправление, С., 1999.
- Устойчиво развитие и екологичен риск, С., 1993.

## ИКОНОМИКАТА ПОД ВЛИЯНИЕ НА КЛИМАТА ИЛИ КЛИМАТЪТ ПОД ВЛИЯНИЕ НА ИКОНОМИКАТА

Сабина Попова

Съвременният свят е изправен пред предизвикателството да балансира целите на икономиката в световен и национален мащаб и околната среда като фактор, който оказва неминуемо влияние върху икономиката – предизвикателството, което е ясно изразено за Европа, всяка държава членка поотделно и България в частност. Въпросът е как да се осигури конкурентоспособна и чиста енергия, как да се заменят така вредните горива с по-чисти емисии, как да се осигури здравословното съществуване на отделния индивид в условията на измененията на климата. Ако една държава членка не се справи с предизвикателството, това ще засегне и останалите. Ако това се случи извън рамките на ЕС, това ще го засегне неминуемо. Затова Европа и всяка държава има нужда от стабилна икономика и политика, политика в областта на балансирането на нуждите на бизнеса и промишлеността, в инвестициите, на отделния индивид с всички негови потребности съобразно изискванията за опазване на околната среда според настоящите климатични особености, в чиято полза да работи и националната икономика.

ЕС е въвел редица мерки, които имат за цел да ограничат вредното влияние на нарастващото потребление на енергия върху околната среда – основно мерките за намаляване на емисиите от парникови газове, които водят до глобални изменения на климата. Като страна по международната конвенция, т.нар. *Протокол от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата*, ЕС има ангажимент да намали своите парникови емисии с 8% в периода 2008–2012 г. (спрямо тяхното ниво от 1990 г.). В изпълнение на това споразумение ЕС прие план, който включва три основни елемента:

- 1) съществено подобряване на енергийната ефективност;
- 2) нарастващо използване на възобновяеми източници на енергия (до 12% от общото енергопроизводство и 22% от електропроизводството до 2010 г.);
- 3) поощряване на използването на биогорива в транспорта (до 5,75% до 2010 г.).

До този момент резултатите за различните страни са различни. Някои държави – членки на ЕС, изпълняват ангажиментите си по-добре от други. Продължава неяснотата дали ЕС като цяло ще може да изпълни поетите ангажименти. Протоколът от Киото покрива периода до 2012 г. С приближаването на този краен срок се активизира дебатът за овладяване на измененията на климата.

Във всички тези програмни начала, планове и обща схема – къде сме ние, къде е България, достигнала ли е до идеята за развитието и инвестициите в тази насока и какви са нейните постижения в тази насока? Стремешът за сливане с европейската среда е виден – разширени пазари, по-нататъшна либерализация на търговските отношения, единна парична единица, хармонизиран вътрешен пазар, свободно движение на идеи, капитали, стоки, услуги и хора, трансевропейски транспортни мрежи и развитие на комуникациите – все белези, които характеризират лицето на нова Европа и които вече са част от нашето ежедневие. Дали е убедително мнението на бившия министър на околната среда и водите на България пред Европейския парламент, който убедително твърди, че ако добре сме усвоили уроците на европейското разширяване, следва да си даваме сметка, че важен принос, с който България влиза в Европейския съюз, е уникалната природа и богатото биоразнообразие на страната ни. Добре изглеждат и данните от доклада на Европейската агенция по околна среда „*Околната среда в Европа на прага между две столетия*“: Основните икономически индикатори за периода от 1995 до 2010 г. (нарастване на брутния вътрешен продукт с 44%, нарастване на населението с 4% и увеличаване консумацията на енергия с 15%), както и свързаните с тези тенденции социално-икономически промени (увеличаване на туристическия поток с 50%, на стокообмена и на свързания с това транспорт със средно 80%) за години напред показват тенденция към неизбежен икономически ръст в Европа. На тази „обнадеждаваща“ от икономическа гледна точка картина обаче разумът повелява да противопоставим неблагоприятните въздействия, ако искаме да гарантираме качество на живот на бъдещите поколения, което определено няма само икономически измерения. Последствията за околната среда, които в последните години постоянно коментираме – от експертните съвети до медиите – продължават да бъдат актуални: увеличаване на емисиите от въглероден диоксид предимно от разрастване на транспортния сектор; неустойчива консумация на енергия; значително увеличение на отпадъчния поток; отнемане на обработваеми земи и залесени територии в полза на изграждане на адекватна на икономическия растеж транспортна и градоустройствена инфраструктура, което от своя страна води до увреждане на природата и загуба на биоразнообразието; увеличаване на шумовите емисии; нарушаване на озоновия слой и глобално изменение на климата. Очевидно **опазването на околната среда е глобален проблем и решенията, които трябва да се търсят, следва също да имат глобален характер.**

Такъв е подходът на Европейския съюз като цяло в новата му екологична политика, такъв е и подходът на България като част от съюза. Безспорно е, че на политическо ниво в Европейския съюз вече са заложили условията за промяна и че правните и икономическите механизми за опазване на околната среда, както и продължаващите опити да бъдат интегрирани екологичните

съображения в секторните политики вече работят и дават резултати. България не само е просперираща икономически, но е и със съхранено уникално природно богатство. Често обаче тези окуражаващи оценки биват забравяни, но не от разсеяност. Сблъскваме се с далеч по-плашещи ситуации, които поставят под съмнение така успокояващите данни и твърдения на заелите се с тази нелека задача в посока оправдаване на техните постове. Нека за „Глава 22“ („Околна среда“) не се говори като „Параграф 22“ – колкото повече работиш по хармонизация и прилагане на европейското законодателство в тази област, толкова повече то ти се „изплъзва“ в динамичното си развитие... Нещо като „да гониш вятъра“...

Факт е обаче, че за по-малко от 10 години повече от 90 основни акта на ЕС са въведени в българското екологично законодателство – с 8-те рамкови закона в сектора и приблизително 80-те подзаконовни нормативни акта към тях. В резултат на това днес вече може да се заяви, че **хармонизацията на българското законодателство с европейското право в областта на околната среда е напълно завършена**. Законът за опазване на околната среда представлява най-широката рамка за възприемане и прилагане на европейския тип екополитика в България. С този правен акт страната ни е възприела интегриран подход към опазването на околната среда, т.е. при решаването на екологичните проблеми се вземат предвид всички компоненти на околната среда (води, въздух, почви, биоразнообразие) и връзката помежду им. Хармонизацията на националното ни законодателство с това на ЕС обаче е само началният етап от реалното ни присъединяване. Пред нас е основното предизвикателство – практическото прилагане и налагането на това законодателство.

Изпълнението на всички нововъведени екологични изисквания ще струва на българското общество и бизнеса повече от 10 млрд. евро. Разбираме добре, че тази цена може да бъде платена с помощта на европейските фондове, но и това няма да е лесна задача и е свързано със сериозно укрепване на административния капацитет, особено на регионално и местно ниво. Факт е, че у нас е трудно на този етап да се премине отвъд границата на утвърденото, старото, по-евтино, т.е. средства в тази насока на практика не се отделят преимуществено или ако се отделят – не се разходват целесъобразно. Чудно е как годините на изстрадан опит не потвърдиха многократно тезата, че евтиното излиза скъпо. Нека го проумеем сега, нека се уверим, че мерките трябва да се предприемат навреме, за да не страдаме за действията си в бъдеще, защото когато се касае за екологични кризи, те са трайни, трудно преодолими, а могат и да са дори непреодолими. Икономиката е все още недостатъчно гъвкава, за да я подлагаме на такива изпитания, защото неведнъж в рамките на няколко години се доказва, че тя не може да реагира адекватно на извънредни ситуации, свързани с екологични проблеми. Всеки път е като удар под кръста, а това не е белег за стабилност и добро управление на икономиката.

Нака се гордеем със свършената досега работа на този етап, но нека и да се съсредоточим върху това, което ни предстои, а то е: чрез екологичната оценка на националните и регионалните планове и програми да продължим работата по интегриране на съображенията, свързани с опазване на околната среда във всички секторни стратегии и програми за развитие, което да осигури устойчиво развитие на националната ни икономика. Всички рамкови закони в областта на околната среда предвиждат делегиране на все повече пълномощия на местните власти. Този процес трябва да продължи и при предстоящото изпълнение на големи и по-малки инфраструктурни проекти. В тази връзка, успоредно с приемането на законите, активно трябва да се мисли и за тяхното прилагане. Понастоящем в България са приети и успешно се прилагат 6 национални програми и планове за действие в секторите: води, управление на отпадъците, биоразнообразие, качество на въздуха и изменение на климата. Изпълнява се и *Национална стратегия по околна среда*, в основата на която са залегнали такива фундаментални принципи на екологичната политика като принципите на превантивните мерки, „замърсителят плаща“, на интегрирането, а водещ принцип е схващането, че защитата на околната среда е обща задача на правителство, граждани и промишленост. 10 прилагачи програми бяха разработени за „инвестиционно тежките“ директиви в секторите „Качество на въздуха“, „Управление на отпадъците“, „Промислено замърсяване и управление на риска“ и „Качество на водите“, за прилагането на които България поиска преходни периоди. Ако поемем по линията на критиката, не можем да затворим очите си пред вече над двегодишната криза с боклука, липсата на модерни фабрики за преработване му и „решаването“ на проблема чрез всевъзможни начин за временно потушаване на страстите – и пак стигаме до извода: „евтино е скъпо, а лесното не задоволява“. Защо все още няма категорично решение на кризата и защо публичното пространство се вълнува периодично от този проблем? Кога най-накрая ще се обърне сериозно внимание и на нашето така ценно Черноморие? Може би когато вече няма за какво да мислим, с какво да се гордеем, когато именно то се превърне в място за извозване на боклука, загубило всякакво друго качество поради вредната и необмислена намеса на предприемачи и държава в битката за собствена печалба, а не с оглед на националния просперитет и истинска грижа за нашата икономика? Нима ако не се страем да печелим, когато влагаме мисъл, и за бъдещите печалби няма да е по-добре? Околната среда, климатът не се измерват в човешки живот, още повече в един сезон!!! Трябва да спасим поне това, което е останало от морския бряг. Законът за Черноморското крайбрежие ще бъде приет окончателно в края на май 2007 г. и така ще влезе в сила още през това лято. Примерите, които да подринат онези постижения, които биват изтъквани, са не само тези, но ще спра до тук.

До крайния срок 30 април само Италия, Литва и Латвия са транспонирани *Директивата за отговорност към околната среда* в националното си законодателство. Европейската комисия обмисля санкции за останалите

страна, сред които е и България. Въпреки компромисите, направени през 2004 г., транспонирането в националното законодателство върви бавно. Правителствата твърдят, че се сблъскват с правни неточности като например как да се определят точно „значителните вреди“ на местообитанията или по какъв начин да се определят операторите, които ще бъдат освободени от отговорност. Докато неправителствените организации критикуват директивата, че е прекалено ограничена по обем, представителите на бизнеса изразяват притеснение, че така ще се увеличат разходите и ще се намали конкурентоспособността. Някои наблюдатели смятат, че ще има различно прилагане на разпоредбите, а възискателността към бизнеса ще е различна в различните страни членки. Според комисията обаче прилагането на директивата „ще намали възможностите за замърсителя да се възползва от разликите в разходите на страните членки“.

Изводът е, че разработването на тези сектори изисква сериозна аналитична работа по оценка на състоянието на съответния сектор в страната, определяне на конкретните стъпки, които трябва да бъдат предприети за пълното прилагане на изискванията на всяка директива на ЕС, времева рамка за постигане на пълно прилагане и финансови разчети на необходимите инвестиции и източници на финансиране. Всички договорености по прилагането на тези програми на този етап са постигнати в диалог с бизнеса и в хода на преговорите е търсен разумен баланс между целите за качество на околната среда и икономическото развитие. Въпреки това едно от основните предизвикателства, които срещаме като институция по налагане на екологичната политика, е именно балансът между интересите на бизнеса и изискванията за опазване на околната среда в пазарни условия. За никого не е тайна, че управлението на околната среда има ясно изразени икономически характеристики. Търсеният баланс е не само въпрос на законодателни норми, но и на активно реално взаимодействие, което може да се постигне само в рамките на конструктивен диалог, в условията на прозрачност и взаимно зачитане на интересите както на бизнеса, така и на всеки български гражданин – това е безспорно, но надеждата е да не остане само пожелание от страна на политиците, а отстояван, следван и постигнат принцип. Предизвикателството пред България като институция пред обществените организации, бизнеса и всеки един от нас като гражданин е да се съобразяваме с тях и да си сътрудничим за ефективното им прилагане. Това предполага не само зачитане на новите законови норми, но и трайна промяна на мисленето и поведението на всички нива – предизвикателство, породено от невъзможността да се пренебрегва фактът, че икономическият ръст, към който всички се стремим, без тази промяна неизбежно би довел до неустойчиво използване на природните ресурси и трудно обратимо увреждане на средата, в която живеем ние и нашите деца.

Особено важни са заключенията на Европейския парламент и Съветът на ЕС, изразени чрез Директива 2003/30/ЕО на Европейския парламент и съвета от 8 май 2003 г. относно насърчаването на използването на биогорива и други възобновяеми горива за транспорт, последвана от още няколко подобни акта, Резолюция на Европейския парламент относно изменението на климата, Резолюция на Европейския парламент относно приноса към пролетното заседание на Съвета през 2007 г. във връзка с Лисабонската стратегия, а също и оценките от Брюксел от 10 януари 2007 г.

Европейският парламент и Съветът на ЕС приемат през 2003 г. директива, която цели насърчаването на употребата на биогорива или други възобновяеми горива, които да заменят дизела или бензина за транспортни цели във всяка държава членка, с оглед допринасянето за постигането на цели като изпълняване на задълженията в областта на промяната на климата, екологичната безопасност на доставките и насърчаването на възобновяемите енергийни източници. Съобразно нея държавите членки трябва да гарантират, че минимална част от биогорива и други възобновяеми горива са пуснати на техните пазари и че вследствие на това ще се определят национални примерни цели. До 31 декември 2006 г. най-късно и на всеки две години след това ЕК изготвя доклад за оценка до Европейския парламент и Съвета на ЕС за извършения напредък в употребата на биогорива и други възобновяеми горива в държавите членки.

Естествените ресурси и тяхното благоразумно и рационално използване, както е посочено в чл. 174, пар.1 на договора, включват нефт, природен газ и твърди горива, които са основни източници на енергия, но също така и основни източници на емисии на въглероден диоксид. Въпреки това съществува широк спектър от биомаси, които биха могли да бъдат използвани за производството на биогорива, получени от земеделски и горски продукти, както и от остатъци и отпадъци от гори и от горска индустрия и производство на храни от селскостопанска продукция. Бялата книга на Комисията „Европейска транспортна политика за 2010 г.: време за решения“ прогнозира, че емисиите на CO<sub>2</sub> от транспорта ще се увеличат с 50% между 1990 и 2010 г., до около 1113 млн. т, като основната отговорност за това е на автомобилния транспорт, който произвежда 84% от емисиите на CO<sub>2</sub>, свързани с транспорта. От екологична гледна точка Бялата книга следователно апелира зависимостта от нефта (в настоящия момент 98%) в транспортния сектор да се намали, като се използват алтернативни горива като биогоривата. В резултат на технологичния напредък повечето транспортни средства в движение в Европейския съюз могат да използват нискобиогоривна смес без проблеми. Последните технологични достижения са направили възможно използването на по-висок процент биогориво в смес. Някои страни вече използват биогоривни смеси, които съдържат 10% биогориво и повече. Затворените транспортни паркове предлагат потенциал за из-

ползване на високи концентрации от биогорива. В някои градове затворените транспортни паркове вече работят с чисто биогориво и в някои случаи това е спомогнало да се подобри качеството на въздуха в градските райони. Поради това държавите членки биха могли да насърчават използването на биогорива в градския транспорт. Чистото растително масло от маслодайни растения, което е получено чрез пресоване, извличане или подобни процедури, нерафинирано или рафинирано, но химически непроменено, също може да се използва за биогориво в специални случаи, когато неговата употреба е съвместима с типа на съответния двигател и съответстващите изисквания за емисиите. Новите видове горива трябва да са в съответствие с признатите технически стандарти, ако трябва да бъдат възприети в по-голяма степен от потребителите и производителите на превозни средства и по този начин да проникнат на пазара. Техническите стандарти също формират основата за изискванията, които касаят емисиите и мониторинга на емисиите. Могат да се срещнат трудности при гарантирането на съответствието на новите типове горива с настоящите технически стандарти, които до голяма степен са били развити за конвенционалните изкопаеми горива. Зелената книга на комисията „Към европейска стратегия за сигурност на енергийните доставки“ определя целта за 20% заместване на конвенционалните горива с алтернативни горива за пътно-транспортния сектор до 2020 г. Увеличаване на използването на биогоривата трябва да бъде съпроводено от подробен анализ на въздействието върху околната среда, икономиката и обществото, за да се реши дали е препоръчително да се увеличи дялът на биогоривата спрямо конвенционалните горива.

*В Резолюцията от 18 юни 1998 г.* Европейският парламент апелира за увеличаване на пазарния дял на биогоривата до 2% за пет години чрез пакет мерки, които включват освобождаване от данъци, финансова помощ за преработвателната промишленост и утвърждаването на задължителен процент на биогорива за петролните компании – това е доказателство, че ЕС работи в тази насока, подпомага всички държави членки, но това предполага преди всичко устойчива икономика и култура на политиката на всяка държава членка. Иначе би било намеса във фискалната политика на отделните държави, а оттам и в техния сувернитет. Това трябва да започне да се решава на национално ниво. Не е тайна, че най-голямо увеличение на енергийното потребление е налице в транспортния сектор – пътният транспорт допринася с приблизително 25% за емисиите на CO<sub>2</sub> в общността. Необходимо е развитие на по-интегриран и по-екологично чист обществен транспорт, със зачитане на околната среда и природните ресурси. Къде сме ние в това благопожелание? С прастарите автомобили, които са заплаха не само от гледна точка на замърсяване на въздуха, но и пряко за живота на техните водачи и участниците в движението. Ще кажем – българите нямат достатъчно средства! Това обаче не е оправдание, за да продължаваме по стария и лесен начин. Промени



трябва да се въвеждат, но бавно, така че на всички нива да може да започнат да функционират. А какво става на практика – чакаме... Какво? Един ден да разберем, че е трябвало да мислим глобално, отвъд тесните икономически, партийни и битови интереси, че са настъпили необратими негативни последици от това мислене, заради който ще страдаме. И не става въпрос само за околната среда. Нима вследствие на промените климатичните изменения и катаклизми не са доказателство колко крехка е нашата икономика? Нека не я подлагаме на подобни изпитания!

Съставената в Брюксел директива още през 2003 г. поставя на дневен ред тези проблеми, апелира към иновация и задействане на националните политически и икономически програми, нейното разработване на последващите европейски форуми е доказателство за същината на проблема и неговото не така лесно преодоляване. Това е факт не само за България, но и за целия ЕС, въпросът обаче е да съумеем да се движим наред с останалите европейски държави по отношение на въвеждане на необходимите мерки за предотвратяване на екологични кризи.

*Резолюцията на Европейския парламент* относно изменението на климата поддържа същата линия на препоръчаните промени, които засягат немалка част от най-важните сектори в държавите, които пряко се отразяват и са свързани с националните и общата европейска икономика. Взимайки предвид дванадесетата Конференция на страните по Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменението на климата и втората сесия на Конференцията на страните, която представлява заседание на страните по Протокола от Киото, проведена в Найроби, Кения, от 6 до 17 ноември 2006 г., а също и от наблюдаваните климатични изменения и катаклизми в световен мащаб, се подчертава, че за да се постигне споразумение на международно равнище за 30 % намаление на емисиите на парникови газове във всички индустриализирани страни, Европейският съюз следва да съсредоточи усилията си не само върху политиката за околната среда, но също и върху външната политика и международната търговска политика, както и върху готовността за промяна в търсенето на енергия и други природни ресурси. В резолюцията не се отрича, че икономически развитите държави членки са изнесли голяма част от техните енергоемки и ресурсоемки дейности и технологии в по-слабо развити страни, където същите дейности най-вероятно водят до отделяне на повече емисии на парникови газове и настоятелно призовава комисията и държавите членки да установят политики за предотвратяване на тези практики. Доколко това е възможно би могло да се спори. Черногледството ще ни доведе до прибързаното заключение, че макар и сами да знаем правилната посока за развитие, макар и да успеем във времето да пригодим икономиката на България към новите изисквания за защита и възстановяване на естествените ресурси, ние винаги ще бъдем

жертва на икономически по-силните държави, които за наша сметка ще показват положителните си резултати по отношение на изискванията, поставени от Европейския парламент с тези актове. Но въпреки всичко правилната посока е само една и ние трябва да я поемем, а при една твърдо и разумно провеждана политика бихме могли да избегнем такъв изход.

*Енергийната политика* е съществен елемент от глобалната стратегия на ЕС по отношение изменението на климата и с добре балансирани национални данъчни системи (системи на облагане) енергийната ефикасност в държавите членки може да бъде повишена, а ненужното енергийно потребление – избегнато. Отново се набляга на необходимостта от добра фискална политика на всяка държава, отделяне на нужните средства, без да се стига до нарушаване баланса на останалите сектори. Енергийното потребление в Европа има несъмнено важни и първостепенни последствия за околната среда и икономиката. През последната година енергетиката зае водещо място в дневния ред на Европейския съюз поради няколко причини: нарастващо търсене на енергийни ресурси; резки скокове на цените на енергията; опасения за увеличаващата се зависимост на ЕС от внос на газ и нефт. Към момента ЕС зависи от внос на газ и нефт за покриване на 50% от енергийните си нужди. Експерти предвиждат към 2030 г. този процент да достигне 70%. Нарастващото енергийно потребление предизвиква загриженост както за сигурността на доставките на енергоизточници, така и за последствията от различните форми на производство на енергия за околната среда. В момента тече широк дебат за необходимостта от обща енергийна политика на ЕС, от съвместно търсене на решения на проблемите. Решенията, засягащи енергийния сектор, се вземат преди всичко от националните правителства. Съществуват все пак и решения на равнище ЕС – това са правилата на общия пазар, съществуващото законодателство за опазване на околната среда, включително някои задължителни ограничения, свързани с борбата срещу замърсяване на въздуха и природата. Налице е и спешна необходимост от модернизация на съществуващата енергийна инфраструктура на Европа. Според експерти през следващите 20 години тази модернизация би могла да погълне инвестиции от около 800 млрд. евро. Всичко това показва колко голямо внимание трябва да се обърне на този проблем, какви усилия трябва да се положат както на национално ниво, така и на ниво ЕС. А средствата трябва задължително да бъдат усвоявани в правилната насока.

Тези заключения се извеждат като се подлага на подробно изследване всеки отделен показател, свързан с околната среда и климата, оказващ влияние и влияещ се от икономиката на всяка държава.

Около 80% от употребяваните в ЕС енергоизточници са минерални горива – нефт, природен газ или въглища. В тази връзка възниква въпросът за *устойчивото развитие* на държавите. За такова може да се говори тогава, когато

едно общество задоволява своите текущи нужди, без да поставя под заплаха съществуването на бъдещите поколения с техните нужди. През 1997 г. правителствата на държавите – членки на ЕС, формулират „устойчивото развитие“ като основна цел на ЕС в Договора от Амстердам. Това позволява разработване на мерки, които насърчават устойчивото развитие както в границите на ЕС, така и извън него. Последната стратегия за устойчиво развитие на ЕС е от юни 2006 г. Тя формулира като своя основна цел постоянното подобряване на жизнения стандарт на европейските граждани. Пътят към постигането на тази цел минава през създаване на предпоставки за „устойчиво развитие“ на обществата; това означава общества, които „ефективно използват и управляват наличните ресурсите, оползотворяват потенциала за екологични и социални иновации в икономиката и по този начин гарантират просперитет, опазване на околната среда и социално сближаване“.

Комисията трябва да определи амбициозни, но реалистични цели за енергийни технологии със свръхниски или нулеви и неутрални емисии на CO<sub>2</sub> за покриване на 60% от търсенето на електричество в ЕС до 2020 г., в подкрепа на европейските цели в областта на климата и сигурността на доставките. Европейският съюз и неговите държави членки трябва да приемат амбициозна политика на технологични партньорства и трансфери на чисти технологии с развиващите се страни с цел подпомагане развитието на техните икономики и повишаване на благосъстоянието им по по-устойчив начин. Такива планове у нас вече са налице – например *Стратегията на страната относно намаляването на парниковите газове*, която е в духа на тези препоръки и съответства на всички изисквания. Особено важно е мерките на политиката в сферата на промишлеността, енергетиката, транспорта, селското стопанство, научно-развойната дейност и други инициативи да бъдат по-добре съгласувани с целите във връзка с изменението на климата. Изводът е ясен, но фактите по-скоро навеждат на мрачни изводи, отколкото да потвърждават горната идея. Защото не бяха само наводненията, които ни изненадаха преди години, които в крайна сметка не бяха апокалиптични, но причиниха толкова щети на отделния човек, а оттам и на икономиката, че не може да не се запитаме: щом с това се справяме трудно, ако стане по-лошо, така както предвиждат световните изследвания, как ще бъде в бъдеще? Защо ни е толкова трудно да вземем очевидните решения относно унищожавщото се крайбрежие, нововъведенията в транспорта, ограничаването на вредните газове от необезпокоявано замърсяващите въздуха и водата фабрики. Дори не можахме да свикнем с новия принцип на изхвърляне на боклука! Това беше едно полезно въведение, но каква е неговата ефективност? За жалост изводът е, че и отделният българин не е готов за такова израстване, за промяна в закостенялото си мислене. Годишно у нас се произвеждат над 3,5 млн. т битови отпадъци, т.е. падат се около 470 кг на човек. Разделното събиране

навлиза бавно в ежедневието, но още е трудно да се твърди, че дава резултат. Организациите, които монтират цветните контейнери за разделно събиране на боклук, всъщност отговарят само за рециклирането на отпадъците от опаковки. Иначе преработването на вестници, списания и други ненужни бумаги и картони продължава да зависи от трудолюбието и нуждите на клошарите, щедростта на изкупуващите пунктове и желанието и потребността на заводите за хартия да ги поемат. У нас все още почти не се обработват дървесни отпадъци с изключение на няколко частни инициативи за производство на екобрикети например. За изгаряне на отпадъците от бита се говори от дълго, особено около проблема с боклука на София, но засега такава съоръжение у нас няма. Намалването на отпадъците, т.е. всеки да се постарее да изхвърля по-малко, е залегнало като основна стъпка за преодоляване на проблема с боклука. В унисон с европейските нагласи екоминистерството вече е разработило и своята стратегия за намаляване на биоразградимите отпадъци, но резултатите от нея се очакват все още. Онези, които надигат глас, природозащитниците, еколозите, са като трън в очите, които биват подминавани от онези с необременени съзнания и от онези, ангажирани с въпроси от рода на „компромат“ срещу опозицията. Но когато тези проблеми излязат на дневен ред, не търпят отлагане и разходите са много по-големи и щетите за поправка са много повече. И ако се касае до човешко поведение, то би било простимо, но държавна политика, на която ѝ липсва гъвкавост, която не може да подчини икономиката си на най-естествени нужди, не би могла да се нарече развита и уважаваща се, вписваща се в представата за европейска държава. През 2005 и 2006 г. в България са изградени инсталации за производство на 140 хил. т биодизел и 20 хил. т биоетанол. Тези горива са освободени от акциз, но заради липсата на стимули за потреблението на чисти горива през миналата година заводите са произвели и продали едва 16 хил. т биодизел и етанол. Производителите се надяваха биогоривата да се използват основно в земеделието, но след като държавата освободи от акциз нафтата за основните селскостопански дейности, а фонд „Земеделие“ започна да покрива разходите на фермерите за нея, интересът към незамърсяващите природата алтернативи се изпари. Чистите горива не фигурират и в наредбата за контрола и качеството на течните горива, което води до абсурдни ситуации. Нормативните неуредици са основната причина за блокирането на този пазар и ако не бъдат преодолені, инвестициите в сектора ще бъдат замразени, алармират мениджъри. В момента се изграждат нови мощности за производство на 400 хил. т дизел и етанол, които по проект трябва да заработят от следващата година. Надеждите на инвеститорите обаче са на път да помръкнат, след като от половин година Законът за насърчаване на възобновяемите енергийни източници е заседнал в парламента и няма изгледи да се прокара адекватна политика за развитието на тази индустрия.

Нормативните абсурди са налице – развитите европейски държави са въвели стандарти за смесване на биогоривата с минералните бензини или с нафтата – максимум 5: 95%, като е възможно този стандарт да се промени в полза на еко-субстанциите. Биогоривата не се облагат с акциз и затова смесите са по-евтини от обикновените бензини. Българското законодателство обаче не прилага данъчни преференции за смесването и затова търговците не купуват биодизел или биоетанол за подобни миксове. Екогоривата не могат да се използват и в топлоцентралите, защото наредбата за контрола и качеството на горивата не ги е включила като вид гориво. Експерти от Министерството на околната среда дори са съставили акт на топлоцентраля, защото е използвала биодизел за суровина. Този проблем неколккратно е поставян пред министерствата на икономиката и енергетиката и околната среда, очакват се промени в наредбата, но на този етап администраторите мълчат.

Упоритото нежелание да се прокарат стимули за производството на чисти горива се обяснява със съпротивата на нефтените компании срещу конкуренцията. На фона на скъпия петрол и растящите дефицити от минерални горива видимото противодействие срещу алтернативния пазар граничи с абсурда. Неслучайно по инициатива на националната асоциация в края на април е организирана кръгла маса за проблемите в сектора, на която са поканени експерти от всички отговорни министерства – на икономиката и енергетиката, на финансите, на околната среда, на земеделието, Агенция „Митници“. Форумът е уважен единствено от митниците, чиято законодателна инициатива е нищожна. Незаинтересуваността на институциите е показателна за липсата на отношение към проблемите и развитието на алтернативните енергийни източници в страната... На дневен ред са възобновяемите енергийни източници, които са горива, които не съдържат или са „неутрални“ по отношение на въглерода (т.е. чиято употреба поглъща толкова въглероден диоксид, колкото и излъчват) и следователно не водят до емисии от парникови газове. Възобновяеми източници са: биогазовете; биомасата; геотермалните източници; водната енергия; газовете, отделяни от отпадъци; газовете от пречистване на канални води; слънчевата енергия, вятърната енергия. Влиянието на парниковите газове върху измененията на климата предизвиква все по-голяма загриженост и насърчава изследванията в областта на възобновяемите източници на енергия. Използването на възобновяеми източници на енергия е освен това част от стратегията на ЕС за намаляване на зависимостта на Европа от внос на газ и електричество. През 2001 г. ЕС реши да увеличи до 2010 г. своя дял от енергия, произведена от възобновяеми източници до 21% (от ниво 15,2% през 2001 г.). Всяка страна членка обаче има право сама да реши какви мерки да въведе, за да изпълни тези цели като насърчава производството и потреблението на енергия от възобновяеми източници.

За да има обаче ефективност на плановете в тази насока, които са и законодателно закрепени, е нужно не само тяхното прилагане от страна на публичните институции, частните сектори, но и от отделния индивид. Затова ЕС има хармонизирани правила относно информацията, която се предоставя на потребителите. Въвеждането на *екоетикети*, които дават информация за екологичните параметри на различните продукти, е един от резултатите на тези хармонизирани правила. В резултат на нарастващите опасения, свързани с измененията на климата, Европейската комисия и държавите – членки на ЕС, иницираха информационни кампании, които разясняват на гражданите как всеки един от тях, спестявайки енергия, би могъл да допринесе за намаляване на измененията на климата. Около 16% от общия обем парникови емисии в ЕС са продукт от функционирането на домакинствата в ЕС.

Плановете за бъдещи действия на общоевропейско равнище през изтеклата 2006 г. на Европейската комисия включват поредица от предложения, свързани с гарантирането на „устойчиви, конкурентни и сигурни“ енергийни доставки за Европа. Представените през март 2006 г. насоки включват окончателно изграждане на общ вътрешен пазар на газ и електроенергия; поощряване на солидарността между държавите членки в случаи на нарушени доставки, разработване на възобновяеми източници на енергия, борба с глобалното затопляне, по-добра координация на научните изследвания в областта на енергетиката, формиране на обща външна енергийна политика.

През есента на 2006 г. бе предложен и план за действие, който предвижда намаляване на потреблението на енергия в Европа с 20% до 2020 г. За постигането на тази цел са предложени 75 мерки, като например по-строги стандарти за намаляване на енергоемкостта на електрическите уреди, стратегии за подобряване на топлоизолацията в строителната индустрия, разработване на автомобили с по-икономичен разход на гориво и т.н.

През януари 2007 г. Европейската комисия излезе с нов пакет от предложения. Те целят стимулиране на конкуренцията в енергийния сектор, овладяване на измененията на климата и намаляване на „външната уязвимост“ на Европа във връзка с вноса на газ и нефт. План за действие от 10 точки включва мерки за изграждане на обща европейска електроразпределителна система и нови инициативи за по-активно използване на възобновяеми източници на енергия. С цел овладяване измененията на климата планът предлага съкращаване на парниковите емисии на ЕС до 2020 г. с минимум 20% (в сравнение с нивата от 1990 г.) и дори повече – при евентуално постигане на международно споразумение в този дух от всички развити страни в света.

Европейската комисия започна наказателни процедури срещу седем държави, чиито национални цели до 2005 г. се оказаха много под нормите в директивата за биогоривата. Едва две страни членки – Германия и Швеция – са успели да постигнат целта през 2005 г. 2% от енергийното съдържание

на използваните в транспорта горива да идват от биогорива. Същевременно летвата продължава да се вдига – Брюксел планира ревизия на еврорективата с идея до 2020 г. всяка държава членка да замени минимум 10% от използваните конвенционални горива с биогорива. В момента България не покрива нито един от европейските нормативи. Все пак специалистите смятат, че за едно десетилетие новото поколение биогорива може изцяло да измести сегашните методи на добив. Обнадеждаващо е предвиждането, че около 2,5 пъти България ще трябва да намали годишните си емисии серен диоксид до 2010 г. Това предвижда приетата от правителството национална програма за емисиите на серен диоксид, азотни оксиди, летливи органични съединения и амоняк във въздуха. Тя отразява еврорективата за националните тавани за тези вредни газове.

*Последната Резолюция на Европейския парламент относно приноса към пролетното заседание на съвета през 2007 г. във връзка с Лисабонската стратегия*, на базата на постигнатото до този момент от някои държави и усилията в тази посока на други, подчертава, че необходимостта да се промени настоящият микс на производство на енергия не представлява тежест, а възможност; и че използването на слънчева, вятърна, водна, геотермална енергия или биомаса, както и на други технологии за енергийна ефективност, ще помогне да бъдат изпълнени поетите в Киото ангажименти, както и тези, произтичащи от *Рамковата конвенция на ООН* за измененията на климата. Освен това ще засили иновационната политика, създаването на работни места и конкурентоспособността в Европа. Това се потвърждава и от *комюникето на Европейската комисия до Съвета на министрите и Европейския парламент*. Погледът е обърнат към съвета и комисията, които да гарантират превръщането на Европейския съюз в най-ефикасната енергийна икономика в света до 2020 г. и да установят мерки за енергийна ефективност като хоризонтален приоритет за всички сектори от икономиката на ЕС и към отделните държави членки, които да се придържат към най-добрите практики при изготвянето на техните първи планове за действие за енергийната ефективност, които Директива 2006/32/ЕО изисква да бъдат представени до юни 2007 г. Резолюцията не пести и упрека, заложен в заключението, че ако държавите членки трябваше напълно да приложат съществуващото законодателство на ЕО, половината от целта на ЕС да се спести 20 % от енергията до 2020 г. би била вече постигната. Въпреки всичко се изразява вяра за ясна и устойчива политическа рамка и конкурентен енергиен пазар, необходими за установяването на висока степен на конкурентоспособност, енергийна независимост, дългосрочна стабилност, ефективност, загриженост за околната среда и сигурност на доставките. Призовава се пролетният Европейски съвет през 2007 г. да предостави по-обширна визия за общите европейски интереси в областта на енергетиката, с цел поставянето на завършването на

вътрешния пазар в ясна политическа рамка, каквато понастоящем липсва. Това не са вече само насоки и съвети, а **задължения** предвид сериозността на проблема и неговото пренебрегване или заобикаляне от страна на повечето държави. Затова комисията трябва да осъществява **принудителни действия**, включително глоби срещу дружествата, които нарушават правилата на конкуренцията. Насърчава се комисията да предприеме действия срещу държавите членки, които прекомерно защитават националните енергийни лидери. Така Резолюцията от 2007 г. подчертава отново решителната си подкрепа за възобновяемите енергийни източници; за да стимулира диверсификацията на енергийните източници, предлага комисията да установи дългосрочна стабилна рамка на политиката в тази област, с цел създаване на необходимия инвестиционен климат; тази рамка трябва да съдържа целта на ЕС за подобряване на енергийната ефективност с поне 20 % до 2020 г.

В духа на съобщението на комисията „*Ограничаване на изменението на климата до 2° – възможности пред политиките за ЕС и света за 2020 г. и по-нататък*“, което би могло да се приеме за програмно начало в областта на политиките на държавите относно просперитета им, в областта на икономиката и опазването на околната среда се открояват сложни и нетърпящи отлагане, взаимосвързани проблеми. Това е на първо място заемащата все по-първостепенно значение необходимост индустриализираните страни да предприемат международни действия във връзка с изменението на климата. Но притесненията са не само по отношение на изменението на климата, а и във връзка със сигурността на енергийните доставки, с необходимостта от качествени и минимално вредни енергийни ресурси, иновационна политика, стабилна и гъвкава икономика на Европа и благосъстояние на нейните граждани. Така става ясно доколко проблемът е комплексен, че е необходима глобална политика, нормативна основа и нейното добро прилагане и функциониране на практика. Когато става въпрос за България, проблемите се разширяват и се концентрират в няколко насоки, а именно: да бъде поставена на дневен ред реалната необходимост от инвестиции за опазване на националното стопанство. Тези средства от държавата би трябвало да бъдат насочени към проучване и изследване на климатичните промени във връзка с влиянието им над селското стопанство. В това отношение биха могли да бъдат организирани от страна на правителството експертни екипи за задълбочено проучване на вида на тези промени, които все повече навеждат на заключението, че са два типа: циклични – космически, и нециклични, за които няма доказателства и които се отличават със стихийност. Това би могло да помогне да се овладее отчасти вредното влияние на климата, нещо повече – да се търси по какъв начин би могло да бъдат използвани промените. Но това ще се случи само тогава, когато нещо, което вече се е случвало, показало е признаци за цикличност, не изправя правителството всеки път пред



неовладяеми ситуации. Затова препоръките трябва освен да намерят израз в нормативните източници, да бъдат в основата на последователно провеждана и развивана практика в тази все още нова и недобре разработена сфера.

## **Библиография**

Директивата за отговорност към околната среда, 2007.

Доклад на министър Д. Чакъров пред Европейската комисия.

Европейски парламент, Директива 2003/30/ЕО.

Европейски парламент, Резолюция, 18.06.1997.

Европейски парламент, Резолюция относно приноса към пролетното заседание на Съвета във връзка с Лисабонската стратегия, 2007.

Закон за енергетиката, 9.12.2003.

Закон за енергийната ефективност, 5-03-2004.

Закон за водите, 28.01.2000.

Министерство на енергетиката и енергийните ресурси, Стратегия на България за намаляване на парниковите газове.

Национална стратегия по околна среда. „Ограничаване на изменението на климата до 2° – възможности пред политиките за ЕС и света за 2020 г. и по-нататък“.

Протокол от Киото към Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата.

Резолюция на Европейския парламент относно приноса към пролетното заседание на Съвета през 2007 г. във връзка с Лисабонската стратегия.

[www.europe.bg](http://www.europe.bg)

[www.europe.dnevnik.bg](http://www.europe.dnevnik.bg)

[www.mi.government.bg](http://www.mi.government.bg)

[www.doe.bg](http://www.doe.bg)

## ЩЕ „ИЗГОРИ“ ЛИ ГЛОБАЛНОТО ЗАТОПЛЯНЕ ИКОНОМИКАТА НА БЪЛГАРИЯ И ОСТАНАЛИТЕ ЕВРОПЕЙСКИ СТРАНИ

*Магдалена Пантушева*

*Глобалното затопляне* е проблем, за който се говори постоянно през последните години, но дори сред учените няма пълно единодушие по въпроса какво трябва да се предприеме, за да се спре или поне ограничи този процес. Специалистите са сравнително единни единствено по въпроса какви ще бъдат последиците от този феномен върху биологичното разнообразие и върху икономиките на отделните държави.

Откакто животът се е зародил за първи път на Земята, естественото отделяне на водни пари, въглероден диоксид и други газове е спомагало за поддържането на температурата на Земята, в рамките на която може да съществува живот. Тези вещества не позволяват да бъде излъчена обратно в Космоса част от слънчевата енергия, погълната от Земята. Човешките дейности засилват естествения парников ефект. Изгарянето на горива (каменни въглища, петрол и природен газ) води до отделянето на въглероден диоксид, метан, азот и други парникови газове. Изсичането на горите, които преработват въглерода от атмосферата по време на фотосинтезата, повишава нивото на въглероден диоксид. През последното столетие човечеството е изменило значително химическия състав на въздуха: нивото на въглерод се е покачило с 25%, на азотен оксид с 19%, а на метан със 100%. В резултат на това планетата се затопля изключително бързо. Подозрения за глобално затопляне е имало от десетилетия, но никога не е било абсолютно сигурно, че това ще се случи, а и учените са били винаги предпазливи в даването на категорични заключения. В последните години това се промени. Изследванията за климата през последния век показват, че планетата вече се затопля. Нивото на моретата вече се покачва. Десетте най-горещи години в историята са били след 1980 г. Преценката е, че океанското ниво може да се покачи с повече от метър до края на следващото столетие, тъй като ледените шапки и глетчерите се топят. Това би означавало тотално изчезване на цели островни нации и наводняване на крайбрежните региони. Съществуват и много други опасности. Глобалното затопляне би повлияло на океанските течения, които регулират температурата на отделни райони. Регионалните климатични изменения биха довели до суша и в резултат на нея до бедствия като глад и мизерия в много части на света. ООН дори предупреждава, че през следващото столетие нациите могат да започнат война поради недостиг на водни запаси. Предрича се зачестяването на екстремни климатични прояви. Глобалното

затопяне би довело до изчезването на горски масиви и видове поради изменение на естествената им среда и до разрастване на пустините. След 30 години повече от половината хора на Земята ще страдат от недостиг на вода, а 2,5% от населението на планетата ще гладуват, пише разпространен в Лондон доклад на експерти на Програмата на ООН за околната среда. Докладът е съставен след проучване с участието на повече от хиляда водещи световни учени. Причината ще бъде разрушителното въздействие на необмислената стопанска дейност на хората върху състоянието на световната екосистема, смятат учените. Според доклада към 2032 г. съществено увредени ще бъдат 70% от земната суша, най-вече Южна Америка и районът на Карибите. Авторите на доклада са на мнение, че със съвместни усилия на правителствата, индустриалците и обществеността през идните 30 години ще може да се намалят изхвърляните в атмосферата газове – причинители на парников ефект. Специалистите на ООН обаче прогнозираат, че стихийните бедствия – например циклоните и наводненията, ще зачестят. Този процес, както и замърсяването на околната среда, неизбежно ще се отразят негативно върху здравето и качеството на храната на хората.

Силната проява на парниковия ефект през XX столетие и свързаното с него глобално затопляне се дължи на човешката дейност. Рязко увеличеното изгаряне на горива (въглища, петрол, земен газ, дърва) в транспорта, енергетиката, промишлеността, земеделието и битата е основната причина за емисията на огромни количества въглероден диоксид и други парникови газове и аерозоли. От започването на индустриалната революция атмосферната концентрация на  $\text{CO}_2$ , който играе основна роля за проява на парниковия ефект, се е повишила с близо 30%, тази на азотния оксид ( $\text{N}_2\text{O}$ ) – с 15%, а на метана ( $\text{CH}_4$ ) се е удвоила. През новото столетие по-нататъшното неконтролирано повишение концентрацията на поглъщащи топлината газове ще причини екстремни промени в поведението на глобалния земен климат. Разбира се, не е възможно да се предскаже точно колко и колко бързо ще се промени действително климатът.

## **Влияние на глобалното затопляне върху икономиката**

Промяната в климата безспорно ще се отрази върху живота на цялата планета, но доста по-силно ще усетят влиянието му страните с развиващи се или слабо развити икономики. Глобалното затопляне ще рефлектира върху всички стопански отрасли.

**Енергетика.** Това е един от най-силно засегнатите отрасли не само защото е от основните причини, водещи до появата на парников ефект, но и поради изчерпването на суровините, източник на енергия. До края на века запасите от *твърди горива* ще са почти изчерпани.

Не е много по-различно положението по отношение на *петрола*. Говори се за т.нар. петролен пик – достигане на максимума на добива на суров петрол от дадено находище, след което продукцията постепенно намалява до пълното му изчерпване. Графично добивът от едно петролно поле се изобразява като камбана. Когато се съберат данните за всички полета в една страна, се знае кога настъпва пикът за тази държава, а когато се обобщят данните за всички нефтодобивни райони по света, се вижда глобалният пик.

Човечеството в момента или вече е достигнало този глобален пик, или съвсем скоро ще го достигне, а през следващите 40 години добивът на петрол ще намалява. САЩ достигат своя пик още през 1970 г. Други страни, които са преминали своя максимум, са Великобритания, Норвегия, Китай, Мексико, Венецуела, Индонезия, Русия, Сирия, Либия, Катар и няколко други. Все още не са достигнали своя пик повечето арабски страни в Близкия изток.

Като алтернативен енергиен източник се разглеждат *водните електроцентрали*, но тук се появява проблемът с острия недостиг на вода. Дори в момента язовирите в Италия са под санитарния минимум, а тепърва се очакват исканията на енергийните компании за вода. Почти толкова критично е положението в Испания, Украйна и Гърция.

**Земеделие.** Проблемът за изпразващите се язовири е пряко свързан с поражението на глобалното затопляне върху друг ключов отрасъл – земеделието. Необичайно топлата и суха зима 2006–2007 г. заплашва реколтата от зърно в Южна Европа. Голяма част от това, което не изсъхне, най-вероятно ще е толкова хилаво, че растенията ще са лесно податливи на заболявания, което допълнително ще влоши качеството на събраното, прогнозираат експерти. В Италия през периода септември–февруари са паднали с 40–50% по-малко дъждове в сравнение с обичайното, а в Гърция е отчетен най-сухият януари от 50 години насам! В Унгария валежите са наполовина по-малко от необходимото за зимата.

Специалистите предупреждават, че климатичните изменения ще доведат до постепенното изместване на топлолюбивите култури на север. Предвижда се, че валежите ще намалеят силно на юг и ще се увеличат на север, което ще се отрази сравнително добре на САЩ и Канада, но сушата ще засегне Югоизточна Азия, Африка, Югоизточна Европа, Латинска Америка. В много от тези региони живее най-бедното население на планетата, което ще бъде изложено на риск от глад и мизерия.

Вследствие на наводненията и повишаване нивото на Световния океан ще се изгубят крайбрежните плодородни почви. Неизбежна е опасността от горски пожари вследствие на екстремните суши и високите температури, особено силно изразени в Средиземноморието. В Испания за една година са унищожени от диви пожари около 5 млн. дка, а в Гърция – около 11,5 млн. дка гори.

**Туризм.** Най-сериозно засегнати ще бъдат планинските курорти. Алпийската растителност се изтегля нагоре, към върховете се свиват и ледни-

ците. Прогнозите са, че до 50–70 години ще изчезнат алпийските гледчери и ски писти, а също и ледниците в планините на Испания.

Ниските райони също са засегнати – стотици от най-хубавите плажове по испанското и италианското крайбрежие станаха практически неизползваеми през изминалото лято поради нашествието на отровни водорасли и медузи, типични за южните морета. Според еколозите изключително бурното им развитие е поредното доказателство за глобалното затопляне. Наблюдава се изместване на север на видове, типични за тропичните морета.

Едновременно с предоставяне на нови ареалии за живот на едни биологични видове, затоплянето води до изчезване на други. Гръцки изследователи алармират за изчезването на средиземноморския тюлен, който е ендемитен вид. Те предупреждават, че може да се стигне до измиране на голям брой риби. „Рибата в Средиземно море, особено ципурата, живее при температури между 18–22°C, обяснява асистент Василис Михаилидис от Солунския университет. – При температури над 26°C рибата не може да диша добре и не поема достатъчно кислород, а над 29°C сърдечната им система не функционира добре и има сериозен риск рибите да измрат“. Дори и рибата да оцелее, ще измрат много организми, които се хранят с риба.

**Здравеопазване.** Съгласно Световната здравна организация глобалното затопляне и свързаното с него изменение на климата може да причини съществено нарастване и изменение в географското разпространение на редица болести, предимно на предаваните чрез насекоми, като малария и тропическа треска. Редуцираното снабдяване с чиста прясна вода вследствие промените в регионалните валежи може да предизвика разпространение на болести, причинявани от паразити във водата и храната. В наши дни на ден умират 40 000 души заради болести, които могат да се лекуват, ако стандартът на живот на починалите е по-висок. Вследствие на затоплянето тази цифра ще скочи неколкосткратно. В средиземноморските страни, по-специално в Испания, Франция, Италия и Гърция, ще има риск от чести летни горещини като тези през 2003 г., причинили 70 000 смъртни случая в 16 европейски страни.

**Търговия.** Глобалното затопляне дава нови възможности за развитие на търговията – наблюдава се сериозно активизиране на пазара на климатични деривати. Много по-сериозни се очаква да бъдат приходите от нови енергийни източници. В момента ускорено се разработват различни видове слънчеви панели. „Тойота“, „Хонда“, „Форд“ вече пускат на пазара бензино-електрически автомобили, за които има стотици чакащи клиенти, тъй като новите возила се зареждат много по-евтино.

## Мерки за въздействие

Големите мащаби и опасността на проблема налагат вземането на бързи и ефективни мерки. Всяка страна трябва да ограничи собственото си негативно влияние върху природата (особено САЩ, които са главният световен замърсител), но желаното въздействие върху глобалното затопляне може да се постигне само с глобални мерки. Координираната съвместна дейност в международен план е единственият начин да се предотврати или поне отложи икономическата и биологичната катастрофа. За щастие световните лидери вече са предприели първите стъпки в тази насока.

Най-добрият начин да се справиш с врага си е най-напред да го изучиш подробно – да разбереш какво го прави по-силен и какво му вреди. Изучаването на затоплянето започва с откриване парниковия ефект на газовете в атмосферата през 1827 г. Но сериозни мерки в световен мащаб се предприемат едва през 1992 г. – в Рио де Жанейро е приета Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (NFCCC). С нея пред всички страни се поставят ред задължения за изготвяне и прилагане на политика за намаляване на емисиите на парникови газове (ПГ). Поради това че реакцията на развитите страни (които са основен „производител“ на ПГ) остава твърде слаба, през 1995 г. е въведен Берлинският мандат, който постави началото на обсъждания с цел увеличаване на задълженията по конвенцията в периода след 2000 г.

През 1997 г. този процес довежда до приемането на *Протокола от Киото* (ПК) – сериозна стъпка за намаляване на емисиите на 6 парникови газове ( $\text{CO}_2$ ,  $\text{CH}_4$ ,  $\text{N}_2\text{O}$ , HFCs, PFCs и  $\text{SF}_6$ ), като за първи път законодателно се поставят обвързващи задължения пред страните. Според ПК развитите страни имат точно определени задължения: през първия период по изпълнение на ПК (2008–2012) те трябва да намалят общите си емисии на ПГ с най-малко 5% в сравнение с 1990 г. Съгласуваните намаления са различни за отделните развити страни (напр. САЩ се обвърза с намаление на емисиите си на ПГ със 7%, Европейският съюз като цяло – с 8%, Япония и Канада – 6%), като същото се отнася и за страните – членки на ЕС, които имат вътрешно приети разпределения на задълженията. Напоследък САЩ се оттегли от задълженията си, като с това провокира световната общественост. Всъщност САЩ е една от страните, които не са ратифицирали Протокола от Киото. До тях се нареждат и други две страни, основни замърсители на въздуха – Китай и Индия. Следвайки примерът им, Австралия също отказва да го подпише.

По време на IV конференция на страните от конвенцията от 1998 г. се приема *План за действие от Буенос Айрес*, който предвижда график за прилагане на ПК. За допълнителни уточнения се състоят няколко следващи срещи на министрите на страните, подписали ПК. На тези срещи се определят специфични задължения на страните по конвенцията като се вземат

под внимание техните общи, но различни отговорности. На тези срещи се насърчават най-развитите страни да подпомогнат страните с икономики в преход и развиващите се страни за повишаване на способността им да постигнат целите на конвенцията с прилагане на условията на конвенцията и подготовката им за ефективно участие в процеса по прилагане на ПК. Интегрираното планиране и прилагане на подходящи действия включва серия от дейности като разработване на национални системи за оценка на емисиите и поглъщането на ПГ, прогнози за емисиите на ПГ и определяне на потенциала на мерки за намаляване на емисиите от различни сектори (енергетика, промишленост, комунално-битов сектор). Страните с икономики в преход, както и развиващите се страни, срещат сериозни затруднения при предприемането на такива дейности, главно поради ограниченото използване на екологично чисти технологии, липсата на финансови и човешки ресурси с подходяща подготовка, както и поради липсата на подходящо действащи административни структури. Поради изброените причини в тези страни има спешна нужда от създаването на кадрови и институционален потенциал.

Следваща важна стъпка в борбата с глобалното затопляне е приетото през април 2007 г. *Споразумение на министрите на околната среда на страните – членки на ЕС*, за прилагането на задължителни ограничения за емисиите на вредни газове в атмосферата. Министрите се обединиха около заключението до 2020 г. емисиите на ЕС да бъдат намалени с 20% спрямо нивата от 1990 г., както и да се стремят към световно намаление от 30%, в случай че се включат и останалите индустриализирани страни. Тези нива ще бъдат задължителни за всички страни на общността. Новината беше потвърдена от германския екологичен министър Зигмар Габриел, чиято страна председателства в момента съюза. Заради протестите на някои от страните членки с по-слабо развита икономика (Унгария, Полша и Финландия ) се предвижда възможността след допълнителни консултации да се позволи на някои от новите страни членки от Източна Европа да приемат за базова година някоя различна от 1990 г., за да не се отрази оръязването на емисиите твърде негативно на икономиките им. Словакия вече е завела дело срещу Европейската комисия заради отпуснатата им квота въглероден диоксид, която според нея е твърде малко и поставя страната в допълнително неизгодна ситуация след спирането на атомната ѝ централа. Еврокомисарят по околната среда Ставрос Димас коментира, че е сигурен, че компромис ще се намери. Неговата дирекция сега трябва да излезе с предложение, което ще удовлетвори всички страни. Една от идеите е да се продължи практиката на търговията с емисии (в този случай страни, които вече са изчерпали своите квоти, купуват от квотите на страни, които са по-напреднали и не произвеждат количество газове, което да изчерпи квотата им). Досега отличниците са Германия и Дания (Германия дори настоява първоначалното ограничение да е

40% вместо 20%, Дания и Швейцария настояват цифрата да е 30% от самото начало). Испания и Италия сериозно изостават, но всички европейски страни са единодушни за необходимостта от нов международен договор, който да замести изтичащия през 2012 г. Протокол от Киото.

Докато политиците подписват международни споразумения за ограничаване ефекта на глобално затопляне, учените се насочват към изследване и разработване на алтернативни енергийни източници. Все повече започва да се говори за т.нар. чиста енергия – става дума преди всичко за чисто електричество от алтернативни възобновими източници – слънчева, вятърна, геотермална и биологична енергия, която да се преработва по екологично чист начин. Но капацитетът на тези технологии в идващите десетилетия е ограничен. Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) предвижда, че алтернативните източници ще осигуряват по-малко от 3% от световното електричество, дори ако в развитието им се инвестира още 20 години. Дори ако пестим енергия и масово използваме слънчеви батерии и вятърни електростанции, пак ще се нуждаем от по-мощни източници на електричество. Ядрената енергия, подобно на вятърната, водната и слънчевата, може да генерира електричество без емисии на въглероден диоксид и други парникови газове. Съществената разлика е, че ядрената енергия е единственият доказан метод за производство на големи количества „екологично чисто“ електричество.

Използването на *ядрена енергия* започва преди повече от 40 години. Днес тя генерира толкова електричество, колкото навремето се произвежда от всички останали източници. Две трети от световното население живее в страни, където ядрените електроцентрали са неделима част от промишлената инфраструктура. Половината от населението на света живее в държави, където се предвижда или осъществява строеж на нови реактори. Следователно за бързото развитие на ядрената енергетика не е нужна фундаментална промяна, а само ускоряване на процеса. Понастоящем 440 ядрени реактора произвеждат електричество в 31 страни. Повече от 15 държави разчитат на ядрена енергия за производството на 25% от своето електричество. В Европа и Япония делът на електроенергията, произвеждана по ядрен път, е над 30%. В САЩ 20% от електропроизводството се пада на ядрената енергетика. Ядрената енергия е гаранция за енергийна независимост. Франция, чието население е 60 млн., добива над 75% от електроенергията си по ядрен път и е най-голямата страна-износител на електроенергия в света. Италия, също с население от 60 млн., не произвежда ядрена енергия и е най-големият вносител на електроенергия в света. Все по-задълбочените изследвания на този вид енергия показват, че тя не е толкова опасна за човека. Радиацията в големи дози е, разбира се, вредна, но човек ежедневно е подложен на т.нар. фонова радиация. Тя се излъчва по



естествен път от земната повърхност и атмосфера и количеството ѝ варира в зависимост от географския регион. 90% от радиацията, която получаваме, е точно такава, а останалите 10% получаваме по медицински път. Излъчените лъчения от ядрените електроцентрали са нищожни. Аварията в Чернобил е единственият инцидент с ядрена електроцентрала, който внася сериозни опасения относно безопасността на такъв вид енергийно производство, но от друга страна, става причина Международната агенция по атомна енергия (МААЕ) да приеме строги изисквания за производството и транспортирането на ядрени продукти. Тези изисквания са задължителни и осигуряват ниво на биологична защита, което гарантира безопасността на живеещото в близост до електроцентралите население. За жалост обаче уранът, подобно на петрола, също не е неизчерпаема суровина – оптимистичните прогнози са, че ще стигне за около стотина години напред (при условие че се използва като водещ източник на енергия).

Все по-сериозен поглед се обръща към алтернативни източници – вятърна енергия, хидрогенизация на въглища, биодизел, геотермална енергия и особено слънчева енергия (все повече се инвестира в производството и разработването на различни слънчеви панели). *Вятърната енергия* е изобилна, евтина, неизчерпаема, широко разпределена, чиста и щадяща климата – никой друг енергиен източник не притежава всички тези характеристики. Засега най-голяма вятърна мощност има Германия. Новата вятърна сила в Южна Европа и Испания, с много бързи темпове се движи и Дания, която засега е водещ в света производител и износител на вятърни генератори. Европа и САЩ разглеждат въпроса от различни ъгли. Американците на първо място се интересуват от стабилно енергоснабдяване, докато европейците разглеждат от етична гледна точка използването на възобновяеми източници на енергия за защита на климата. Новите енергийни източници излизат на преден план заради залеза на петролната епоха, която вече се предсказва от специалистите, и в близко бъдеще техният дял на енергийния пазар значително ще нарасне. Съвременните технологии ще съдействат за намаляването на разходите за производство на алтернативна енергия, което ще намали конкурентните предимства на петрола и природния газ. Освен това обществото подкрепя използването на слънчева и вятърна енергия, биогорива, тъй като алтернативната енергия е привлекателна и от гледна точка на екологията.

Борбата с глобалното затопляне дава и нови възможности за световната икономика. От една страна, рязко се е разширило потреблението на климатични деривати. От друга, пазарът на енергийни продукти с нисък разход на традиционните горива се оценява на най-малко 500 млрд. долара годишно до 2050 г. Британският икономист Н. Стърн препоръчва на правителството му да създаде специална комисия, която да провежда политика в подкрепа на местните компании да инвестират в развитието на екологични тех-

нологии, които ще доведат до откриването на нови 100 000 работни места. Повишаването на заетостта ще компенсира намалелите приходи в бюджета от спадналото потребление на традиционните горива и енергийни ресурси. Към 2050 г. ползите от активната политика по ограничаване на парниковите газове ще възлизат на 2,5 трилиона долара (1,32 трилиона британски лири). Сър Никълъс Стърн настоява Великобритания да работи активно със Световната банка за създаването на фонд от 20 млрд. долара, които да бъдат използвани за инициативи в третия свят за ограничаване на замърсяването и намаляване на отрицателните последици от глобалното затопляне.

Противниците на британския икономист предпочитат други методи за борба със затоплянето – според тях климатът е неподвластен на човека и единственото разумно поведение е да се подпомогне *икономическият растеж*, за да разполагат страните с достатъчно средства за адаптация към бъдещите реалности.

Разнообразието на мерките в световен мащаб се определя основно от възможностите и интересите на всяка отделна страна. Стремешът засега не е към първенство в постигнатото ограничаване на отрицателните въздействия върху климата, а към запазване и повишаване на икономическото благосъстояние на отделните нации. Последното не може да се избегне, но е препоръчително да се съчетае и с грижа за околната среда. На практика ограниченията в едни стопански отрасли ще даде възможност за бързо развитие на други отрасли. Така при воденето на разумна и целенасочена държавна политика ще е възможно дори постигането на икономически ръст!

## Къде сме ние?

България (а също и Румъния) е сред страните, *подписали Протокола от Киото*. С този документ и рамковата конвенция на ООН, подписана преди него, България се задължава да намали с 8% спрямо 1988 г. количеството на вредните газове, отделяни в атмосферата.

Включването на България в европейската схема за *търговия с емисии* на парникови газове е също един от механизмите за изпълнение на ангажиментите на страната ни по изменението на климата. За да се осигури ефективна координация и ръководство по въпроса, е създаден отдел „Изменение на климата“ към Министерството на околната среда и водите (МОСВ). Експерти от отдела очакват към края на май Националният план за разпределение на квоти емисии на парникови газове за 2007 г. да бъде одобрен от Брюксел. В процес на подготовка е и Националният регистър и ако няма никакви проблеми, е възможно реалната търговия с емисии да започне към средата на годината. В България все още няма борса за подобна търговия, но не е задъл-

жително търговията да минава през борса. Възможностите на българските предприятия са да търгуват на европейските борси, които са пет, или сами да се договарят помежду си.

Друга посока, в която МОСВ е готово да даде своя принос, е подкрепянето на инвестиции в областта на използването на *възобновяемите енергийни източници* с цел дялът на производство на електроенергия от такива източници да бъде над 20%. Това е заявил министър Джевдет Чакъров при откриването на българо-германски форум на тема „Изменение на климата и енергийна ефективност“, който се провежда в рамките на еднодневното посещение у нас на министъра на околната среда на Германия Зигмар Габриел (19 април 2007 г.). Министърът посочва, че сега дялът на производство на електроенергия от възобновяеми енергийни източници е 5–6%, а през 2010–2011 г. се очаква да достигне 10–12%. Според стратегията на ЕС по този въпрос той трябва да достигне до 20% до 2020 г.

България има голям потенциал за развитие на производството на *биогорива*. Площите, засети с рапица, сериозно се увеличават, има голяма активност за изграждане на инсталации за производство на биодизел. Вече се внедряват инсталации, които преработват отпадъчните продукти от животновъдските ферми и ги превръщат в електричество. По този начин, от една страна, се спестява неудобството на собствениците да намират места за изхвърляне на отпадъците, а от друга, се осигурява евтино електричество.

Относно енергийните източници особено чувствителна тема за българите е *ядрената енергия*. След закриването на IV и V блок на АЕЦ „Козлодуй“ очакванията са насочени към откриването на нова – АЕЦ „Белене“. Площадка „Белене“ е утвърдена за изграждане през 1981 г. на 20 март с ПМС №9. През 1990 г. проектът е замразен, а на площадката се извършват единствено консервационни работи. На 20 декември 2002 г. МС взема решение за продължаване на работата по изграждане на АЕЦ „Белене“. Очаква се токът от нея да струва между 3,2 и 3,7 евроцента, което ще е най-скъпата електроенергия, произвеждана някога в България. За сравнение към 2005 г. цената на най-скъпия ток е 2,48 евроцента за киловатчас (от ТЕЦ „Бобовдол“), а цената на киловатчас от АЕЦ „Козлодуй“ е 0,76 евроцента. Вече се работи активно по изграждането на новата атомна електроцентраля. Водят се преговори за широко българо-руско сътрудничество в тази област. Двете страни ще работят съвместно и за редовното осигуряване на доставки на свежо ядрено гориво за АЕЦ, както и за връщането на отработеното ядрено гориво за технологично съхранение и преработка. Интерес към АЕЦ „Белене“ е изразил и бизнес мениджърът на италианската енергийна компания „Енел“ Алесандро Боски: „Официално не сме в проекта „Белене“, но ако ни предложат, няма да откажем, готови сме да участваме с пари в проекта“. Проявеният чуждестранен интерес е отлична възможност

България да използва и чужда подкрепа, но без да забравя националните си интереси, които сякаш бяха изместени на заден план при обсъждане затварянето на III и IV блок на АЕЦ „Козлодуй“.

В последните години се повишава силно интересът към получаването на електроенергия от *водните ресурси*. България има огромен потенциал за целта, който за жалост почти не се използва. Крачка напред е направена със Закона за енергетиката (декември 2003 г.), който регламентира задължително изкупуване по преференциални цени на електрическата енергия, произвеждана от възобновяеми енергийни източници. Това създава благоприятни условия и силен интерес на дребните предприемачи в страната да инвестират в малки ВЕЦ. Този интерес се материализира в бум на проектирането и изграждането на малки ВЕЦ на течащи води. Направеното от държавата до момента безспорно заслужава одобрение, но предстои още много работа. Инвеститорите в малки ВЕЦ се оплакват:

- от силно утежнената административна процедура за даване на разрешителни за изграждане на централа;
- от неустановеността на изкупната цена на произведеното електричество.

От друга страна, с одобрение са посрещнати възможностите за улеснено кредитиране.

За да се оползотворят водните ресурси, които България притежава, предстои да се предприемат още редица мерки – изграждане на подходяща инфраструктура, промяна на законодателството с цел улесняване процедурата за издаване на лицензи и разрешителни за производство на електроенергия от възобновяеми източници и не на последно място гарантиране на по-широка осведоменост на населението от ползите и евентуално вредите от построяването на подобни електроцентрали в различните райони.

Не са за подценяване и възможностите, които България има за производство на *вятърна енергия*. И у нас би могъл да бъде приложен примерът на Великобритания, която се е насочила към улавяне на крайбрежните ветрове. Отлични възможности дават и други географски райони на страната.

Гарантирането на *широка осведоменост на обществеността* е от съществено значение за борбата с глобалното затопляне – необходимо е всеки да бъде убеден, че може да даде своя принос – дори само с разделно събиране на отпадъци, с използване на продукти, които не са враждебно настроени към околната среда, слънчеви панели или с използване на електрически автомобили. Любопитен е примерът на Френските държавни пощи – предвижда се в следващите 5 години те да закупят 10 000 електромобила! Това е един отличен пример за *ролята на държавата* при решаване на проблема със затоплянето. Досега България изпълнява успешно поетите международни ангажменти, но това далеч не е достатъчно. Вярно е, че това е нов проблем и е необходимо натрупването на известен опит, но е необходимо бързо и

ефективно въздействие. В бъдеще предстои да се пригоди законодателството към нуждите на практиката и да се наблегне на изграждането на *ефективна инфраструктура*, за да се оползотворят притежаваните ресурси (а те изобщо не са малко – не само водните, но и биогоривата, енергията на слънцето и вятъра и др.). Задължително е непрекъснатото широко *международно сътрудничеството и споделяне на добрите практики*. В последните години все по-широко се лансира идеята за понижаване на данъците върху доходите и повишаване таксите върху екологично разрушителните дейности. Това ще стимулира преориентацията към екологични производства. Швеция вече е подготвила 10-годишна програма за действие, активно работят в тази насока Испания, Италия, Норвегия, Великобритания и Франция.

## Надеждата

България е малка държава, но това не означава, че нейната икономика не оказва въздействие върху климата. Проблемът е глобален и изисква глобални инициативи. Всяка страна трябва да вземе мерки, всеки отделен човек трябва да даде своя принос, но за целта е необходимо проблемът да бъде осъзнат, да бъде видян. Първите белези вече са налице: урагани, наводнения, топене на ледовете, екологични бежанци, потребление над възстановяемия капацитет на планетата... Множество са тревожните сигнали, но дали всички ги разчитаме правилно? Авторът на „План Б“ Лестър Браун казва, че белезите на икономическия упадък са екологични, а не икономически. Загиват „първо дърветата, после почвата и накрая цивилизацията“. Историата достатъчно убедително показва евентуалната ни съдба – процъфтяващи цивилизации като тези на Шумер и майте загиват заради недостиг на ресурси, причинени от неправилна държавна политика, която не е съобразена с природните зависимости.

Все пак за съвременното общество има надежда – имаме миналите уроци, вече е започнало осъзнаването на надвисналата опасност, а възможната катастрофа е резултат от собствената ни дейност. Следователно, ако можем да я причиним, можем и да я спрем... или поне отложим. Всичко е въпрос на държавна политика, на лично съзнание и на избор – дали живеем и консумираме разумно, или да позволим на глобалното затопляне да „изгори“ икономиката ни, а заедно с това и нашата цивилизация.

## **Библиография**

*Браун, Л.* План Б 2.0, С., 2006.

*Гор, А.* Една неудобна истина, филм, 2006.

Стандарт, 2006–2007.

Дневник, 2006–2007.

Файненшъл таймс, 2006–2007.

Индепендънт, 2006–2007.

Катерини, 2007.

Закон за енергетиката, ДВ, бр.107/2003, изм. бр.18/2004.

[www.government.bg](http://www.government.bg)

## ДЪРЖАВНО УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯТА НА ИЗВЪНРЕДНИ СИТУАЦИИ – БЕДСТВИЯ И КРИЗИ

### Приказка за една „потъваща“ държава

Невена Костадинова

*Имало едно време малка, приказна държава. Наричала се тя България. Живели хората в нея трудно и обременено. Владетелите се стремели да направят живота на народа по-добър и благодатен. Всички те желяели тяхната страна да стане част от европейското семейство. Пътят бил дълъг и труден, изпълнен с всевъзможни препятствия. Сякаш само майката природа била благосклонна към изстрадалите хора и не допринасяла за тежките им изпитания. Един ден обаче се случило нещо...*

Годината е 2005. Невиждана до този момент водна стихия връхлита България. Тонове вода заливат хиляди километри от страната. Положението е неконтролируемо. Населението е в паника. Управляващите се оказват в невъзможност или по-скоро неспособност да се справят със създалата се в страната кризисна ситуация. Липсата на координация между институциите, не надлежно определените от политическата върхушка държавни приоритети, нецелесъобразната употреба на икономическите ресурси довеждат България до катастрофални резултати. Хиляди къщи са разрошени, а техните обитатели – останали без покрив, без дом, без живот... Обширни територии обработваема земя са наводнени, реколтата е унищожена. Множество пътища пропадат. Нарушена е цялостната инфраструктура. Страната претърпява огромни икономически загуби. Най-засегнати са хората, чиито домове е отнесла водната стихия. За тях остава само надеждата, че тяхната държава ще се погрижи за съдбата им. Тя обаче не полага дължимата грижа, която би трябвало да се положи в подобна ситуация. Финансовите средства са твърде недостатъчни, при това голяма част от тях са отклонени от своето предназначение. *Резултатът:* фургони вместо жилищни основи за пострадали, незапочнати или недовършени ремонтни дейности по пътищата, неизползваеми вече плодородни земи. *Причината:* незнание или неспособност за справяне в подобни ситуации. *Изводът:* да се преосмисли цялостният процеп в провежданата от институционната система политика по време на кризи и да се вземат всички необходими мерки за предотвратяване на подобни събития за в бъдеще.

## Как реагира политическият елит: равносметката?

В отговор на събитията от лятото на 2005 г. тогавашният кандидат за министър-председател и настоящ премиер Сергей Станишев отправя следното изявление пред Народното събрание:

„Много добре съзнавам, че днес всички в българския парламент сме изправени пред нетипична, неслучвала се досега ситуация... В България се случи невиждана, жестока трагедия. И ако днес политиките, парламентаристите и държавниците се направят, че нищо не се е случило и не се е променило, че най-важни са политическите ни препирни, аргументи, процедури и дребни номера, не само всички в купом ще сме съгрешили, но и в купом ще станем непотребни.

В политическите приоритети на правителството, което днес трябваше да бъде избрано, са заложени и ще бъдат отстоявани три важни цели на управлението – преодоляване на изоставането по пътя на членството на България в ЕС, реален икономически растеж и социална отговорност за решаване проблемите на гражданите. Обективната ситуация обаче промени непосредствения дневен ред на държавата. Това правителство има нов, също толкова важен свръхприоритет. То е длъжно да мобилизира усилията на държавата и да окаже незабавна и трайна помощ на българските граждани, пострадали от природните стихии. Това очакват хората от нас. Хиляди къщи бяха пометени, километри пътища изчезнаха за минута, реколтата е поставена под въпрос. За десетки хиляди сънародници презимуването се превръща в реален и страшен проблем.

За това хората искат създаването на действителен кабинет, който да работи реално и полезно. Ето защо за нас наистина е от първостепенна важност да бъде преодоляна липсата на държава. Именно това правителство ще направи крачка напред и ще създаде Министерство на държавната политика при бедствия и аварии. Тази институция ще ръководи и координира всички необходими действия в ситуация като сегашната. Ще бъде ясно кой върши работата, как я върши и кой носи отговорност.

През последните седмици цялото общество – гражданите, бизнесът, синдикатите, с напрежение следяха трудните консултации между партиите, разрушителното противопоставяне в Народното събрание, което върна политическия живот в началото на 90-те години. И коментираха: „Онези в парламента няма ли да се разберат?!“, „За националните интереси и за интересите на хората ли мислят, или за собствените си?!“. У европейските ни партньори се зароди съмнение, че България е неспособна да разреши политическите спорове и се е превърнала в „една потъваща държава“. Дано сме си взели поука!“

„Дано е така!“, би казала цялата българска общественост.



## **Какво се случи по време на управлението на настоящото правителство?**

Годината е 2006. Майката природа сякаш съзнателно предоставя шанс на новото правителство да осъществи на практика гръмките си обещания, защото втора вълна от невиджан воден поток залива България. Нивото на р. Дунав достига рекордни стойности. Видин, Лом, Русе, Силистра, Никопол и други крайдунавски селища са потопени. Дигите, служещи за укрепление на реката, са пропукани. Водата навлиза в домове, училища и болници. Скоро придвижването в градовете става възможно единствено чрез лодки. Сега именно е моментът, в който новосъздаденото от сегашния кабинет Министерство на държавната политика при бедствия и аварии (преименувано на Министерство на извънредните ситуации с решение на Народното събрание от 24.04.2008 г.) да покаже способността си да се справи със създалата се за втори път в страната кризисна ситуация. Министърът на извънредните ситуации Емел Етем обявява бедствено положение по българското поречие на р. Дунав. Тя нарежда денонощно дежурство по целия участък на реката и настоява пред общините за незабавно започване изграждането на аварийните диги по брега на реката. Съоръженията се издигат при заплаха от наводнение по северната ни граница за норматив от два часа. Вицепремиерът обаче желае да се използва авансът от няколко дни за изграждането им, тъй като се очаква ново покачване нивото на реката. В укреплението на дигите участват военнослужещи, които работят нощем, а през деня обезопасяването на защитните насипи се извършва от доброволци. Водолази от Гражданска защита разчистват довлечените от реката дънери, които могат да пробият защитната система около реката. Мобилизират се тежка техника и камиони от частни фирми, за да градят допълнителни диги. За щетите от наводненията се предвижда държавна помощ. По договорка между министъра на държавната политика за бедствия и аварии и Национално сдружение на общините специална работна група ще изработи правила, по които ще се извърши финансирането. Най-напред ще се отпускат средства за животоспасяващи дейности, следва инфраструктурата и едва тогава за други проекти. Новите правила според вицепремиера са нужни, за да се изразходват ефективно икономическите ресурси.

## **Как се справиха другите държави?**

В синхрон с усилията на българското общество за овладяване кризата от наводненията са и действията на северните и западните ни съседи. Невиджани водни талози обливат и Румъния, Сърбия, Австрия. Румънското правителство обявява тревога в 12 окръга. 500 жандармеристи укрепват дигите,

а местните власти изготвят планове за евакуация на населението. Щетите за страната възлизат на 1,5 млрд. евро. А 74 души са намерили смъртта си в борбата с водната стихия. С оглед предотвратяване бъдещи имуществени вреди от подобно естество Румъния въвежда от 2007 г. задължително застраховане на имуществото за всички собственици на жилища.

Безпрецедентно високото ниво на Дунав наводни части от Белград и големи райони в Северна Сърбия. Правителството обсъжда извънредни мерки и призовава жителите на крайбрежните райони да се готвят за евакуация, ако нивото на реката продължи да расте. Властите предвиждат и евентуално затваряне на ВЕЦ „Джердап“ в Източна Сърбия.

Водният поток не подминава и Австрия. Там щетите от наводненията са близо 23 млн. евро.

**Как се оценяват усилията на българското правителство на фона на така очертаната цялостна картина? Успя ли то, главно в лицето на Министерството на извънредните ситуации, да се справи с кризисната обстановка с оглед политическия, икономическия и социален аспект на създалата се ситуация?**

Отговорът на този въпрос навярно трябваше да бъде даден от пострадалите от наводненията, от цялата българска общественост въобще. Сякаш от тяхно име обаче опозицията побърза да даде своята оценка за свършената от правителството работа като му поиска вот на недоверие. Опозиционните партии твърдят, че вотът е заради злоупотреби със средства, отпуснати за наводненията. Според тях от управляващите не се е чуло нищо друго освен празни констатации, ретроспекции и гузни оправдания, поради което този кабинет ще остане в историята не като правителство на европейската интеграция, икономическия растеж и социалната отговорност, а като правителство на бедствията, корупцията и престъпността с главни букви. Според думите на опозицията тя многократно е отправяла питания относно размера на средствата, които са изразходвани за предотвратяване на наводненията и за преодоляване на последиците от тях; за какво са изразходвани стотиците милиони левове, къде са отишли оскъдните ресурси на държавата. В отговор на това управляващите дават водопад от противоречиви числа без нито един точен отговор, без да посочат нито един конкретен обект, където проблемите са разрешени. Опозицията продължава с въпросите: защо няма никакви данни; какви са критериите, на основата на които се разпределяха средствата; защо няма резултати от изразходваните 240 млн.? Лидерите на опозиционните партии заявяват, че са преведени авансово големи суми на фирми и нищо не е направено, няма и контрол, и то съзнателно; проектите са остойностени за огромни суми, надвишаващи неколнократно реалния раз-

мер на потребностите, отново липсва контрол, и то целенасочено. В заключение опозицията постановява следното: „Ако правителството позволява да се злоупотребява със средства, предназначени за ликвидиране на последиците, как да му вярваме, че ще управлява отговорно нашите пари занаяпред, милиардите евро от фондовете на ЕС?“...

В отговор на поискания вот на недоверие към правителството председателят на парламентарната комисия по политика при бедствия и аварии, В. Узунов, казва, че след бедствия се успява да се финансират само до 20% от нанесените щети и отбелязва, че в републиканския бюджет за 2006 г. са увеличени над два пъти средствата за защита на населението спрямо предходната година. По думите му е възприет нов подход – да се заложи на предварителната реконструкция на съоръженията, а не на поправката след тяхното разрушаване. В унисон с казаното до тук е разработената от Министерството на регионалното развитие цялостна програма за предотвратяване и превенция на наводненията, като за пръв път са обявени критичните точки в техническата инфраструктура и са определени рисковите фактори в политиката в тази област. По повод обвиненията на опозицията към правителството в провал относно справянето с кризата от наводненията министърът на труда и социалната политика заявява, че министерството е осигурило ресурс в 93 общини, 8265 семейства са получили помощ до 1000 лв., за да възстановят най-необходимото. Чрез програмите за заетост са осигурени над 9000 работни места по общините, за да се помогне на хората да преодолеят щетите от бедствията. С помощта, предоставена от гръцкото правителство, са закупени дрехи и помагала на няколко хиляди ученици, а с дарените 2,2 млн. евро се ремонтират 51 обекта в 39 общини.

По време на разискванията по вота на недоверие министърът на финансите Пл. Орешарски заявява, че първите резултати от тематичните проверки на ведомства, получили средства във връзка с наводненията, не свидетелстват за извършени закононарушения. Във връзка с наводненията 118,6 млн. лв. са отпуснати пряко от държавния бюджет, от публични инвестиционни проекти – 120 млн. лв., и допълнително от Министерството на труда и социалната политика 9 млн. лв. за еднократни помощи на пострадали семейства. По повод обвиненията на опозиционните партии, че правителството е отклонило помощ от ЕС, финансовият министър отбелязва, че през август правителството е подало две апликационни форми до фонд „Солидарност“ на ЕС и искане за компенсиране на щетите за общо около 700 млн. лв., като до този момент са одобрени 20 млн. евро, които се очакват до юни или юли. В отговор на тези молби по програма ФАР са прелокирани 12,5 млн. евро и е в ход процедура по търгове и усвояване на тези средства, т.е. по определяне на фирмите изпълнители.

Министърът на отбраната В. Близнаков, по време на обсъждането на искания от дясната опозиция вот на недоверие, заявява, че правителството прави максималното за ограничаване щетите и за възстановяване на засегнатите от наводненията райони при много добра координация и съгласуване на действията на институциите, участващи в тази дейност. В първите часове на миналогодишното бедствие Министерството на отбраната предприема спешни мерки за оказване на помощ на населението в бедстващите райони. Тогава е било установено, че са разрушени 9700 м диги, 4150 м пътни платна, 51 моста, а 7290 м пътища са били затрупани. На основата на тази информация се разработва план за операция „Феникс“, с цел създаване на организация за оказване на помощ от българската армия на централните и местните органи по ликвидиране на последствията от наводненията в кризисните райони и възстановяване на инфраструктурата. Министърът отбелязва още, че страната ни се възползва от участието си в гражданското планиране при извънредни ситуации в рамките на НАТО и отправя искане за помощ чрез Евроатлантическия координационен център за реагиране при бедствия, както и към Международния център за мониторинг на ЕС. В резултат на тези действия през 2005 г. са получени помощи на обща стойност 1,68 млн. евро.

„Въпреки че вотът е ненавременен и не е конструктивен, поради което е и политически безсмислен, дебатът за природните бедствия е обществено полезен – това е отговорът на може би най-засегнатото от искания вот на недоверие ведомство – Министерството на извънредните ситуации. В контекста на тази тематична линия министър Емел Етем отбелязва, че решението на парламента да се създаде Министерство на извънредните ситуации е било продиктувано от горчивия опит от наводненията през 2005 г. и от необходимостта да се конституира орган за превенция и координация на централно и местно ниво – за реагиране при ситуации на бедствия и в този смисъл това ведомство не е самоцел, а е създадено с оглед очакванията на бедстващите граждани. Министър Етем посочва, че според статистиката не са отпускани средства за поддържане и изграждане на инфраструктура през последните 20 години. Тя отбелязва, че за осем месеца министерството е формирало политика, която изисква от всички ведомства да очертаят проблемите, свързани с критичната инфраструктура, да предложат мерки и да поемат финансови ангажменти за възстановяване на остарялата и неподдържана от години структура. Министърът отбелязва, че парламентарната комисия за защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи е колективен орган към Министерски съвет и еднолично решение за разпределението на средствата е невъзможно. Министър Етем припомня как са разпределени средствата по линия на постоянната комисия. Общата стойност на средствата от май до декември 2005 г. е 86 618 137 лв., а от началото на мандата на правителството сумата е 50 656 000 лв. По данни на областните администрации са завърше-

ни 4433 обекта, незавършени в ремонт са 205, а незапочнати – само 29. Емел Етем заявява, че ръководеното от нея министерство не разпределя никакви средства за компенсиране на щетите и още по-малко сключва договори с фирми-изпълнители. Политиката за възстановяване се осъществява от постоянната комисия, която също не сключва договори с фирми-изпълнители. Бюджетът на министерството е в рамките на 5 млн. лв., а на постоянната комисия е 110 млн. лв.; 10% от тази сума е предвидена за превенция, а останалите средства се разпределят за аварийно-възстановителни дейности. За подобряване на дейността по защита на населението е изградена единна спасителна система, обучават се всички областни управители и кметове, предстои въвеждане на обучение по гражданска защита на учениците и учителите, а министерствата и ведомствата са задължени да разработват и реализират съгласувани планове при ситуация на бедствия. Утвърдено е изграждането на единна система за спешни повиквания, създадени са доброволчески формирования и възможности за привличане в дейността на частния сектор, неправителствените организации и населението, подготвен е проект на нормативна рамка за взаимодействие между институциите. По думите на министър Етем резултатите са налице – няма изненади по поречието на Дунав. Държавните институции са подготвени, като получават денонощно данни за обстановката. Сърбия и Румъния вече са дали жертви в борбата с водната стихия. Единствената причина, поради която това не се е случило у нас според министъра, е, че България е подготвена и в момента служителите на Министерството на държавната политика при бедствия и аварии, „Гражданска защита“, структури на МБР, на Министерство на земеделието и горите, на Министерството на регионалното развитие и благоустройството, на Министерство на отбраната и др. спасяват хора и имущество.

В крайна сметка правителството успява да преодолее искания от опозицията вот на недоверие.

**Въпросът, направено ли е обаче всичко необходимо във връзка с преодоляването на кризите, остава отворен. Достатъчно изчерпателно ли е регламентирана нормативно-установената материя в законодателството на Република България?**

### *Нормативна уредба*

Законът за управление при кризи и Законът за защита при бедствия са основните актове, които имат за цел да регламентират цялостно обществените отношения съответно в условията на кризи и бедствия. Следват Законът за опазване на околната среда, Законът за държавните резерви и военновременни запаси, Законът за безопасно използване на ядрена енергия, Законът за гене-

тично-модифицирани организми, Законът за администрацията и др. На подзаконово, нормативно равнище следва да се спомене предвижданият в Закона за управление при кризи правилник за неговото приложение, какъвто обаче все още не е приет. Важна част от уредбата на превенцията на кризи, бедствия, аварии и катастрофи се съдържа в Устройствения правилник на Гражданска защита, в Устройствения правилник на Министерството на извънредните ситуации и в Правилника за организацията и дейността на Междуведомствената комисия за възстановяване и подпомагане към Министерски съвет.

### ***Компетентни органи и техните правомощия***

Правомощия в областта на кризите имат множество органи, които най-общо могат да бъдат класифицирани по следния начин:

- централни органи, чиято компетентност е изключително в областта на въпросите, свързани с бедствия, аварии, кризи и катастрофи: Национален кризисен щаб, Главна дирекция „Национална служба гражданска защита“ на Министерство на извънредните ситуации, Главна дирекция „Пожарна безопасност и спасяване“, Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към МС по Закона за защита при бедствия. Най-широки правомощия в тази област има министърът на извънредните ситуации (по Устройствения правилник на Министерство на извънредните ситуации);
- специализирани органи с териториална компетентност – областни и общински съвети по сигурност и управление при кризи по Закона за управление при кризи. Отделни правомощия в областта имат и областните дирекции на МВР и централните за спешна медицинска помощ, които представляват елементи от единната спасителна система, установена със Закона за защита при бедствия. Кметовете и областните управители имат правомощия (съответно в общините и областите) да обявят бедствено положение, предвидено в Закона за защита при бедствия.
- органи с отделни правомощия в областта на бедствия, аварии, кризи и катастрофи – министърът на вътрешните работи, министърът на околната среда и водите, министърът на здравеопазването, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на енергетиката и енергийните ресурси, министърът на транспорта, както и други специализирани структури – РИОСВ по Закона за околната среда и водите, басейновите дирекции по Закона за водите, Изпълнителната агенция „Железопътна администрация“ по Закона за железопътния транспорт, регионалните центрове по здравеопазването по Закона за здравето.
- Законът за Българския червен кръст делегира на Българския червен кръст като неправителствена организация важни функции и правомощия

щия по оказване на помощ на пострадали при бедствия и повишаване на готовността на населението за действия при бедствия, които следва да се осъществяват съвместно с органите на Гражданска защита.

- Формирането на националната политика и общото ръководство на дейностите по управление при кризи се осъществява от Министерския съвет с помощта на други **централни органи на изпълнителната власт** като Съвета по сигурността, Националния кризисен щаб, Комисията по защита на населението при бедствия, аварии и катастрофи към МС.

### *Мерки*

Законът за управление при кризи задава общата рамка на управлението в условията на кризисни ситуации, като посочва, че реагирането при кризи включва прилагане на превантивни мерки, мерки за реагиране при кризи и мерки за ликвидирани последиците от кризи. Законът за защита при бедствия пък сочи основните моменти в държавната политика в случай на бедствия, а именно – провеждане на превантивна дейност, дейности по защита, координация на действията на единната спасителна система, подпомагане и възстановяване при бедствия, ресурсно осигуряване, приемане на помощи. Останалите закони не следват тази схема, а предвиждат отделни мерки, които могат да се отнесат към някоя от горните категории, без непременно да са определени като такива.

*а) Превантивни мерки.* Според Закона за управление при кризи превантивните мерки включват: планиране на действията, наблюдение, анализ и оценка на обстановката и риска. По отношение на планирането Законът за управление при кризи предвижда изработването от органите по управление при кризи на годишен план и план за управление при кризи; планове и програми с национален мащаб (Национален план за управление при кризи, Годишен национален план за действие по защитата на критичната инфраструктура на потенциално опасните обекти, планове на централните органи на изпълнителната власт, Национална програма за обучението на населението и др.) и планове от местен характер.

Законът за защита при бедствия определя превенцията като комплекс от мероприятия, които включват няколко групи дейности: изследване, анализ, оценка и прогнозиране на рисковете от бедствия; **категоризиране на територията на страната в зависимост от рисковете**; планиране на защитата при бедствия; **прилагане на превантивни мерки за недопускане или намаляване на последиците от бедствията**; **приемане на Национална програма за защита при бедствия и годишни планове за изпълнението ѝ**; **превантивен контрол** и др. Законовите разпоредби съдържат детайлно описание на същността на

всяка от тези групи превантивни действия и сочат съответните компетентни органи, натоварени с изпълнението на посочените мерки.

В Устройствения правилник на Министерството на извънредните ситуации са предвидени множество функции на министъра на извънредните ситуации, свързани с превенцията срещу кризи. Министърът е органът, който координира и контролира осъществяването на държавната политика за предотвратяване на бедствия и аварии. За целта той разработва прогнози и анализи за възникване на бедствия и аварии и за вероятните последици от тях, разработва и организира изпълнението на програми и планове за повишаване готовността на страната при бедствия и аварии, разработва и внася по съответния ред в Министерския съвет Национален план за защита на населението и критичната инфраструктура при бедствия и аварии и др. Подобни функции има и Дирекция „Планиране“ към Министерството на държавната политика при бедствия и аварии (разработва и организира изпълнението на програми и планове за повишаване готовността на страната при бедствия и аварии; разработва Национален план за защита на населението и критичната инфраструктура при бедствия и аварии).

Специалните закони съдържат планове и програми за управление в отделните области, които включват и мерки за превенция срещу възникването на бедствия, аварии и катастрофа. Така например в Закона за опазване на околната среда е предвидена Национална стратегия за околната среда, национални планове и програми по компоненти на околната среда и фактори, които им въздействат, и програми за опазване на околната среда за съответната община; в Закона за водите – Национална стратегия за управление и развитие на водния сектор, Национален водностопански план и планове за управление на речните басейни, а Законът за здравето предвижда разработване на планове за медицинско осигуряване при бедствия, аварии и катастрофи.

Различни закони предвиждат изграждане на системи за мониторинг, които имат за цел наблюдение и оценка на риска на съответните обекти – Национална система за мониторинг на околната среда (Закон за опазване на околната среда), Национална система за мониторинг на водите (Закон за водите). В Инструкцията за информиране на населението при превишаване на установените алармени прагове и показатели Националната система за мониторинг на околната среда се среща под наименованието Национална система за екологичен мониторинг.

Всички разгледани нормативни актове съдържат множество мерки за превенция в сферите, които уреждат. Пълното обхващане на превантивните мерки в българското законодателство би изисквало изследването на огромен брой нормативни актове, някои от които съдържат твърде специализирани мерки, а други – правила от технологично, химично и медицинско естество, поради което те не са разгледани подробно.



б) *Мерки по време на бедствия и кризи.* Законът за управление при кризи класифицира примерно мерките за реагиране при кризи под формата на операции, но без да ги изброява изчерпателно: операции по издирване и спасяване, операции за защита на населението, аварийно-спасителни и други операции, различни от война. Като мярка за реагиране по време на възникнали кризи законът предвижда обявяване на кризисно положение на територията на цялата страна или на част от нея. Кризисно положение се обявява, съответно отменя, с решение на Министерския съвет. С него се определят ограниченията и мерките, които се въвеждат в района на кризата. При обявено кризисно положение като защитна мярка може да се извърши евакуация на населението извън територията на застрашения район, в случай че са застрашени културни или материални ценности, може да се извърши тяхното разсредоточаване, възможна е и мобилизация на гражданските ресурси.

Глава трета на Закона за защита при бедствия, озаглавена „Единна спасителна система“, **регламентира дейностите по защита на населението в случай на заплаха или възникване на бедствия**, които се състоят в: предупреждение, изпълнение на неотложни мерки за намаляване на въздействието, оповестяване, спасителни операции, оказване на медицинска помощ при спешни състояния, оказване на първа психологична помощ на пострадалите и на спасителните екипи, овладяване и ликвидиране на екологични инциденти и др. Посочените дейности се изпълняват от звена, служби и други оперативни структури на министерства и ведомства, общини, търговски дружества и еднолични търговци, центрове за спешна медицинска помощ и други лечебни заведения, юридически лица с нестопанска цел и въоръжените сили. Тези звена, служби и други оперативни структури са съставни части на единната спасителна система, която всъщност представлява тяхната организация, координация и ръководство при подготовката за реагиране при бедствия, при възникване на бедствия и при необходимост за провеждане едновременно на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни работи. Сред мерките, които могат да се предприемат по време на бедствия, е обявяването на бедствено положение, предвидено в Глава V от закона. То е правомощие на областния управител, съответно кмета на общината и се осъществява чрез издавани от тях заповеди, копие от които следва незабавно да се изпратят на министъра на извънредните ситуации. При обявено бедствено положение като необходими мерки могат да бъдат предприети: временно извеждане на лица, домашни и селскостопански животни и изнасяне на имуществва от определената територия; забрана за влизане, пребиваване и движение в определени места или територии; незабавно извършване на строежи, строителни работи, теренни преустройства или отстраняване на строежи за намаляване или предотвратяване на заплаха, произтичаща от бедствието; грижи за децата и хората в неравностойно положение, ако тези грижи не могат да бъдат

осъществявани в условията на бедствено положение от хората, които обичайно ги полагат; приоритетно снабдяване на детски, социални, лечебни и здравни заведения и спасителните екипи.

В Устройствения правилник на Министерството на извънредните ситуации се предвижда съществуването на дирекция „Управление при кризи“, чиито правомощия са в областта на действията и мерките по време на кризи (например организира и координира провеждането на спасителни и неотложни аварийно-възстановителни дейности при бедствия и аварии; по време на бедствия и аварии осъществява координацията на дейността на висши органи и структури, които имат функции за защита на населението, за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последствията от бедствия и аварии). Подобни правомощия има и дирекция „Сили за реагиране при кризи“.

В отрасловите закони са предвидени мерки с конкретно съдържание и условията, при които те се прилагат, например мерки за уведомяване на населението (Инструкция за информиране на населението при превишаване на установените алармени прагове и показатели, Закона за водите), задължения за уведомяване на компетентните държавни органи (Закон за устройство на територията, Закон за опазване на околната среда, Закон за водите и др.).

*в) Възстановителни мерки и ресурсно осигуряване.* В раздел IV от Закона за управление при кризи е предвиден следният ред за осигуряване на действията при кризи:

Чл. 61. (1) Финансовото осигуряване на дейностите по управление при кризи се осъществява от държавния бюджет, от бюджетите на общините и от юридическите лица и едноличните търговци по чл. 10, т. 17 и чл. 19, т. 8 по ред, определен в правилника за прилагане на закона.

(2) Разходите, извършени от допълнително привлечените сили и средства при кризисно положение, се възстановяват от държавния бюджет.

(3) Разходи от държавния бюджет, извършени за възстановяване на виновно причинени вреди при кризи, се възстановяват от причинителя на вредите по реда на гражданските закони.

Чл. 62. (1) Ресурсното осигуряване на дейностите по управление при кризи се осъществява от органа, който ги ръководи.

(2) При криза се използват наличните ресурси, а в случай на обявено кризисно положение – и държавните резерви, централните и териториалните кризисни запаси.

(3) Използването на централните кризисни запаси се разрешава от Министерския съвет по искане на централните органи на изпълнителната власт.

(4) Използването на териториалните кризисни запаси се разрешава от областния управител по искане на кметовете на общини.

(5) Използването на държавните резерви се извършва по реда на Закона за държавните резерви и военновременните запаси.

(6) Държавните резерви и кризисните запаси се възстановяват със средства от държавния бюджет.

(7) Условието и редът за създаване и използване на централните и териториалните кризисни запаси се определят с наредба на Министерския съвет.

Чл. 63. (1) Първата помощ, извеждането на пострадалите и медицинското обслужване при криза се осъществяват от лечебните и здравните заведения в страната, специализираните екипи на централните за спешна медицинска помощ и доброволните формирования в съответствие с тяхната компетентност.

(2) При криза лечебните и здравните заведения се подпомагат в своята дейност от териториалните органи на изпълнителната власт и от териториалните звена на централната администрация на изпълнителната власт.

(3) При обявено от компетентния орган кризисно положение разходите на лечебните и здравните заведения за лечение на пострадалите лица се възстановяват от държавния бюджет.

(4) При виновно причинени вреди при криза се прилага чл. 61, ал. 3.

Чл. 64. (1) За проверка на готовността на Националната система за оповестяване при криза и способността на далекосъобщителните мрежи за осигуряване на необходимите съобщителни връзки в условията на криза се провеждат тренировки и учения по план, приложение към годишния план по чл. 40, ал. 1, т. 1.

(2) Разходите за провеждане на тренировки и учения са за сметка на държавния бюджет.

Относно сферите възстановяване и ресурсно осигуряване Законът за защита при бедствия предвижда създаването на Междуведомствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерски съвет, която се ръководи от министъра на извънредните ситуации. Комисията взема решение за отпускане на целеви средства от републиканския бюджет за предотвратяване, овладяване и преодоляване на последиците от бедствия и контролира целевото им изразходване. Подпомагането и възстановяването при бедствия включва предоставянето на неотложна и възстановителна помощ на пострадалите лица и извършване на неотложни и възстановителни работи след бедствие. Възстановителната помощ за пострадали от бедствия лица се предоставят при условия, по ред и в размери, определени с Правилника за организацията и дейността на комисията, който предвижда критериите за оценка на постъпилите искания за финансиране. Финансовото и материално-техническото

осигуряване на защитата при бедствия се осигурява от бюджетите на министерствата и ведомствата, общинските бюджети и търговските дружества и едноличните търговци (за обектите им) и включва текуща издръжка на силите на единната спасителна система, управление на недвижими имоти и движими вещи – държавна собственост, предоставени на министерства и ведомства за защита при бедствия, социални и обслужващи дейности и др., свързани с осигуряване защитата при бедствия. При управлението на финансовите средства се упражнява единен контрол върху тяхното законосъобразно използване.

В Устройствения правилник на Министерство на извънредните ситуации е предвидено, че ръководството на осъществяването на държавната политика за овладяване и преодоляване на последиците от бедствия и аварии се осъществява от министъра на извънредните ситуации. За целта министърът координира предоставянето на неотложната и възстановителната помощ на пострадалото население при бедствия и аварии, а също така и внася по установения с бюджетната процедура ред предложение, изготвено от дирекция „Планиране“, за включване в Закона за държавния бюджет на Република България за съответната година на необходимия резерв от средства за предотвратяване и ликвидиране на последиците при бедствия и аварии.

Основните насоки на държавната политика в областта на преодоляване на последиците от бедствия и аварии се определят от министъра на извънредните ситуации.

Законът за устройство на територията предвижда отчуждаването на части от поземлени имоти за строителство на временни пътища при бедствия, аварии и катастрофи, като собствениците на тези имоти трябва да бъдат обезщетени по реда на специален закон.

### ***Препоръки***

- да се създаде правилник за приложение на Закона за управление при кризи;
- да се извършат законодателни промени, вследствие на които да се предоставят по-широки правомощия на общините, с цел по-бързо и адекватно реагиране при кризи и упражняване на непосредствен контрол.
- да се отделят ежегодно средства, които да бъдат вложени в направата на трайна инфраструктура, която няма да се поддава на поражения при наводнения;
- да се консолидират управляващи и опозиция при кризисни ситуации и да действат единно с цел бързото и ефективно предотвратяване и преодоляване на последиците от тях.

- да е налице активност и инициатива от страна на цялото общество с оглед оказване на взаимопомощ както между самите пострадали райони, така и между пострадалите и незасегнатите от бедствията места.

*Очевидна е необходимостта от обединяване усилията на нацията – в лицето на управлявани и управляващи – в една посока: преодоляване и превенция от катастрофалните последици на природните бедствия и кризи в социален, икономически и политически план. Никому ненужните обвинения и дребни препирни могат единствено да тласнат България към дъното на пропастта. За това тази приказка е нашата приказка. Всички ние сме тези, които могат да я „видят“ и да я „допишат“, така че тя да има щастлив и благодатен край.*

*Защото „гневът на майката Природа“ неслучайно бе поставил на изпитание живота в малката държава. „Духът“ на водната стихия сякаш бе дошъл да ни покаже, че в настоящото битие трябва да сме винаги единни и да си помагаме едни на други в трудните моменти. Така ще бъдем силни и непобедими не само в борбата с природните стихии, но и с всички трудности, които съдбата ни постави. Владетелите трябва да забравят битката за власт и за „корона“ и да си припомнят, че са призвани да се грижат за благоденствието на народа. Когато всички в малката държава осъзнаем, че общ път сме поели и общи трябва да са усилията ни в него, тогава европейските народи ще разберат, че сме достойни да сме част от тяхното семейство. Тогава всички заедно ще заживеем спокойно и щастливо за вечни времена...*

## **Библиография**

- Иванов, В., В. Ставрева.* Строеж на аварийни диги при р. Дунав. – 24 часа, 7 април 2006 г., с. 7.
- Паника във Видин.* – 24 часа, 14 април 2006 г., с. 7.
- Румъния наводнява нарочно 920 хил. дка.* – 24 часа, 15 април 2006 г., с. 7.
- Ставрева, В.* Бедствено положение и евакуация по крайдунавските градове. – 24 часа, 13 април 2006 г., с. 7.
- Конституция на Република България (в сила от 13.07.1991 г., обн. ДВ, бр. 56 от 13 юли 1991 г., изм. ДВ, бр. 85 от 26 септември 2003 г., изм. ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г., изм. ДВ, бр. 27 от 31 март 2006 г., изм. ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г., изм. ДВ, бр. 12 от 6 февруари 2007 г.).*
- Закон за управление при кризи (обн. ДВ, бр.19 от 1 март 2005 г., изм. ДВ, бр.17 от 24 февруари 2006 г., изм. ДВ, бр.30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр.102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.11 от 2 февруари 2007 г., изм. ДВ, бр. 41 от 22 май 2007 г., изм. ДВ, бр.78 от 28 септември 2007 г.).*

- Закон за защита при бедствия (обн. ДВ, бр.102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.41 от 22 май 2007 г., изм. ДВ, бр.113 от 28 декември 2007 г., изм. ДВ, бр. 69 от 5 август 2008 г.).
- Закон за опазване на околната среда (обн. ДВ, бр.91 от 25 септември 2002 г., попр. ДВ, бр.98 от 18 октомври 2002 г., изм. ДВ, бр.86 от 30 септември 2003 г., изм. ДВ, бр.70 от 10 август 2004 г., изм. ДВ, бр.74 от 13 септември 2005 г., изм. ДВ, бр.77 от 27 септември 2005 г., изм. ДВ, бр. 88 от 4 ноември 2005 г., изм. ДВ, бр. 95 от 29 ноември 2005 г., изм. ДВ, бр.105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр. 65 от 11 август 2006 г., изм. ДВ, бр. 82 от 10 октомври 2006 г., изм. ДВ, бр. 99 от 8 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.105 от 22 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.31 от 13 април 2007 г., изм. ДВ, бр. 41 от 22 май 2007 г., изм. ДВ, бр. 89 от 6 ноември 2007 г., изм. ДВ, бр.36 от 4 април 2008 г., изм. ДВ, бр. 52 от 6 юни 2008 г.).
- Закон за държавните резерви и военновременните запаси (обн. ДВ, бр. 9 от 31 януари 2003 г., попр. ДВ, бр. 37 от 22 април 2003 г., изм. ДВ, бр.19 от 1 март 2005 г., изм. ДВ, бр. 69 от 23 август 2005 г., изм. ДВ, бр.105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр.30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр.102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.54 от 13 юни 2008 г.).
- Закон за безопасно използване на ядрената енергия (обн. ДВ, бр.63 от 28 юни 2002 г., изм. ДВ, бр.120 от 29 декември 2002 г., изм. ДВ, бр.70 от 10 август 2004 г., изм. ДВ, бр.76 от 20 септември 2005 г., изм. ДВ, бр. 88 от 4 ноември 2005 г., изм. ДВ, бр.105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр.30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр.11 от 2 февруари 2007 г., изм. ДВ, бр.109 от 20 декември 2007 г., изм. ДВ, бр. 36 от 4 април 2008 г., изм. ДВ, бр. 67 от 29 юли 2008 г.).
- Закон за генетично модифицирани организми ( в сила от 1.06.2005 г., обн. ДВ, бр.27 от 29 март 2005 г., изм. ДВ, бр.88 от 4 ноември 2005 г., изм. ДВ, бр. 99 от 9 декември 2005 г., изм. ДВ, бр.30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр.31 от 13 април 2007 г., изм. ДВ, бр.36 от 4 април 2008 г., изм. ДВ, бр. 43 от 29 април 2008 г., изм. ДВ, бр.54 от 13 юни 2008 г.).
- Закон за Българския Червен кръст (обн. ДВ, бр. 87 от 29 септември 1995 г., изм. ДВ, бр. 44 от 12 май 1999 г., изм. ДВ, бр.54 от 31 май 2002 г., изм. ДВ, бр.108 от 29 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.41 от 22 май 2007 г.).
- Закон за водите (в сила от 28.01.2000 г., обн. ДВ, бр.67 от 27 юли 1999 г., последно изм. ДВ, бр.70 от 8 август 2008 г.).
- Закон за МВР (в сила от 1.05.2006 г., обн. ДВ, бр.17 от 24 февруари 2006 г., изм. ДВ, бр.30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр.102 от 19 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.105 от 22 декември 2006 г., изм. ДВ, бр.11 от 2 февруари 2007 г., изм. ДВ, бр.31 от 13 април 2007 г., изм. ДВ, бр. 41 от 22 май 2007 г., изм. ДВ, бр. 46 от 12 юни 2007 г., изм. ДВ, бр.57 от 13 юли 2007 г., изм. ДВ, бр.64 от 7 август 2007 г., изм. ДВ, бр.109 от 20 декември 2007 г., изм. ДВ, бр.28 от 14 март 2008 г., изм. ДВ, бр.43 от 29 април 2008 г., изм. ДВ, бр.69 от 5 август 2008 г.).
- Закон за администрацията (обн. ДВ, бр.130 от 5 ноември 1998 г., последно изм. ДВ, бр.43 от 29 април 2008 г.).
- Устройствен правилник на служба „Гражданска защита на Република България“ (обн. ДВ, бр.24 от 24 март 2000 г.).

Устройствен правилник на Министерство на извънредните ситуации (в сила от 1.07.2006 г., приет с ПМС № 137 от 6.06.2006 г., обн. ДВ, бр. 48 от 13 юни 2006 г., изм. ДВ, бр. 24 от 20 март 2007 г., изм. ДВ, бр. 46 от 12 юни 2007 г., изм. ДВ, бр. 104 от 11 декември 2007 г., изм. ДВ, бр. 43 от 29 април 2008 г., изм. ДВ, бр. 53 от 10 юни 2008 г.).

Правилник за организацията и дейността на Междуправителствена комисия за възстановяване и подпомагане към Министерски съвет (в сила от 18.05.2007 г., приет с ПМС № 106 от 8.05.2007 г., обн. ДВ, бр.40 от 18 май 2007г., изм. ДВ, бр. 53 от 10 юни 2008 г., изм. ДВ, бр. 65 от 22 юли 2008 г.).

## СПЕЦИФИЧНИ УПРАВЛЕНСКИ ДЕЙНОСТИ, ВЛИЯЕЩИ ВЪРХУ СТОПАНСКОТО РАЗВИТИЕ

*На първо място е поставена статията „Системен анализ: приложение“; разработена с компетентно прилагане на общата теория на системите от Калина Георгиева, която има характер на теоретична основа за целия раздел. Въз основа изясняването на същността, закономерностите и възможностите на системния анализ се прави задълбочен анализ на съвременното икономическо развитие в глобалния свят. Разглеждат се актуалните тенденции в развитието на икономиките на развитите и развиващите се страни, както и явлението, наречено „транснационален социализъм“. Става ясно защо у нас например МВФ налага определено антиевропейска икономическа политика – отказ от растеж на доходите, от което се формира икономическа структура и заплащане на труда, нямащи нищо общо с тази в Европа. В резултат от страната непрекъснато емигрират най-високообразованите младежи и захранват икономиките на западните европейски страни, САЩ и Канада.*

*Преходът от национално счетоводно регулиране към принципите и правилата на международните счетоводни стандарти е професионално разгледан от Петър Димитров. Той посочва, че след приемането ни в ЕС се провежда пълна хармонизация на счетоводните правила и прилагането им, както и технологиите на данъчното облагане на резултатите от счетоводните баланси. Обосновава се необходимостта от възстановяване на Националния счетоводен съвет. В следващата статия Росен Бъчваров разглежда начините за ефективно противодействие на сивата икономика чрез подобряване на данъчния контрол и санкционирането на данъчните престъпления. Доказва се, че данъчните нарушения и данъчните престъпления генерират значителен дял от сивата икономика в България. Обосновава се необходимостта от строг обективен данъчен контрол и създаването на Служба за фискални разследвания.*

*В статията „Икономиката на информационното общество“ на Николай Доманов се изясняват компетентно проблемите на актуалното и бъдещото развитие на информационната икономика и нейното управление.*

*Актуална и хуманно насочена е увлекателно написаната статия „Държавното регулиране и реалността относно интеграцията на децата с увреждания в съвременна България“ на Милка Златкова.*

*В следващия материал „Инспекторатът на агенция „Митници“ като контролен орган“ Стоянка Ефремова подчертава необходимостта от прозрачност на митническата дейност и посочва условията за недопускане на митнически нарушения.*

*В статията „Държавно регулиране на стопанската, медицинската и научната дейност по проблема „луда крава“ във Великобритания“ Симона Лазарова анализира от професионално-изследователска гледна точка този световен медицински проблем – както възможностите за злоупотреба с цел извличане на печалба, така и посоката, в която трябва да се решава проблемът.*





## СИСТЕМЕН АНАЛИЗ: ПРИЛОЖЕНИЯ

Калина Георгиева

В съвременния свят обществените явления, които ни заобикалят, се характеризират с усложнена структура и многообразие на гледните точки и най-вече на резултатите, до които се достига. Изясняването им изисква задълбочено разглеждане и вникване в тяхната проблематика. Именно това налага реализирането на научен метод, който е в състояние да подреди по значимост параметрите на различните обществени процеси и да се съсредоточи върху ефективността на резултатите от тяхната крайна фаза. Нивото, на което един такъв научен метод се разгръща, е своеобразен „надетапен“ общ анализ, с който се цели да се синтезира и обобщи постигнатото, да се сортират положителните и отрицателните страни на разглеждания процес, да се оптимизира резултатът, който да се приближи до възможно най-пълноценни достижения. Акцентът в този анализ е поставен върху подхода на изучаване и гледището, от което започват изследванията на материята. За да е ефективен, той трябва да е приложим в няколко посоки – отгоре-надолу и обратно, за да постигне цялостен изглед върху изследвания процес или явление. Този подход разглежда системата в цялост и съвкупност, като се базира на нейните базови характеристики и специфики. Освен това е в състояние да изведе конкретните параметри, водещи до оптимални резултати от дейността ѝ. В следващ етап на този метод се дава възможност да се прецени реално ситуацията в една усложнена обстановка и да се премине към обективно разглеждане на проблема.

По дефиниция *системният анализ* е средство за организиране на елементите в интегрирана аналитична процедура и/или такава по вземане на решения за постигане на най-добрите възможни резултати в анализираната ситуация.

### Система: основни понятия

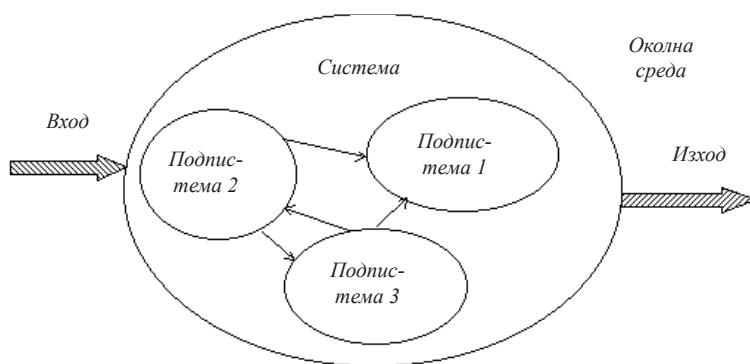
За да се приложи системният анализ, най-напред е важно да се познаят особеностите на изучавания обект, а именно системата като сбор от взаимосвързани и взаимнозависими структури. Системният анализ е част от методологията на всяка система.

- Система се нарича органичното единство на множество елементи, намиращи се в отношение или връзка и съвместно реализиращи определен процес. Съгласно общата теория на системите всеки реален обект може да се разглежда като система, когато удовлетворява изискванията за система. Обектът се превръща в система, когато се разглежда

с някаква конкретна цел. През XX в. се осъзнава, че всеки обект принадлежи на някаква система от обекти и в рамките на тази система притежава определен смисъл и носи някаква информация.

- Елемент на системата се определя като съставна част на системата, обект, изпълняващ определена функция в системата, който не подлежи на разделяне на части в условията на изпълнение на конкретната задача.
- Процес наричаме подредена последователност от състояния на системата, която съответства на някакво действие.
- Структура на системата се нарича нейната вътрешна организация, определяща начина на взаимодействие и взаимовръзка на елементите, съставляващи системата.
- Структуриране е разделяне на системата на множество елементи и множество връзки и установяване как тези множества си взаимодействат.
- Спецификацията на системата представлява описание на структурата и елементите на системата.
- Декомпозиция на системата се нарича разбиването на системата на подсистеми.
- Подсистема – съвкупност от част от елементите на системата (обикновено с техните взаимовръзки). На практика терминът се използва за обозначаване на самостоятелна, относително обособена част от системата, която реализира конкретни системни функции и подпомага реализирането на общата цел.

Системата се характеризира с вход и изход от нея, които дават значителна информация за начина на нейното функциониране. Околната среда на системата може да бъде също и структуроопределяща за нея, затова е много важно тя да се познава и рационализира в полза на изучаваната система.



Фигура 1. Система с подсистеми

## Видове системи

- *Абстрактни системи*, които се състоят от хипотези, теории, модели, алгоритми, програми и т.н. (например операционна система за работа с компютър и др);
- *Реални системи*, с подсистеми;
- *Материални системи* – машини, апарати, прибори, устройства и т.н.;
- *Обществени системи* – политическа, съдебна, образователна и др.;
- *Комбинирани системи* – производствени, търговски, обучаващи и т.н.;
- *Сложна система* – асоциация от взаимодействащи една с друга по-прости системи, т.е. множество взаимосвързани и взаимодействащи елементи и подсистеми с различна физическа природа, съставляващи неразделно цяло и обезпечавщи изпълнението на някаква съвкупност от функции;
- *Мрежа* – система, в която се описват не само компонентите ѝ, но и връзките между тях;
- *Системна методология* – съвкупност от методи за изучаване свойствата на различни класове системни задачи, касаещи вътрешните и външните отношения в системата;
- *Синтез на системата* – разработка на структурата на системата и определяне на нейните параметри по зададени мисия, функции и потребители;
- *Анализ на системата* – при добро познаване на структурата и параметрите на системата се изучава нейното поведение и се изследват нейните свойства и характеристики. На практика някои от по-сложните задачи на синтеза се решават с помощта на резултати от анализа на системата;
- *Моделиране на система* – основно средство за анализ и синтез на системата;
- *Параметри на системата* – набор от качествени и количествени показатели за оценка на състоянието на системата;
- *Архитектура на системата* – включва основните компоненти на системата и принципа на взаимодействие на тези компоненти.

## Системен анализ

Системният анализ е преди всичко научен метод с ясни функции и задачи, близък до математически и логически такива. Освен това не остава встрани и от едни строго индивидуални решения и управленски механизми за постигане на прогресивни и надеждни резултати. Особеността при него (може би

негово най-ценно качество) е неговата двустранност, която съчетава едновременно безусловна универсалност и възможност за вариации в последващите решения. Чрез него се организират елементите в интегрирана аналитична процедура и/или такава по вземане на решения за постигане на най-добрите възможни резултати.

Най-важните *етапи* в изследването на дадена конкретна система с помощта на системния анализ са:

1. Да се разгледа системният анализ като основна методология за преодоляване на сложността при анализ и синтез на системи.
2. Да се обсъди мястото на системния анализ при анализа, проектирането и реализацията на информативни модели.

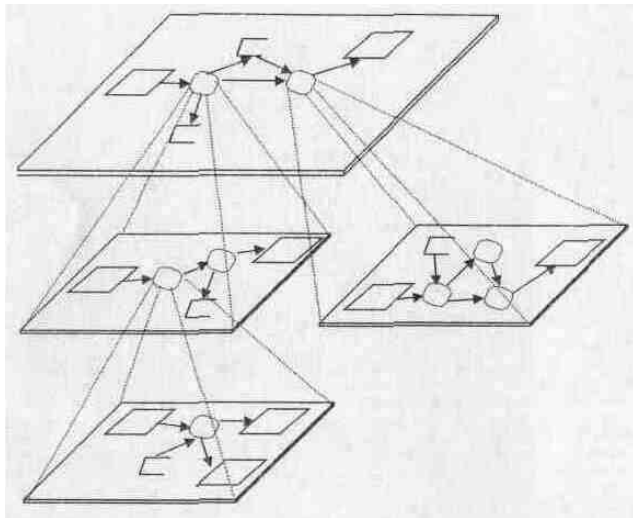
За да се отговори на тези въпроси, е необходимо да се проследи процесът на анализ като вид методология на обработване на информацията. Именно затова се създава основната *последователност*, по която в повечето случаи (ако това е възможно) се развива системният анализ:

- Етапност;
- Неформализуеми етапи;
- Вземане на решение (избор);
- Декомпозиране;
- Агрегиране;
- Измерване;
- Експериментиране.

## Метаанализ

Като разновидност на системния анализ се развива метаанализът, който се характеризира с множественост на функциите. Това определя необходимостта от по-голяма степен на „надсистемни“ разсъждения и преодоляването на трудността от детайла. Той е системен подход, даващ цялостен отговор на даден въпрос чрез анализ на множество проучвания, които са свързани с този въпрос.

Този подход е подходящ в случаите, когато не е получен отговор на поставения въпрос дори след серия проучвания. Причина за използване на този подход е увеличаване ефективността (мощността) чрез анализ на множество от данни. Главният проблем е подборът на проучвания, които е целесъобразно да участват в анализа. От изключителна важност е критерият за подбор на параметрите, които участват в анализа.



Фигура 2. Потоци от данни при метаанализ

## Приложение на системния анализ

Поради своята същност системният анализ притежава естествения потенциал да бъде прилаган в различни области. Това по никакъв начин не стеснява приложното поле на анализа, а напротив – само го улеснява и формализира с цел подобряване на резултатите.

**Системен подход при анализа на социалните феномени.** При условие че искаме да изследваме даден социален феномен, трябва да го разглеждаме като информация. По същия начин може да пристъпваме и от гледна точка на теорията на системите. Трябва да имаме основни знания за закономерностите на теорията на системите.

Основни понятия на теорията на системите: система – понятие, въведено от Лудвиг фон Берталанфи. Системата е цялото, разделено по части. Елемент – нещо е елемент на друго нещо, което е цяло. Компонент – нещо във връзка с някаква единица от цялото. Без взаимодействие няма социална общност. Съществуването на системата е невъзможно извън системата, следователно вселената също е една система. Взаимовръзката е основна, тя се изгражда на базата на 2 принципа: координационен – по хоризонтала, и субординационен – по вертикала.

Между елементите има пряка връзка: причина и следствие. При механичните системи взаимодействието става пропорционално – причина и следствие, между които има пряка връзка. При функционалните системи

причината е едновременно следствие и обратно. Елементите от едно равнище образуват подсистема и са част от цялото. Всяко подравнище има субординиращо влияние спрямо системите от по-долните равнища.

Функционална динамична система се развива в точно определени граници, т.е. чрез нея тя се отделя от други системи и благодарение на своите граници системата обособява и своите части. Свързаните части на системата образуват цялото и представят неговата структура. И обратно, поради същността на структурата е възможно съществуване на всеки един отделен елемент. Всяка система притежава свое собствено пространство, в което са локализирани елементите, т.е. представляват протяжност. Пространството, което заема една система, е движение на елементите във времето.

Структурите на всяка система се определят от положението на системата в пространството и от времевата обусловеност на състоянието на системата. Тези два елемента са свързани – когато говорим за системи, трябва да говорим за нейния пространствено-времеви континуум, т.е. пространствени и времеви деменции.

Системата има екстензивна и интензивна структура. Пространствените характеристики образуват екстензивната ѝ структура, а времевите – интензивната структура. Материалната основа на системата е субстрат (тяло) и се развива в нея. Тя има и енергия. Субстратът и енергията образуват ресурс. Основанията за съществуването на всяка една система лежат в обективните социални потребности (извън самата нея). Всяка система се характеризира с определена самодостатъчност, която се изразява в способността ѝ да се самовъзпроизвежда при определени условия. Нито една система не е абсолютно самодостатъчна за себе си (не е безкрайна), защото няма безкраен ресурс. Човечеството се разкрива безкрайно динамично и непрестанно.

Принципи на системите:

- 1) За необратимост в развитието на системата. Пред всяка една система има две алтернативи: прогресивно (постъпателно) развитие и деструктуриране.
- 2) Системата се развива само нагоре и изключва развитието ѝ в други посоки.
- 3) Функционалното развитие на системата е от типа условие-обусловеност (един елемент се обуславя и е условие за развитие на други елементи).
- 4) Взаимозависимостта между елементите на една система трябва да доминира над тяхната независимост.
- 5) Всички елементи на системата се развиват синхронно и един елемент не може качествено да надскочи развитието на друг.
- 6) Сходство – всички елементи на една система са сходни помежду си.

Елементите в една система може да се намират в различни съотношения. В системата съществуват три типа отношения: координация, субординация и декомпозиция, съвместимост.

Фундаменталните функции на всяка система са три: отразителни функции, функции по ресурсното осигуряване, регулативни функции. Всяка система притежава най-малко три елемента, които са свързани най-малко с трите вида функции: отразителна функция – елементите на входа, състояние – ресурсно обезпечаване, изход – регулативна функция.

Всички системи са свързани помежду си също чрез входовете и изходите си. Изход на една система са входовете на другите системи.

**Системен подход при управленските системи.** Преди да анализираме термина управленска система, трябва да определим понятието „управление“. Според кибернетиката *управлението* е дейност за постигане на желани точно определени цели. Управлението е областта, в която системният анализ има най-широко приложение. Това се обяснява с факта, че целенасочените системи се характеризират с най-сложните условия за вземане решения – управленските. Тяхната важност се определя от разширения ефект, който оказват в сферата си на влияние, независимо каква област на човешкото познание се засяга от тях. Етапите на развитие на системния процес в областта на управленските системи са сходни с общата схема, но имат и специфики. Те включват:

- Диагностика на системата за управление;
- Анализ на организационна структура (нива, звена, връзки), консултиране на възможностите за оптимизацията ѝ;
- Разработване/оптимизация на организационна структура;
- Оценка на ефективността на управленската система;
- Разработване на стратегия, формулиране и оценка на целите;
- Анализ на проблемни ситуации;
- Създаване на система за управление;
- Формулиране на насоки за усъвършенстване на системата за управление.

Всяко ниво на анализ предполага детайлна и усложнена подструктура в цялостната система от показатели. В резултат на така направените изследвания подобренията неминуемо се изразяват в следните насоки:

- Получавате нова или оптимизирана организационна структура в съответствие със стратегията;
- Оптимизирате управлението на всички нива; Повишавате ефективността на управленските решения;
- Подобрявате икономическите резултати от дейността.

**Системен анализ на световната икономика.** Системният анализ демонстрира засилено присъствие в световното стопанство като област със строги



зависимости и метрични показатели. Към момента са направени редица изследвания и общественото мнение се обединява около някои основни наблюдения в сферата на икономиката, които по своята същност са пряк пример за направен анализ на събитията чрез приложение на системния анализ.

### *Настояща фаза на развитие*

Втората половина на XX в. минава под знака на една гигантска икономическа операция, започната в практически всички развити страни след Втората световна война: изграждането на потребителско общество. Ценностна база за това са националните и социалните ценности в широк смисъл – построяване на национална икономика със силно държавно регулиране и планомерно повишаване на доходите. Потребителското общество е построено сравнително бързо – до началото на 70-те години в САЩ, до края на 70-те години в Западна Европа и Япония. Тогава тази икономическа макрооперация влиза в режим на насищане, темповете на растеж рязко падат, а опитите за развитие с предишните методи (растеж на доходите, парична експанзия чрез бюджета) водят само до инфлация.

Като отговор на това водещите западни икономики стартират втора, допълнителна на първата икономическа макрооперация – глобализацията, т.е. възобновяване на растежа за сметка на сваляне на националните икономически граници и митническите бариери. Противно на общото мнение, пионери на глобализацията не са САЩ, а Япония: японските стоки завладяват целия свят още през 60-те и 70-те години, а и до днес азиатските стоки на всички пазари са много повече като количество от американските и европейските. Интересно е, че първата глобално ориентирана икономика – японската – сякаш достига невидим таван в развитието си около 1990 г. и оттогава почти не е пораснала. Интересно е също, че това се случи десетилетие по-късно и с американската икономика, при това при почти същия БВП на глава от населението.

Икономическото развитие през 90-те години се базира на последната по време „голяма иновация“ – персоналните компютри и компютърните мрежи. Обаче операцията по развитие на тази иновация в западните страни вече е влязла в режим на насищане – персоналните компютри там са почти колкото и телевизорите, над половината от населението ползва интернет, почти всички ползват мобифони и т.н. Експанзията на тези технологии в периферните страни пък се спира от ниската платежоспособност и културните бариери – в повечето от периферията разпространението на компютрите и интернет също е стигнало до насищане, само че при много по-нисък процент на използване (в България около 19% ползват интернет и пазарът се смята за наситен). Световната икономика влиза в криза на свръхпроизводство на електронни и информационни блага.

Главният проблем е, че още не се вижда новата „голяма иновация“, която ще поведе икономическото развитие нагоре. Повечето от съвременните иновации са заместващи (една стока вместо друга) или усъвършенстващи, но почти няма откриващи (което значи, че се открива съвсем нова, несъществуваща преди обществена потребност и сфера на дейност). Водородните двигатели ще заместят бензиновите, новите лекарства заместват старите, новите електронни устройства – старите, и т.н. Нанотехнологиите, на които се възлагат много големи надежди, пък са още в зародишен етап на развитие.

Процесът на глобализация също е близък до насищане. Транснационалните компании вече са заели почти всички ниши, които могат да се заемат и които са печеливши в рамките на техните бизнес модели. Глобалното разделение на труда е вече сформирано, при това потреблението на почти всички стоки в Първия свят е в режим на насищане, появата на нови производители може само да отнеме пазара от старите, но не и да го увеличи съществено. Свалянето на търговските бариери докрай може да издърпа световната икономика 1–2% нагоре, но едва ли може да бъде източник на следващ цикъл „голямо“ развитие.

Най-голямото текущо ограничение на глобализацията (което впрочем може по някакъв начин да бъде снето или отместено) е неплатежоспособността на икономическата периферия, особено по отношение на новите технологии. Истината е, че центърът не може да продаде на периферията повече стоки или услуги, отколкото самият той преди това е купил от нея: периферията не може да печата международни пари, а вече не може и да купува на кредит, понеже бездруго е задлъжняла повече, отколкото е здравословно за световната икономика. Друго ограничение на глобализацията е изостаналостта по фаза на „дълбоката“ периферия: тя се намира все още в преиндустриална или ранна индустриална фаза и все още няма сформирани постиндустриални потребности.

### ***Противоборства***

Основното противоречие между развитите и новоиндустриализиращите се страни е неправдоподобно голямата разлика в заплащането не само на труда, но и на интелекта. Между САЩ и Китай тази разлика (в доларово изражение) е около 30 пъти в цената на труда и около 10–15 пъти в цената на интелекта. Тази разлика е в огромна степен изкуствена и за да я разберем, трябва да проследим как е възникнала.

Около 1945 г. разликата в масовите заплати в Европа и в колониите не е била повече от 2–4 пъти. Във всеки случай заплатите на немските и българските градски работници преди войната са били сравними. Около 1960 г. разликата е вече 7–8 пъти: в Първия свят се строи потребителско общество,

заплатите контролирано растат, а в Третия – не. Интересни неща стават през 70-те години, когато в Първия свят има инфлация, заплатите нарастват 2–3 пъти, но не и покупателната им способност. А в Третия свят отново нищо не расте, от което се натрупва 2–3 пъти разлика в доларово изражение, но не и по паритетна покупателна способност. През 80-те и 90-те години, вследствие на ожесточилата се конкуренция, страните от Третия свят са принудени една след друга да девалвират валутите си, за да останат конкурентни, и поради това формалната разлика в доходите се вдига още повече – до днешните нива от 20–60 пъти за различните страни.

През всичкото това време заплатите на Запад растат, расте и разликата в покупателната сила на международните пари: в Китай с 1000 долара днес могат да се купят средно пет пъти повече блага, отколкото в САЩ.

*(Забележка: България и бившият соцлагер също пропускат потребителското общество. Разликата в заплатите у нас и в Западна Европа днес е горе-долу същата както през 1970 г. Покупателната способност на еврото у нас днес е някъде около 3,5 пъти повече, отколкото в Европа; през 1970 г. същото е било съотношението на официалния и черния курс на долара у нас. Ако приемем черния курс за пазарен, а официалния за курс по паритетна покупателна способност, това означава, че „потенциалната разлика“ между нашата и европейската икономика днес е същата, каквато и през 1970 г. Просто в интервала време 1945–1970 г. ние сме извършвали една икономическа операция (екстензивна урбанизация при ниски заплати), а Западът – друга, далеч по-„социална“: строеж на потребителско общество.)*

Изграждането на потребителско общество само в Първия свят води дотам, че днес почти всички производства – както материални, така и интелектуални – са по-конкурентни в новоиндустриализиращите се страни, а не в развитите. Единствено митническите бариери, квотирането на вноса и някои остатъци от национал-социално мислене у едрия бизнес спасяват индустрията на Първия свят от закриване. Напоследък Първият свят почва да губи и интелектуалните производства (пример офшорното програмиране), и дори в управленската сфера ред компании изнасят back-офисите си в Индия и Китай.

Интересно, но пренасянето на производства в Третия свят съвсем не води автоматично до ръст на заплатите там. Когато става въпрос за малки страни, които се интегрират към голяма (напр. Хонконг, Сингапур, Корея към САЩ), тогава доходите бързо растат. Но в случая на грамадните страни Китай и Индия, където едва започва урбанизацията, това не се наблюдава.

За последните 25 години БВП на Китай е нараснал реално 6 пъти, а средната заплата – с няколко десетки процента, и то най-вече в големите градове по крайбрежието. *В края на 90-те години, при грамаден приток на инвестиции и силен вътрешен растеж, там дори имаше дефлация – цените падаха.*

*Това допълнително увеличи покупателната способност на международните пари в Китай.*

Допълнително свалят доходите (в номинално доларово изражение) каскадните девалвации, които си устройват страните от Третия свят, за да се държат конкурентоспособни. В това вече се включват дори някои средно и над средно развити страни. Например след кризата през 1997 г. Корея девалвира валутата си с 60% и на следващата година веднага показва над 10% промишлен растеж. През 1998 г. Бразилия девалвира реала с 30%, което удари по съседната аржентинска икономика и се наложи махане на валутния борд там и още по-голяма девалвация. В Русия при кризата от 1998 г. курсът на рублата падна 4 пъти, след което само за 3 месеца промишленото производство скочи с 15%. При това вината за всяка подобна стъпка бива хвърляна върху световните финансови спекуланти (които може и да нямат нищо общо с процеса: напр. от руската криза фондът на Сорос изгуби много сериозни суми, макар че от азиатската криза спечели).

Да отбележим, че от девалвациите в периферията центърът страда може би дори по-силно. При всяка девалвация рязко пада вносът на стоки от развитите страни. Освен това ниско платените работници консумират предимно най-прости стоки, почти изцяло местно производство на Третия свят, вместо високотехнологичните западни стоки и услуги. Транснационалните корпорации (ТНК) пък, свикнали на работа в потребителски общества, вече са изгубили бизнес моделите за работа в страни с ниски доходи. Единственият плюс, който има Първият свят, е, че расте печалбата при внос на стоки от Третия или от операциите на ТНК. (Тази печалба обаче се гълта повече от бюрократичните пирамиди в централите на ТНК, а до акционерите достига много малко: доходността на акциите на повечето корпорации днес е на твърде ниско ниво.)

Като цяло, взаимодействието между Първия и Третия свят носи всички белези на икономическа война. В частност, Третият свят жертва жизнен стандарт, за да извоюва производства. Когато това са нововъзникващи производства (напр. в електрониката), това не вреди на световната икономика. Но когато става въпрос за местене на цели отрасли от Запад на Изток, сумарният резултат е отрицателен: при закриване на производствата на Запад падат и потребителските разходи там, при това повече, отколкото растат на Изток в резултат на преместването, и сумарният пазар се свива.

Напоследък Третият свят избягва не само да забогатява, но и да задлъжнява – за което впрочем голяма роля има и МВФ. Дълговете на Китай например са много малки като процент от БВП. Интересно е, че китайският растеж е продукт по-скоро на паричната експанзия на САЩ: американският бюджет печата долари, които поради отрицателното търговско салдо изтичат главно към Азия и захранват не толкова американската икономика, колкото азиатските.

*Растежът на частните дългове в САЩ също избива в търговски дефицит и захранва в крайна сметка азиатските производители. Резултатът е, че печатането на пари в САЩ не води до създаване на нови местни производства, а дори съдейства за закриването на старите. (Впрочем това е много стар ефект – имало го е още в Испания през XVI в., когато притокът на злато от Новия свят е имало ефект на печатане на пари.)*

Как може да свърши тази икономическа война? Ако се стигне до неконтролируеми дефицити и финансов колапс на част от Първия свят, това ще доведе до тотална криза в търсенето и крах на международната търговия. По-вероятно е друго – пред лицето на тази заплаха западните държави ще се оградят с още повече търговски бариери, включително САЩ и ЕС да излязат от Световната търговска организация (това също ще доведе до срив в международната търговия). В такъв случай днешните големи износители като Китай и Индия ще трябва да минат към някаква „потребителска автархия“, т.е. ще трябва да вземат на въоръжение икономически стратегии, прилагани на Запад през 30-те години. Очевидно една подобна криза би била структурно повторение на Голямата депресия, но вече в глобален мащаб. При това трябва да се помни, че по време на депресията неравенството (например в САЩ) рязко е намаляло – независимо от огромната безработица богатите са загубили повече просто защото са имали какво да губят, а работниците са нямали. Аналогично, при една бъдеща криза неравенството в световен мащаб рязко ще спадне, но ще се появи и голяма безработица в Третия свят.

### ***Транснационалсоциализъм***

И така, икономическото взаимодействие между Първия и Третия свят наподобява движението на вълна. В последните няколко десетилетия „гребенът“ на икономическата вълна (Първия свят) се издига все повече над „основата“ (Третия свят), а освен това я изпреварва по фаза: навлиза в постиндустриален стадий, докато основата е още в ранен индустриален стадий и няма платежоспособно търсене за постиндустриални услуги. Но когато „гребенът“ се издига все повече над „основата“ и я изпреварва по фаза, това означава, че вълната е пред преобръщане: гребенът ще се срине надолу, понеже вече не може да получава достатъчно енергия от основата.

Или с други думи: укрепването на основата (Третия свят) е задача, без чието решаване икономиките на Първия свят могат да се сринат. Тази задача е решима, но мерките за решаването ѝ са в разрез със сегашните идеологически и икономически догми както в Първия, така и в Третия свят. Същите догми пречат и за диагностицирането на проблема.

Доколкото повечето пазари в Първия свят са наситени или много близки до насищане, значим световен икономически растеж може да се получи само

ако се развива потреблението в Третия свят. Всъщност „центърът“ трябва да вземе мерки, дори може би силови, за да накара периферията да консумира повече. В този смисъл той трябва да се откаже както от понятието „златен милиард“, така и от екологичните инициативи от типа на Киотския протокол. Третият свят трябва да потребява, а това означава – да се индустриализира; надеждата на екологите, че той може да консумира постиндустриални блага, без да е влязъл дори в индустриалната фаза и без да консумира промишлени стоки, е абсолютно илюзорна.

Главната идея е да се спре изкуственото „снишаване“ на Третия свят спрямо Първия чрез девалвация на валутите и задържане на ниски заплати. Страните от периферията ще трябва да поемат „доброволно“ задължение да забогатяват и да консумират повече, включително стоки и услуги, произведени в „Центъра“. Свободният пазар обаче не може да постигне това поради конкуренцията със страни като Китай и Индия, които десетилетия могат да растат без повишаване на доходите, само за сметка на вътрешната урбанизация.

Една възможна мярка за това е в документите на Световната търговска организация да залегнат норми на растеж на доходите за страните от Третия свят – до 8–10% годишно за най-бедните страни. А държава, уличена в неизпълнение на нормите, може да се наказва с мита в определен размер. Тъй като при сегашното състояние на СТО приемането на такива норми е почти невъзможно, това може да стане, като САЩ и ЕС излязат от СТО и обявят, че ще пуснат безмитен внос само за тези страни, които си самоналожат ръст на заплатите.

За реализиране на тази схема обаче трябва да се спре с каскадните девалвации, а това значи да се въведе световна валута – или световен валутен съюз – с ограничено право на емисия на международни пари за страните от Третия свят. (Както в случая с ЕС, емисията може да се контролира от наднационален орган, например от Световната банка.) Тази мярка обаче противоречи на интересите на всички големи сили. САЩ не иска да изпусне монопола си върху емисията на световна валута. Големите развиващи се страни (Китай, Индия, Бразилия, Русия) също не искат да загубят валутен суверенитет. В края на 2003 г. Китай вече отказа на САЩ да вземе мерки за ревалвация на юана и с това показа, че не желае да повишава потреблението си на западни стоки.

Интересно е, че главният заинтересован от растеж на потреблението в Третия свят е транснационалният капитал (ТНК) (съответно процесът – *транснационалсоциализъм*). ТНК и световните финансисти в експанзията си по света се сблъскват с ниската покупателна способност на периферията и много се дразнят от това ограничение. За тях е непостижимо например, че средният китаец прекарва през себе си само 800 долара годишно: той може и трябва да върти повече пари. Но в периферията, за разлика от центъра, днес няма специални държавни мерки за „изкуствено наторяване“ на потребе-

нието, затова и тя е слабо продуктивна за ТНК от тази гледна точка. Международният бизнес мечтае за разширяване на границите на потребителското общество. Това обаче влиза в противоречие с текущите западни ценности, за които консумацията е награда, а не повинност. „Златният милиард“ разглежда богатството си като форма за превъзходство над останалите или извоювана с пот привилегия, а не като пречка за глобалния икономически растеж. Транснационалният и глобалният капитал вероятно ще искат реорганизация на идеологическите основи на капитализма, така че проектът за изкуствено забогатяване на Третия свят да стане възможен.

В исторически план същата идея, но в рамките на отделно взетите САЩ, е лансирал Хенри Форд някъде през 20-те години: работниците да получават такива заплати, че да могат да си купят коли. Само че тази идея е противоречала на тогавашните идеологически принципи и е била реализирана чак след Голямата депресия и след Втората световна война, след като тези две катастрофални събития променят начина на мислене на управляващата класа.

Трябва да се отбележи, че в този аспект транснационалните интереси на международния бизнес влизат в конфликт с националните интереси на развитите страни. Например САЩ искат да са световен лидер, но това значи, че не трябва да допускат другите големи страни (Китай, Индия) да ги застигат военно и икономически. Транснационалният капитал пък не се интересува от това, а само иска да включат Третия свят в развитието, искат да го охранят, за да печелят от него.

В ценностен смисъл идеологията на транснационалсоциализма е производна от националсоциализма. Да не се плашим от тази дума, в началото на ХХ в. тя е имала много положително значение: силна социална политика в рамките на националната държава. В средата на ХХ в. Адолф Хитлер обаче опозорява човечността на идеята за националсоциализма. Сега сме стигнали обаче до момент, когато социалната политика трябва да придобие транснационален обхват. Идеята е да се премине във втора, интензивна фаза на глобализация, която да продължи световния икономически растеж с още няколко десетилетия. (По аналогия с втората, интензивна фаза на националния капитализъм в развитите страни, започнала след Втората световна война и свързана с потребителското общество.) Засега една от най-големите пречки пред транснационалсоциализма е политиката на Международния валутен фонд. Със своите програми за икономии фондът откровено пречи на потребителското развитие в Третия свят. Политиката на МВФ изисква да се държат заплатите ниски, за да се изплащат външните дългове. Само че това в много случаи не върши никаква работа. У нас например МВФ налага определено антизападна икономическа политика – отказ от растеж на доходите, от което се формира икономическа структура, нямаща нищо общо с тази в Европа.

Напоследък вече има индикации, че транснационалсоциализмът влиза в борба със сегашната световна политическа система. Някои от структурите на транснационалния капитал, особено в Европа, финансират антиглобализма. В края на 2003 г. Дж. Сорос обяви, че финансира с 15 млн. долара американска неправителствена организация, бореща се за свалянето на Дж. Буш. (В Русия пък олигархът М. Ходорковски финансира комунистическата партия в борбата срещу Путин. Въобще в света стават странни неща...)

Парадокс е, че транснационалният капитал трябва да накара Третия свят да се бори за собственото си забогатяване. Засега той не е много склонен да се бори, ако изключим Латинска Америка, но и там протестите са повече срещу вдигането на цените на тока и водата, а не за вдигането на доходите. Сепаратистите в Мексико пък строят т.нар. общинно земеделие, нямащо нищо общо с потребителското общество. Естествено националните правителства също биха имали изгода от вдигането на доходите, защото ще събират повече данъци, но те така или иначе са безсилни срещу международната конюнктура, която срива цените на продукцията им.

Има и още един парадокс. Транснационалсоциализмът предполага, че потребителското общество в Третия свят ще се строи със западни капитали – от тях ще дойдат дивидентите за Запада при тази икономическа макрооперация. Следователно рентниерският характер на „златния милиард“ ще се усили и заедно с притока на финансова рента той ще губи все повече производства, включително интелектуални. За Запада като „народ-господар“ може да се говори още днес и в сценария на транснационалсоциализма това само ще се усили, независимо че икономическата пропаст между него и развиващите се страни трябва да намалее. Само че тук излиза наяве една друга тенденция: в историята, а именно че „народите-господари“ са деградирали средно след около 100–200 години господство, например Асирия и Рим, Златната орда, Испания от XVI в... Започне ли един народ да живее само на чужд гръб (в нашия случай – от финансови ренти и печатане на международни пари), той е обречен. Сценарият на транснационалсоциализма обещава на Запада все повече рента от Третия свят, а това значи и все по-голяма склонност към деградация... В резултат може „златният милиард“ да се окаже по-нестабилен от обслужващия го ресурс. Това е исторически парадокс, от който досега никой не се е измъквал. Вероятно обаче и той може да бъде преодолян, но дали утрешният Запад ще успее да направи това – ще покаже бъдещето.

Този разбор на световните икономически предизвикателства ясно показва взаимосвързаността и взаимозависимостта на една много гъвкава по своята същност система с много променливи, която също така реагира значително и на по-малки влияния.

Основата на системния анализ – разбирането, че чрез един ясен и прецизен анализ на данните и събитията се постига конкретно обобщаване на



зависимостите в системата – спомага за подобряването на параметрите, а оттам и на цялостно постигания от системата резултат. Това прогресивно схващане би трябвало да е присъщо на „управленската машина“ в световен мащаб. От своя страна едно подобно гледище предполага мащабно развита и добре поддържана координация между подсистемите и елементите в една глобална икономическа система. Именно тази визия за развитие на реалиите заляга в основата на *системната философия*. Тя настоява, че независимостта е присъща на много малко елементи на системата, може би само на ниво компонент, тъй като те демонстрират стриктна обвързаност помежду си за взаимопределящи съставки в едно общо цяло. Идеята на системната философия се състои точно в това – синтез на елементите и съумяването да се установи контрол върху тях с цел преодоляване на несигурността и, разбира се, увеличаване възможностите за влияние, които често не са с неограничен брой. Усвояването на тази философия дава началото на един бурен процес на глобално развитие и мощно напредване във всички области на знанието. За целта е необходимо поставянето на точни и ясни краткосрочни и дългосрочни цели и навлизането на стандартизацията на световно ниво в процесите за постигането им. Те също могат да бъдат изведени по пътя на системния анализ и да задълбочат изследваната материя.

## Библиография

Лекции на Юлиана Пенева относно темата „Мета анализ“.

Материали на УНСС, Катедра по маркетинг и планиране.

Център за изследване на глобални системи, Иван Попов 26–27.12.2003.

<http://www.gs-research.org/index.php>

<http://www.fmi-plovdiv.org/index.htm>

<http://www.unwe.acad.bg/>

# ПРЕХОДЪТ ОТ НАЦИОНАЛНО СЧЕТОВОДНО РЕГУЛИРАНЕ КЪМ ПРИНЦИПИТЕ И ПРАВИЛАТА НА МЕЖДУНАРОДНИТЕ СЧЕТОВОДНИ СТАНДАРТИ

Петър Димитров

## Вместо увод: Що е счетоводство?

В българското позитивно право липсва легално определение на термина *счетоводство*. Енциклопедиите дават следните описания:

- „*Счетоводството* е отразяване на дейността на стопански (или друг) субект в регистър от финансов аспект по начин, спазващ общоустановените правила – национални счетоводни стандарти (US GAAP – United States General Accepted Accounting Principles), международни счетоводни стандарти (IAS – International Accounting Standards, ISFR – International Standards for Financial Reports) и др. В България Националните счетоводни стандарти бяха заменени със Закона за счетоводството от Международните счетоводни стандарти (МСС, IAS, ISFR). Впоследствие се приеха Национални стандарти за финансови отчети на малки и средни предприятия (НСФОМСП).“<sup>1</sup>
- „Система за непрекъснато документално обосновано и обобщено в паричен израз отражение на стопанските процеси и явления. Обуславя се от стоково-паричните отношения. Първоначално се прилага простото счетоводство (аплогография). През XI в. в италианските градове републики се появява двойното счетоводство (диплогография); използват се счетоводни сметки. Развива се бързо от XIII в. с въвеждането на арабската цифрова система в Европа. В българските земи двойното счетоводство се практикува от началото на XVI в. (пренесено е от дубровнишките търговци)“<sup>2</sup>

Енциклопедиите приравняват термините „счетоводство“ и „счетоводна отчетност“, с които обозначават един от трите основни типа отчетност, заедно с оперативната отчетност и статистиката.

Счетоводството възниква още с древността във връзка с развиващите се стоково-парични отношения; данни за счетоводни, търговски книги съществуват в отделни гръцки полиси.

В научен план първата публикация, посветена на счетоводството и специфичния за него способ на двойното записване, е книгата по счетоводство

---

<sup>1</sup> [www.bg.wikipedia.org](http://www.bg.wikipedia.org), Счетоводство.

<sup>2</sup> Българска енциклопедия А–Я. Счетоводна отчетност. Компютърна версия.

„Божествена пропорция“ („De divina Proportione“ (1509)) от италианския математик Лука Пачиоли.

С развитието на стопанската дейност на човечеството развитие търпи и счетоводството, на което днес се гледа като на информационна система, в която се отразява дейността на стопанските субекти. Това отразяване на дейността на стопанските субекти е подчинено на определени принципи и правила, които са се развивали исторически и отговарят на състоянието на стоково паричните отношения във всяка една страна.

Резултат от счетоводната дейност се явява счетоводният отчет, в който се систематизира обобщена информация за дейността на предприятието – като икономически резултат от дейността, имущественото и финансовото състояние на предприятието, движението на паричните потоци – входящи и изходящи, стойността на имуществото на предприятието. Потребителите, ползващи тази информация, може да разделим условно на две големи групи – вътрешни и външни. В групата на вътрешното счетоводство са тези потребители на счетоводната информация, които са в самото предприятие – различните нива на управлението на предприятието, служители, работници, синдикати. По тази причина счетоводната дейност, насочена към задоволяване потребностите на тази група потребители, се нарича и управленско счетоводство, от което според някои автори започва да се оформя направлението стратегическо счетоводство. Външните потребители са много по-разнородна група – акционери, инвеститори, финансови организации – банки, лизингови дружества, държавни органи и др. Изготвянето на адекватна информация за тях се подчинява на по-строги правила поради засягането на по-значими интереси и се нарича още финансово счетоводство. Под счетоводни принципи и правила се имат предвид точно тези правила.

## **Развитие на счетоводното законодателство в България**

Нормативно счетоводните правила и принципи са закрепени по различни начини в отделните страни:

1. В търговското законодателство.
2. Чрез отделен закон за счетоводство и подзаконовни нормативни актове по прилагането му.
3. Чрез издаване на нормативни актове за отчитане на определени стопански операции.
4. Чрез правни норми, които са част от разпоредбите на данъчните закони.

В България първите правила за водене на търговските книги са обнародвани в Търговския закон от 1897 г., който регламентира воденето на хроно-

логични регистри на стопанските операции (чл.32), съставянето на годишен отчет (чл.33) и поддържане на регистри за входящата и изходящата търговска кореспонденция на търговеца (чл.36). Регламентирани са и някои счетоводни правила – например преоценката на съмнителните и отписването на безнадеждните вземания.

В периода на централизираната планова икономика отчитането на стопанската дейност се е извършвала чрез инструкции, наредби, правила – издавани като подзаконов нормативен акт: Инструкция № IV–44–МФ и 160-БНБ за инвентаризиране и преоценяване на стоково-материални ценности и уреждане на сметните отношения във връзка с изменение на цени в размери на търговските отстъпки и надценки на МФ и БНБ (обн. ДВ, бр. 10 от 1968 г.; изм. и доп. бр. 24 от 1989 г. и бр. 14 от 1991 г.), Наредба № 4 за установяване и внасяне на средствата от трудови дни на МФ и БНБ (ДВ, бр. 33 от 1985 г.), Наредба № 1 за документооборота на МФ (закритото Централно статистическо управление, респективно Комитет по единна система за социална информация) и БНБ (ДВ, бр. 8 от 1978 г.) и др.

През 1991 г. влиза в сила първият Закон за счетоводството (ДВ, бр. 4 от 1991 г.), който урежда счетоводната дейност и изготвянето на счетоводните отчети, при спазването на следните принципи: действащо предприятие, текущо начисляване, съпоставимост между приходите и разходите, предимство на съдържанието пред формата, вярно и честно представяне, същественост, предпазливост, историческа цена, независимост на отделните отчетни периоди, стойностна връзка между начален и краен баланс, документална обосноваемост, възможно запазване на счетоводната политика. За прилагането на закона се публикуват и Национални счетоводни стандарти – с Постановление № 276 на МС от 30.12.1992 г. за приемане на национални счетоводни стандарти (ДВ, бр. 4 от 15.01.1993 г.), които се допълват и изменят неколккратно, Постановление № 192 на МС от 1.08.1996 г. за приемане на Национален сметкоплан и Национални счетоводни стандарти (ДВ, бр. 81 от 24.09.1996 г., в сила от 1.10.1996 г.), Постановление № 65 на МС от 25.03.1998 г. за приемане на Национални счетоводни стандарти (Загл. изм. – ДВ, бр. 22 от 2002 г.) (ДВ, бр. 36 от 31.03.1998 г., в сила от 1.01.1998 г.).

През 2001 г. беше приет нов Закон за счетоводството (ДВ, бр. 98 от 16.11.2001 г., в сила от 1.01.2002 г.), който е в сила с доста изменения и допълнения и до днес. С него се уреждат изискванията към: всеобхватността и достоверността на счетоводните системи (счетоводствата) в предприятията; съдържанието, съставянето и публичността на финансовите отчети на предприятията; лицата, които съставят финансовите отчети. Законът разделя принципите на *основни счетоводни принципи* (чл.4, ал.1) – текущо начисляване и действащо предприятие, и на *принципи* – предпазливост, съпоставимост между приходите и разходите, предимство на съдържанието пред формата

(делките и събитията се отразяват счетоводно съобразно тяхното икономическо съдържание, същност и финансова реалност, а не формално според правната им форма), запазване при възможност на счетоводната политика от предходния отчетен период, документалната обосновааност на стопанските операции. С промяна в Закона за счетоводството (ДВ, бр. 105 от 2006 г.) беше премахнато това разделение на принципите. В закона се регламентира един дуализъм на приложимите счетоводни стандарти – регламентирани са като общоприложими Международните счетоводни стандарти (1, т.6 от ДР на Закона за счетоводството – „Международни счетоводни стандарти“ са международните счетоводни стандарти, приети от Европейската комисия съгласно Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 г. за прилагането на международните счетоводни стандарти). Международните счетоводни стандарти включват: Международните счетоводни стандарти (**International Accounting Standards (IAS)**), **Международните стандарти за финансови отчети (International Financial Reporting Standards (IFRS))** и тълкуванията за тяхното прилагане (**SIC – IFRIC interpretations**), както и последващите изменения и допълнения на тези стандарти и тълкуванията за тяхното прилагане, бъдещите стандарти и тълкуванията за тяхното прилагане, изготвени или одобрени от Съвета по международни счетоводни стандарти (**International Accounting Standards Board (IASB)**). **Предвидено е и** субсидиарно прилагане на Национални стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия, при условие че предприятието не превишава някои критерии за стойност на активи, сума на приходи и численост на персонала; в определен момент критерий беше и независимостта на предприятието. Този дуализъм на счетоводната база, имащ своето обяснение с улесняване счетоводния процес в малките и средните предприятия, има и своите слабости – например изоставането в развитието на Националните стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия от своя „голям брат“.

В България Международните счетоводни стандарти стават част от позитивното право след санкция на Министерски съвет по предложение на министъра на финансите, след като е организирал техния официален превод и публикувани в „Държавен вестник“ – публикувани са 2 редакции на Международните счетоводни стандарти – приети с Постановление № 21 на МС от 4.02.2003 г. за утвърждаване на Международни счетоводни стандарти, приети от Борда по международни счетоводни стандарти (ДВ, бр. 13 от 11.02.2003 г., в сила от 1.01.2003 г.) и Постановление № 207 на МС от 7.08.2006 г. за приемане на Международни стандарти за финансови отчети, приети от Комисията на Европейския съюз, в редакцията им към 1 януари 2005 г., изготвени от Съвета по Международни счетоводни стандарти, и за приемане на Национален счетоводен стандарт (ДВ, бр. 66 от 15.08.2006 г., в сила от 1.01.2006 г. и има действие до датата на присъединяване на Република България към Европейския съюз).

С изменение на Закона за счетоводството санкцията на приеманите Международни счетоводни стандарти беше делегирана на Европейската комисия съгласно Регламент (ЕО) № 1606/2002 на Европейския парламент и на Съвета от 19 юли 2002 г. за прилагането на международните счетоводни стандарти, чиято последна промяна е с Регламент (ЕО) № 297/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11.03.2008 г., публикуван на 9 април 2008 г. (в сила от същата дата) по отношение на изпълнителните правомощия, предоставени на ЕК. С изменението на Регламент (ЕО) № 1606/2002 се предоставят правомощия на комисията да взема решения за приложимостта на Международните счетоводни стандарти в рамките на общността. Всичко това поставя проблема за коректния превод на Международните счетоводни стандарти на български език и правилното им тълкуване и приложение.

Приетите с Постановление № 46 на МС от 21.03.2005 г. Национални стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия (ДВ, бр. 30 от 7.04.2005 г., в сила от 1.01.2005 г.) повтарят в основни линии постановките на Международните счетоводни стандарти, като за някои отчетни аспекти са запазени разрешения от предишни Национални счетоводни стандарти, някои от които са се превърнали от част от позитивното право в добра счетоводна практика.

## **Формиране и развитие на Международните счетоводни стандарти**

Счетоводството, както и политиката, не познава национални граници. След Втората световна война се забелязва процес на експортиране и импортиране на счетоводни техники. Международният характер на счетоводството се свързва с две обстоятелства<sup>3</sup>:

1. Възможността на дадена страна (или група страни) да наложат своите собствени правила в други страни, където упражняват някакво влияние (най-често икономическо);
2. Дейността на мултинационалните компании, която, бидейки разпръсната в различни части на света и с различни счетоводни системи, все по-остро се нуждае от единен, общоприет международен език.

Основните фактори, влияещи върху развитието на счетоводството и водещи до различия между счетоводните системи, са следните: правната система, връзките между бизнеса и предоставящите капитала, основните източници за финансиране на предприятието, данъчната система, нивото на инфлацията, размерът, сложността и управлението на предприятията, влиянието и компетентността на финансовата общност, мащабите, авторитетът и квалификацията на счетоводната професия, политическите и икономическите

---

<sup>3</sup> Филипова, Ф. Хармонизация на счетоводството, Варна, Стено, 2001, 5–6.

връзки с други страни. Под влияние на посочените фактори се формират *три основни типа счетоводство*: англосаксонски, континенталноевропейски и латиноамерикански модел.

**Англосаксонският модел** – във водещите страни на този модел (САЩ и Великобритания) частният сектор оказва силно въздействие при изготвянето на счетоводните стандарти. Последните започват да се създават от началото на 70-те години на XX в. (първите писани счетоводни стандарти от Съвета за финансово-счетоводни стандарти – FASB (САЩ) – 1972 г., и от Съвета за счетоводни стандарти – ASB (Великобритания) – 1973 г.), като стандартите са много детайлни: английските – около 10 000 страници, а американските – над 100 000 страници!<sup>4</sup> Акцентът е насочен към създаване на счетоводна информация, полезна на инвеститорите.

**Континенталният модел** се характеризира със силно съобразяване с търговските и данъчните закони. Преобладава консервативното начало, съдържат детайлни указания за преоценките и приблизителните оценки в отчетите, които са насочени повече към кредиторите на предприятието.

**Латиноамериканският модел** функционира в силно инфлационна среда и финансовите отчети се преизчисляват с цел елиминиране на влиянието на инфлацията.

Най-сериозните различия между счетоводните правила на различните модели и страни са в областта на: оценъчната база, оценката на дълготрайните активи, консолидационната политика, отчитането на репутация, дяловете в асоциирани и съвместно контролирани предприятия, оценката на материалните запаси при тяхното потребление, провизиите, данъчните временни разлики и др. Различията могат да са твърде различни. Пример в това отношение е отчитането на сливането между Daimler Benz и Crisler през 1993 г., като ефектът:

- според немския търговски закон е печалба в размер на 615 млн. марки;
- според US GAAP е загуба в размер на 1839 млн. марки.

Очевидно може да се стигне до разнопосочни резултати и големи разлики в прилагането на съответните правила и принципи.

Въз основа на така описаната ситуация и въздействието на следните фактори: развитие на капиталовите пазари, защита на инвеститорите чрез прозрачни отчети, нарастващата роля на световната сцена на мултинационалните компании и нуждата им от по-малко разходи и време за изготвяне на консолидираните им отчети, тъй като техните клонове, дружества и дейности функционират в различни страни, с различно счетоводно законодателство и практика, както и поради засиления интерес към бизнес комбинации и опасността от финансови скандали и сривове, през 1973 г. по идея на

---

<sup>4</sup> Филипова, Ф., цит. съч., 21–23.

лорд Хенри Бенсън се създава Съвет за международни счетоводни стандарти (**International Accounting Standards Board**) от **16 професионални счетоводни** организации от 9 страни, в който понастоящем членуват 153 счетоводни организации от 112 страни. От 2001 г. съветът е с нова организационна структура, която включва:

- Представителен комитет – 5–8 човека;
- Борд на доверениците – 19 човека: 6 от Северна Америка, 6 от Европа, 4 от Азия и 3 от други региони; 11 представители на големите счетоводно-одиторски фирми, 5 от счетоводната професия, 1 представител на потребителите на счетоводни отчети, 1 – на изготвящите счетоводни отчети, и 1 учен;
- Борд по изготвяне на счетоводните отчети – 12 с пълна заетост и 2 с частична заетост;
- Консултативен съвет;
- Комитет по тълкуване на счетоводните стандарти.

В дейността на Съвета за международни счетоводни стандарти се наблюдават 3 основни етапа:

- през първия етап с продължителност от около 10 години от функционирането си публикуваните стандарти се характеризират с описателност и с повече алтернативи;
- през втория етап с продължителност от около 10 години започва процес на елиминиране на алтернативите и разработване на стандарти относно по-сложни и дискутирани проблеми;
- третият период се характеризира с ревизиране и разработване на основните Международни счетоводни стандарти и Международните стандарти за финансови отчети. Стремеж за съвместна работа с националните счетоводни регулатори.

Особеност през целия период на съществуването си, ахилесова пета на Съвета за Международни счетоводни стандарти, е фактът, че той няма власт да задължи внедряването на стандартите в страните, които членуват в него. Като частно, независимо тяло съветът разчита на подкрепата на счетоводните организации в съответните страни, на регулативните органи и местните закони, на фондовите борси и на одиторите на база споразумения между браншови организации.

На 17.07.2000 г. Европейският съюз взема решение, съгласно което всички листвани компании на фондовите борси в страните – членки на Европейския съюз, следва да започнат да изготвят консолидираните си отчети съгласно Международните счетоводни стандарти от 2005 г.<sup>5</sup>. Механизмът на въвеждане на Международните счетоводни стандарти се състои от 2 части: политическа и техническа. Според някои специалисти решението на Европейския съюз да

---

<sup>5</sup> Причината да се започне от консолидираните отчети е, че при тях е най-слаба връзката им с фискалната функция на счетоводството – водеща е информационната им роля.



наложи Международните счетоводни стандарти на публичните компании е закъсняло, защото някои страни са били регламентирали прилагането на американските стандарти като алтернатива на местните – Германия от 1998 г. – Според Ървин „за период от три години Германия премина от тотална защита на немските правила, през кратък флирт с Международните счетоводни стандарти до тотална страстна любов с американските GAAP!“<sup>6</sup>

Дейността на Съвета за международни счетоводни стандарти през последните години се изразява основно в обсъждане и ревизиране на съществуващи и нови счетоводни стандарти, като за някои от тях дори се организира широко обсъждане чрез набиране на мнения и препоръки, например за бъдещия международен стандарт за застрахователната дейност. Продължава процесът на сближаване на основните стандарти – американски (US GAAP), японски и английски с Международните стандарти за финансови отчети – засега основно на политическо ниво. По изявление на Герит Залм, председател на борда на доверениците на Съвета за международни счетоводни стандарти, бъдещето на международните стандарти е да станат работещ език за финансово отчитане. Това предизвикателство изисква както експертни и технически умения, така и политически, които той заявява, че притежава като бивш вицепремиер и министър на финансите на Кралство Холандия. Основната опасност за бъдещето на международните стандарти е опасението „някои хора“ в Европа да започнат да гледат на тях като европейски стандарти и да се чувстват в правото си да ги променят и поправят. Необходимо е запазването на имиджа на Международните стандарти за финансови отчети като световни стандарти.<sup>7</sup>

Точно това са основните опасения и на Робърт Херц, председател на американския Съвет по стандарти за финансова отчетност (**Financial Accounting Standards Board, FASB**), който **изказва мнение, че главният офис** на една глобална организация – Съвет по международни стандарти за финансови отчети, трябва да е Норвалк, щата Кънектикът, САЩ, по време на Световната седмица на счетоводството. Тази глобална организация трябва да има представителства и в други страни – Китай, Япония, Австралия и др., като се преодолеят проявите на „национална гордост“, свързани с националните счетоводни стандарти на страните<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> *Irvine, J.* IAS in Europe: too much or too little? – Accountancy International, 3, 1999, p. 21.

<sup>7</sup> Сметка, бр. 1(27), 2008, с. 28.

<sup>8</sup> Сметка, бр. 1(27), 2008, с. 29.

## **Влияние на международните стандарти върху българското счетоводство**

С приемането на Закона за счетоводството от 1991 г. България декларира по законодателен път, че се присъединява към световните тенденции в областта на счетоводството. През този период страните от ЕС завършват успешно процеса на хармонизиране на своите счетоводни законодателства, докато Международните счетоводни стандарти все още търсят поддръжници и територия за приложение. Европейската хармонизация на счетоводството се изгражда на основата на континенталното разбиране за счетоводство, предполагащо силна зависимост от правото, данъчните правила и правителственото регулиране. Този модел е значително по-близък до разбиранията и традициите в българската професионална гилдия, отколкото англосаксонския модел на относителна самостоятелност на счетоводството от общите търговско-правни норми; теорията на счетоводството такава, каквато се изучава до 1991 г., с определени уговорки, може да бъде в основата на новото счетоводно законодателство. И преди, и след промяната от 1991 г. счетоводната колегия у нас приема, че в основата на счетоводната система стои текущото счетоводство, т.е. счетоводните сметки и записванията по тях. Разсъжденията на счетоводителите се свеждат преди всичко до правилното дефиниране на счетоводните сметки, по които следва да се отрази съответната сделка или стопански факт. Някак си по-настрани остават въпросите, които са свързани с признаването, оценката и корекциите в стойността на активите и пасивите, както и тези, отнасящи се до финансовия отчет като цяло – причината е липсата на заинтересувани потребители на тази информация.

С процеса на развитие на Международните счетоводни стандарти, благоприятен от навлизането на чужди инвеститори на пазарите на Централна и Източна Европа, които се нуждаят от сравнима, разбираема и достоверна счетоводна информация, и тоталната хегемония на САЩ в политическо и финансово-икономическо отношение и налагането на разбирането си за счетоводство и финансови отчети, която не допуска прилагането от регистрираните на фондовите борси компании на отчети на друга база освен общоприетите принципи в САЩ, се извършват промени във философията на българския закон за счетоводството, особено след 1996 г. Принципът на предпазливостта започна все повече да губи практическия си смисъл и да се измества от принципа на достоверността (вярно и честно представяне). Последният изразява англосаксонското разбиране, при което на първо място стои не защитата на интересите на третите лица, а поддържането на интересите на акционерите. Признаването на нереализирани печалби в отчета за приходи и разходи води до увеличаване на дохода на акция, което е в интерес на ръководството на компанията пред нейните акционери.

Друга значима проява на промените към достоверност за сметка на предпазливост е прилагането на концепцията за справедливата стойност. В края на 70-те години на миналия век европейските счетоводни директиви прокламираха конвенцията за историческата цена и допускаха нейната обезценка, но много трудно преценка в посока на увеличение на първоначално признатите стойности. Намаляването на стойността на вече признат актив се допуска в резултат на трайни тенденции на спад на тази стойност. След средата на 90-те години извънредно широко приложение сред англосаксонската школа и преди всичко в практиката на САЩ започна да придобива оценката по справедлива стойност. Както това е известно на специалистите, справедливата стойност е концепция, която се запълва от съдържание чрез конкретни цени – най-често борсови или ясно изразени пазарни стойности. Нейното проявление в недостатъчно развити пазарни икономики е трудно, почти невъзможно. Независимо от това, у нас законодателно справедливата стойност беше въведена в същия период – в края на 90-те години на миналия век, когато промените бяха под влияние на разширяване приложението на Международните счетоводни стандарти. Практиката показва, че приложението на справедливата стойност е много трудно и понякога е причина за спорове между ръководството на дружествата и неговите одитори.

Промените продължиха и понастоящем стават все по-актуални в една друга област, наречена счетоводни предположения или приблизителни счетоводни оценки. Нашето разбиране за основание на счетоводните записвания, което е и законодателно регламентирано, е, че подобна роля се изпълнява от документирането. Няма да се впускаме в анализ на съществуващите изисквания, но те са толкова формализирани, че се е стигнало до сериозни деформации в съзнанието на счетоводителите и особено на данъчните органи. Принципът на документирането в нашето разбиране произтича от връзката на счетоводството с правото, докато идеята за счетоводните предположения предполага тяхното разделяне.

Едни от най-сериозните промени настъпиха в областта на счетоводното третиране на данъците от печалбата (корпоративен данък). Доскоро официалното разбиране се основаваше на пряката връзка и равенство между текущия разход за данък, установен по данъчна декларация и пренесен в отчета за приходи и разходи. Вероятно все още голяма част от счетоводителите у нас приемат данъчната декларация като част от годишния финансов отчет. Не се прави разлика между облагането като процес на установяване на текущите данъчни задължения и представянето на разхода за данък, както и свързаните с него разчети от аспект на счетоводните принципи.

Прилагането на балансовия метод на задълженията при установяване и докладване на разхода (прихода) за данък, който включва както текущия разход за данък, така и ефекта от промените в отсрочените данъчни активи и паси-

ви, донесе много трудности за практикуващите счетоводители и дипломирани експерт-счетоводители. При него се преплитат както абстрактни счетоводни принципи и счетоводни предположения, така и отклонения от догматичното разбиране за връзка между финансово счетоводство и данъчно облагане на печалбата. Не може да се очаква да бъде разбран лесно подобен подход, в случай че не се познава концепцията на основата, на която той е разработен. Изучаването на принципно нови разбирания в областта на счетоводството не може да става единствено на основата на четенето на конкретния стандарт.

Следващата стъпка е да се преживее още една раздяла, този път между счетоводството и данъчното облагане на печалбата. След като са безспорни различията между правно и счетоводно третиране на сделките и фактите, трябва да се признае и различието между счетоводно признаване на резултатите и данъчното им признаване. При изясняване на счетоводните принципи не може да се изхожда от данъчни ограничения или облекчения. Данъчните правила трябва да се неутрални по отношение на счетоводните принципи. Данъчните правила имат самостоятелно съществуване и отразяват интересите на държавата, каквито и да са те във всеки конкретен момент. Не е възможно променящите се фискални интереси да се отразяват върху счетоводните принципи, които са относително независими от проявената юридическа форма. Счетоводната концепция е подчинена единствено на здравия разум, тъй като се касае до стойностно представяне на имуществото на търговеца и на неговите резултати. По отношение на данъчните правила са възможни отклонения от здравия разум, тъй като данъците са елемент от политиката на правителството. Не е нормално данъчен орган да проверява и да се признае по отношение на счетоводната политика на дружеството. Това може да прави или орган на вътрешния контрол, организиран от собственика, или орган на независимия финансов контрол.

## **Заклучение**

У нас в предсъединителния период и след приемането ни в ЕС се възприе и провежда пълна хармонизация на счетоводните правила и прилагането им, както и данъчното облагане на резултатите от счетоводните баланси. Запазена територия за данъчния орган следва да бъде единствено прилагането на данъчното законодателство по отношение определяне на облагаемата печалба или други обекти, подлежащи на данъчно облагане. Ето още един подобен пример на архаична връзка между данъци и счетоводството – при условията на допустими периодични преоценки на дълготрайните активи определянето на данък недвижими имоти на основата на отчетната стойност

на актива е необосновано. Данъчният закон следва да установи своя база, която е независима от счетоводната политика на дружеството.

Законът за счетоводство предвиждаше към Министерството на финансите да се създава Национален съвет по счетоводство като консултативен орган с участието на професионалисти от висши училища, от Института на дипломираните експерт-счетоводители, от Съюза на счетоводителите в България, от държавния и частния сектор на националната икономика. С последните промени на закона този Национален съвет по счетоводство беше заличен, с което окончателно управлението на счетоводната дейност в България се оставя в ръцете на частноправни международен субект „Съвет за международни счетоводни стандарти“, макар и със санкцията на Европейската комисия. Според автора е необходимо съществуването на орган, който да следи за коректния превод на Международните счетоводни стандарти на общодостъпен език, да разработва стандарти за проблеми, които все още не са намерили разрешение в Международните счетоводни стандарти и да привежда Националните стандарти за финансови отчети за малки и средни предприятия в съответствие с духа на „по-големия брат“. Този орган би постигнал по-добре задачите си, ако е съставен на обществени начала, а не е административен орган, поради по-задълбоченото навлизане в проблемите на специалистите в сравнение с бюрократите, макар че трудно може да се прецени къде влиянието на различни лобистки интереси би било по-силно, но това може да се неутрализира частично чрез неутралния данъчен закон и плътното следване на принципите на Международните стандарти за финансови отчети. Ролята на финансовите отчети и тяхната публичност се засилва чрез промените в Търговския закон и Закона за търговския регистър, чрез които се постигна една нормативна публичност, която според нас влияе негативно върху качеството на финансовите отчети на предприятията. Вярваме, че това ще се промени.

## Библиография

*Филипова, Ф.* Хармонизация на счетоводството, Варна, Стено, 2001.

*Irvine, J.* IAS in Europe: too much or too little?, Accountancy International, 3, 1999.

[www.ides.bg](http://www.ides.bg)

[www.iasb.org](http://www.iasb.org)

Закон за счетоводството, в сила от 1.01.2002 г. Обн. ДВ, бр. 98 от 16 ноември 2001г., изм. ДВ, бр. 91 от 25 септември 2002 г., изм. ДВ, бр. 96 от 29 октомври 2004 г., изм. ДВ, бр. 102 от 20 декември 2005 г., изм. ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр. 33 от 21 април 2006 г., изм. ДВ, бр. 63 от 4 август 2006 г., изм. ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г., изм. ДВ, бр. 108 от 29 декември 2006 г., изм. ДВ, бр. 57 от 13 юли 2007 г., изм. ДВ, бр. 50 от 30 май 2008 г.

Закон за независимия финансов одит, в сила от 1.01.2002 г. Обн. ДВ, бр. 101 от 23 ноември 2001 г., изм. ДВ, бр. 91 от 25 септември 2002 г., изм. ДВ, бр. 96 от 29 октомври 2004 г., изм. ДВ, бр. 77 от 27 септември 2005 г., изм. ДВ, бр. 105 от 29 декември 2005 г., изм. ДВ, бр. 30 от 11 април 2006 г., изм. ДВ, бр. 33 от 21 април 2006 г., изм. ДВ, бр. 62 от 1 август 2006 г., изм. ДВ, бр. 105 от 22 декември 2006 г.

*Сметка*, бр. 1(27), януари 2008 г.

*Райнов, Б.* „На България ѝ трябва организация, създаваща счетоводни стандарти“, – *Сметка*, бр. 1(27), януари 2008.

# ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ НА СИВАТА ИКОНОМИКА ЧРЕЗ ПОДОБРЯВАНЕ НА ДАНЪЧНИЯ КОНТРОЛ И САНКЦИОНИРАНЕ НА ДАНЪЧНИТЕ ПРЕСТЪПЛЕНИЯ

*Росен Бъчваров*

## **Сивата икономика в България. Данъчните нарушения и престъпления като генератор на сива икономика**

**Актуалност на темата.** Съвременните икономически условия се характеризират с динамика в своето развитие и съответно в нормативните актове, които регламентират данъчния процес и определят спецификата на контрола върху него. Присъединяването на България към Европейския съюз интернационализира някои икономически и социални процеси, включително и криминалното неплащане на данъчни задължения. Евроинтеграционните процеси поставят нови предизвикателства пред органите по приходите, които контролират данъчния процес.

Актуалността на темата за ограничаване на данъчните престъпления чрез усъвършенстване на организацията на данъчния контрол се основава на приоритетното значение на всеки данъчен приход, който е възможно да бъде отклонен от постъпването му към фиска (държавната каса). Укриването на доходи с цел намаляване или цялостно неплащане на данъци е процес, който засяга все по-голям обществен кръг от заинтересовани лица. Промените във формата на собственост и протеклите приватизационни процеси определят автономността на икономическите субекти спрямо държавността. Съществува криза по отношение на доверието към държавното управление и субективно прилагане на законите. Сложната и изискваща време процедура по администрирането на данъчните процеси затруднява данъкоплатците и ги мотивира към неизпълнение на задълженията към фиска. Тежестта на данъчното бреме определя стремежа на задължените лица към укриване на доходи с цел избягване плащането на данъци. Само недекларираните и необложените данъчно суми на т.нар. кредитни милионери възлизат на 2 трилиона 745 милиарда 578 милиона и 451 хиляди лева<sup>1</sup>. Вследствие на упражнен контрол и създаването на поименен списък са върнати 547 млрд. лв.<sup>2</sup> Разликата от 2 трилиона 198 милиарда 578 милиона и 451 хиляди лева остава за кредитополучателите доход, който не е обложен с данъци.

---

<sup>1</sup> Бонев, Б., Попов, Б., Б. Славчев и др. Партньори в престъпността. Център за изследване на демокрацията. С., 2004, 28 с.

<sup>2</sup> Шопова, П., Й. Цонев. Доклад за причините, довели до краха на банковата система. Парламентарна комисия за противодействие на престъпността. Банкеръ, бр. 21, 24–30 май 1999.

За ефективността от контролни действия може да се съди по следните данни: През 1989 г. регистрираните престъпления от МВР в България са 59 642, а през 1997 г. общият им брой достига 241 732. Освен че се наблюдава значителен ръст на извършените престъпления, се отчита ниска степен на наказуемост. През 1989 г. всяко трето престъпление е наказвано, а през 1994 г. – едва всяко двадесето.<sup>3</sup>

По данни от данъчната администрация за петгодишния период от 2000 до 2004 г. на прокуратурата са предадени 2200 случая, от които с присъди са завършили само четири, като три от тях са условни.<sup>4</sup>

Въпреки тенденцията към намаляване на престъпността – от около 600 хил. през 2001 г. на около 300 хил. случая през 2004 г., престъпните деяния все още са многобройни.<sup>5</sup>

Глобализацията на икономическите процеси допринася за увеличаване на възможностите за извършване на данъчни нарушения и престъпления. Привеждането на законодателната рамка към международните изисквания и най-вече към регламентите на Европейския съюз налага нова данъчна култура. Липсата на пазарни традиции у нас обуславя нежеланието на данъчния субект да идентифицира интересите си с тези на държавните структури. Неодобрението на видовете, качеството и стойността на услугите, предоставяни от държавната администрация, води до липса на доверие от страна на данъкоплатците към органите по приходите, в резултат на което данъчно задължените лица не подпомагат извършването на контролни процедури. Липсата на информация за получените от лицата реални доходи може да бъде преодоляна чрез организационна промяна в съществуващата структура на Националната агенция за приходите. Създаването на нова организационна структура – Служба за фискални разследвания, може да доведе до ограничаване на данъчните престъпления и до нарастване на събираемостта на фискалните приходи.

**Обект и предмет на изследването.** Обект на реферата е организацията на данъчния контрол, определяща възможността да се установят данъчните престъпления.

Предметът на изследване са видовете престъпления в данъчния процес, които могат и трябва да се контролират от органите по приходите.

Практическите данни включват проучвания в Националната агенция за приходите, Научноизследователския институт по криминалистика и крими-

---

<sup>3</sup> Бонев, Б., Б., Попов, Б. Славчев и др., цит. съч.

<sup>4</sup> Пашев, К. Данъчна политика и администрация. Теория и практика. Университетско издателство „Св. Кл. Охридски“. С., 2006, 129 с.

<sup>5</sup> Коцев, Б., Б. Станков, Д. Петлешков. Тенденции на престъпността в България: полицейска статистика и виктимизационни изследвания. Център за изследване на демокрацията. С., 2005, 6 с.



нология, Центъра за изследване на демокрацията, Социологическа агенция „Витоша – ристърч“, Агенция за финансово разузнаване, Прокуратура, МВР.

Целта на представената разработка е да се анализират организационните проблеми, които възникват, в случай че в хода на контролните процедури се установят данни за престъпно деяние.

Постигането на тази цел включва реализирането на следните задачи:

- Да се анализират становищата относно мотивацията за изпълнение или отбягване на данъчните задължения.
- Да се изяснят същността на данъчните престъпления и възможността за амнистиране.
- Да се идентифицират видовете данъчни престъпления, за да бъде възможно тяхното разкриване от органите по приходите.
- Да се предложи организационно обособена структура, която да разследва данъчните престъпления, като се обосноват същността, мястото, функциите и ограниченията в нейната работа.
- Да се очертаят конкретни законодателни и организационни мерки, които да бъдат препоръчани на органите на държавна власт за намаляване на дела на сивата икономика и подобряване на данъчния контрол.

Основната теза на настоящото изследване е, че за ограничаване на данъчните престъпления е необходимо те да бъдат установени по безспорен начин. Това не може да се извърши въз основа на съществуващата организация на данъчен контрол и координация с органите на досъдебно производство. Налага се данъчната администрация да усъвършенства организацията на контролния процес. Необходимо е да се създаде Служба за фискални разследвания, която да осигури годен доказателствен материал. Тази служба финализира контролното производство и го трансформира в наказателно.

**Ограничителни условия пред реферата.** Настоящото изследване е свързано с наличието на определени ограничения.

- Поради сложния характер на данъчно-осигурителния контрол в изложението е обхваната само частта на данъчния контрол.
- Многообразието на престъпления в сферата на данъчния процес прави невъзможно изчерпателното им изследване. Вниманието в статията е насочено предимно към конкретните състави на деяния против финансовата, данъчната и осигурителната система.
- Поради голямото разнообразие на видовете данъчни задължения не са разгледани възможните варианти на данъчни престъпления по специалните материални закони. Когато изложението не се отнася по принцип за всички видове данъци, се акцентира върху облагането на личните доходи на физическите лица, без едноличните търговци и лицата, извършващи патентна дейност.

- Ползваните нормативни източници са актуални към 2006 г.

**Теоретически основи на свързания с данъчните престъпления контрол.** Осъществяването на данъчно облагане се характеризира с различна специфика на мотивацията за неговото изпълнение или отбягване. Изпълнението на контролни функции става факт след обособяването на властници и подчинени, на „водача и поданика“<sup>6</sup>. Конкретно данъчният контрол се появява тогава, когато се установят условия на влияние на един или повече индивиди върху други индивиди. Контролът е белег на имащия земи, животни, постройки, съоръжения, власт. Той възниква като особено отношение на имащия, на когото се налага да надзирава, следи, проверява и установява дали не се извършват злоупотреби с притежанието му. От тази позиция данъчният контрол се изразява във възможността на институцията, която има правото да акумулира данъци, да организира изземването им от задължените лица и постъпването им по предназначение. В литературата са описани мерките, които са налагани срещу лицата, нарушаващи волята на едноличния или колективния орган на власт и управление в държавата.

Така например в древния Рим Сервий Тулий (577–534 г. пр.Хр.) обособява шест имуществени групи според количеството притежавани земя и пари. Различните им представители са облагани не с парично, а с натурално задължение. Данъкът им се изразява в ангажимента да предоставят от 80 до 20 войскове единици – центурии (стотни), заедно с въоръжението и конете за тях<sup>7</sup>. За да не се отбягва изпълнението на задълженията към римската хазна, са възлагани контролни функции на квестори.<sup>8</sup> Мотивиращ фактор са санкциите, изразяващи се в увеличаване лихвата за дългове и попадане под робство за неизпълнени финансови задължения.

Данъчното облагане по време на Римската империя се мотивира от експанзионистичната политика за завоюване на нови територии, като се изземат наличните средства. Средствата, които ще се създадат по-късно, се изземват чрез налагане на данъчни задължения. За да бъде обезпечена войската, се събират данъци от населението на присъединените земи. Естествен е стремежът на това население да избягва изпълнението на задължения към завоевателите си. Мотивиращи фактори, насочващи към събиране на дължимите налози, са наличието на санкции и овластени лица, които да ги налагат, когато чрез контрол установят отбягване на данъчните задължения.

---

<sup>6</sup> Стоянов, *Ив.* Данъчно право. Обща част. Данъчен процес. С., Фенея, 2001, 9 с.

<sup>7</sup> Габеров, *Ив.*, Д. Димитров, Б. Луканов. Хронологична енциклопедия на света. Том 1. В. Търново, Елпис, 1994, 500 с.

<sup>8</sup> Квестори – финансови магистрати, които са имали право да изискват от гражданите изпълнение на задълженията им. Градските квестори отговаряли за държавната хазна, а провинциалните квестори завеждали финансите на римските провинции.

При феодализма държавите определят данъчни задължения под формата на натурални задължения. В България налогът е приемал формата на жито, вино, сирене, вълна и др. Мотивиращ фактор за погасяване на данъчното задължение е стриктният контрол от страна на овластените лица, които поради натуралната форма на данъчното задължение допускали взаимозаменяемост от един вид дълг в друг. Възможността трансферът на видовете дългове да е в полза на хазната или на събирация дълговете мотивира отбягването на данъчните задължения.

В миналото, когато се изземват средства от местното население, събирането на данък се обосновава от законови правила. В случаите, когато се облага чуждо население, събирането на данъци предоставя възможност да се изземат средствата, които то може да създаде в бъдещи периоди.

През Средновековието са разработени различни теории за възникването и развитието на данъчния процес. За да се доизясни спецификата на данъчния контрол, е необходимо да се направи ретроспективен анализ на по-значимите от тях. Това дава възможност да се оцени как през различните периоди данъкоплатецът е преценявал възможността да извършва или отбягва изпълнението на данъчни задължения.

От дълбока древност до днес лицата, събиращи данъчните приходи, се стремят чрез правила и закони да мотивират данъкоплатците. За да бъдат събрани в максимална степен данъците, се налага осъществяване на контрол върху поведението на тези лица.

Цялостното развитие на данъчния процес и контролът върху него се съпътства от противодействие на задължените лица. Те търсят способности и средства за частично или цялостно неизпълнение на вменените им данъчни задължения.

Данъчното облагане е общоприето средство за преразпределение на доходите и имуществата на физическите и юридическите лица. То е форма на намеса на държавата в начина на съществуване и в дейността на определени лица, които попадат под административната юрисдикция като данъчно задължени.

От основно значение е справедливото определяне на основанието, предназначението и източника на данъчното облагане. Когато посочените модалитети са фиксирани правилно, данъкоплатците са мотивирани да отчислят от доходите и имуществото си дължимите по нормативни актове суми. В тези случаи дейността на контролните органи е значително улеснена, тъй като неспазването на данъчното законодателство би било причинено предимно от грешки вместо от измами.

С прилагането на системния подход се формулират два вида контролно въздействие. Първият е насочен към установяване внесено ли е реално паричното задължение, а вторият – изпълнени ли са процедурите по данъчния

процес. Условно посочените видове контрол могат да бъдат наименовани като резултативен и процесуален данъчен контрол.

След установяване на юридическия факт, определящ лицето като данъчен субект, т.е. страна в данъчното правоотношение, се проверява дали задълженото лице е внесло в полза на бюджета своята част от създадената или налична материална субстанция. Вноската винаги има парично изражение. Не е приложимо издължаване чрез други финансови инструменти като акции, облигации, ценни книжа, ваучери и др. Основното задължение е резултативно, при което се внася в полза на фиска съответната дължима стойност.

Действията, свързани със задължението за регистрация, деклариране, съдействие на органите за данъчен контрол и др., имат акцесорен (добавъчен) характер. Въз основа на процесуалния данъчен контрол се установява проявено ли е дължимото поведение от съответното лице. В резултат на този вид контрол може да се констатира коректно ли е администрирането на данъчния процес.

Пред данъчния контрол стоят и конкретни количествено измерими задачи, включително антикорупционни мерки. Те се анализират въз основа на критериите на Европейския съюз, посочени в гл.28 – „Финансов контрол“, на целите в създадения към правителството през 2003 г. Съвет за координация в борбата с правонарушенията, засягащи финансовите интереси на ЕО, и на Стратегическия план за периода 2004–2008 г., приет от Управителния съвет на НАП през май 2004 г.

Основната цел на данъчния контрол се изразява в осигуряване на такъв данъчен процес, при който са защитени държавните, респективно обществените интереси.

Допълнителните цели на данъчния контрол са производни на изпълнението на основната. Те са насочени към ефективното ѝ реализиране. Аспектите на проявление на допълнителните цели са: спазване на законодателството, данъчна дисциплина, информационно осигуряване, икономически ръст, ограничаване „сивата“ и „черна“ икономика, създаване на условия за реализиране принципите на данъчния контрол.

Позитивно трябва да се оцени фактът, че петте стратегически цели, които Националната агенция за приходите си поставя до 2013 г., съдържат в себе си потенциал за усъвършенстване на бизнес процесите на агенцията именно в контекста на подобряване на контролните функции, а оттам и редуциране на дела на сивата икономика. Ето и стратегическите цели на агенцията:

- Повишаване на ефективността при събиране на данъци и осигурителни вноски.
- Стимулиране на доброволното изпълнение, основано на високо обществено доверие.
- Развитие и утвърждаване на мотивиран човешки ресурс като основен фактор за постигане стратегически цели на организацията.

- Прилагане на най-добрите практики и подпомагане процеса по присъединяване към ЕС.
- Институционално изграждане и развитие на НАП.

Без всякакво съмнение постигането на стратегическите приоритети, подобряването на организационната ефективност, контролът и редуцирането на дела на сивата икономика задължително изискват осъзнаването на факта, че човешкият ресурс е фактор с решаващо значение за ограничаване на данъчните престъпления.

## **Задачи и проблеми на данъчния контрол**

*1. Реализиране на нормативно определените задачи на данъчния контрол.* Съпоставени са регламентираният в отменения Данъчен процесуален кодекс (ДПК) задачи с тези, които са въведени с приетия от 2006 г. Данъчно-осигурителен процесуален кодекс (ДОПК). Въпреки че има разширяване на приложното поле в дейността на Националната агенция за приходите, се наблюдава редуциране на задачите, изпълнявани от органите по приходите, което може да се проследи от данните в табл. 1.

*2. Недостатъчно добра организация за методическо разясняване и консултиране на данъчните субекти.* Друг проблем при реализиране задачите на данъчния контрол е, че при пазарната организация на икономиката органите на данъчен контрол практически не подпомагат активно проверяваните стопански субекти чрез консултиране, за да не се допускат грешки и слабости. Стремешът е да се впишат повече констатации в приключителните документи. Причината за този факт е, че последващата атестация за работата на съответния орган по приходите е в зависимост от откритите нарушения и допълнително откритите приходи в полза на бюджета. По този начин не се работи за постигането на генералната и специална превенция в наказателното производство.

*3. Дистанциране от конкретните особености в дейността на данъчно задълженото лице.* В настоящия момент друга слабост в работата на данъчния контрол е практическото непознаване на организацията и технологията на процесите в проверяваните субекти. Вследствие на това се затруднява установяването на правилността и реалността на сумата, която служи за основа при облагане с данъци. При осъществяване на данъчен контрол върху предприятията имат значение отчетените по разходни норми активи. Когато се контролират физически лица, е необходимо да се определят реалните разходи и тяхната адекватност на декларираните за данъчно облагане приходи.

## **Характеристика и особености на контрола за ограничаване на данъчните престъпления**

За да се разграничат нарушенията от престъпленията в данъчния контролен процес, е необходимо да се установи на кой нормативен акт са нарушени правните норми. Когато деянието представлява противоправно действие или бездействие спрямо разпоредбите на Закона за данъците върху доходите на физическите лица или на Данъчно-осигурителния процесуален кодекс, това е извършено административно нарушение, за което се предвижда административно-наказателна отговорност. Когато деянието осъществява признаците на престъпленията, визирани в общата част на Наказателния кодекс (НК), то е престъпление. Видът му се определя от обективните характеристики на текстовете в специалната част на НК.

Данъчните нарушения са противоправни деяния, които имат ниска степен на обществена опасност или малка стойност на вредоносен резултат. Когато тези критерии бъдат надвишени и деянието е вписано в регламента на Наказателния кодекс като престъпно, за него следва да се прилагат разпоредбите на наказателното право и процес. По този начин процесът от данъчен се трансформира в наказателен (вместо в административно-наказателен). Последният е приложим към деянията, които имат характер само на нарушения.

Изследвани са същността и обхватът на контрола върху данъчните нарушения. Анализирани са следните данъчни нарушения:

1. Неподаване на данъчна декларация. Очевидна е необходимостта да се определят критерии за отграничаване на по-леките от тежките наказания, които могат да бъдат при усложнен състав, извършвани от няколко лица или с по-голяма степен на обществена опасност. С оглед на бъдещо регламентиране е подходящо да се посочат и изчерпателно да се изброят, от една страна, конкретните видове нарушения в рамките на задължението за подаване на данъчна декларация. От друга страна, би могло да се регламентирант конкретните размери глоби, налагани при съответно нарушение. Това ще намали субективизма при определяне на сумите от 1 до 1000 лв., с което се ограничават възможностите за прилагане на корупционни схеми.
2. Неизпълнение на задължението за вярно посочване на данни и обстоятелства в подадената данъчна декларация. Акцентът при този вид данъчни нарушения е върху разграничаването на грешката от измамата. Освен наличието на вина се установява влиянието върху размера на дължимите данъци.
3. Упражняване на дейност, без да се изпълни задължението за декларирането ѝ. Това е често извършвано деяние от лица с различни, т.нар. сво-

бодни професии. Обединяващата характеристика при тях е, че получават доходи, без да са задължени да водят счетоводна отчетност. Възможно решение на поставения проблем е данъкоплатците да бъдат задължени да получават възнагражденията си по банков път и в края на годината да обявят доходите си съобразно извлечението от банковата си сметка. От организационен аспект е възможно да се създаде база данни в НАП, която да се актуализира с постъпленията и разходите по електронното банкиране. Подходящо е достъпът на органите по приходите до клиентските сметки на задължените лица да бъде в реално време.

4. Данъчни нарушения, при които извършители са ръководители, главни счетоводители и други длъжностни лица. Органите по приходите трябва да установят дали в качеството си на длъжностни лица те невярно изчисляват, не удържат или не внасят в срок дължимите публични вземания.

В случаите, при които контролните органи не могат да установят някой от елементите на престъплението – противоправност, деяние, обществена опасност, виновност и наказуемост, се прилагат разпоредбите на Закона за административните нарушения и наказания вместо тези на наказателното право и процес. Тогава органите по приходите трябва да квалифицират деянието като нарушение, а не като престъпление.

**Диференциация между данъчни нарушения и данъчни престъпления. Способи за установяване на данъчни престъпления.** Установяването на противоправно деяния в хода на контролното производство затруднява възможността органът по приходите да оцени информацията – дали в нея се съдържат данни за престъпление и какви са особеностите на проявлението. Въпреки че няма регламентирани изисквания за вида образование на контролните органи от НАП, на практика данъчен контрол се осъществява предимно от икономисти. Със специфичните си методи и способности на контрол (икономически анализ, инвентаризация, количествен анализ, документални проверки – верижни, кръстосани, насрещни и др.) те установяват дължимите публични вземания. Не стои така въпросът за възможността да установят данъчни престъпления. Основната причина е, че на икономистите им липсва специалната правна подготовка, въз основа на която да оценят едно противоправно деяние дали е нарушение или престъпление. Решението на посочения проблем е възможно чрез създаване на специализирана Дирекция „Разузнаване и разследване“ – звено към „Служба за фискални разследвания“, в което да работят лица с юридическо и икономическо образование. Те трябва да събират всички сигнали за констатирани закононарушения, да извършват допълнително разузнаване и разследване за набавяне на достатъчен и годем доказателствен материал, който да подават в прокуратурата. Етапите могат да се онагледят чрез следната схема:

Типология на данъчните престъпления:

1. От гледна точка на връзката им с данъчния процес престъпленията могат да се обособят като:

- Престъпления, които са извършени в рамките или във връзка с контролираната дейност, но нямат отношение към финансовия резултат, който се облага с данъчни задължения.
- Престъпления, които пряко се отнасят до обект на посегателство, който е самостоятелен, но е свързан по косвен начин с данъчната система. Те влияят на облагаемата величина, но не са извършени с цел намаляване или отбягване от данъчно облагане.
- Престъпления, които са насочени конкретно към данъчната система. При тях се консумира субективно и обективно съответен състав от Глава 7 на Наказателния кодекс – престъпления против финансовата, данъчната и осигурителната система.

2. Съобразно вида система, в която е осъществено престъпното деяние, Наказателноправната доктрина обособява следните престъпления:

- Във финансовата система: изпиране на пари, кредитна измама, неправомерно получаване и ползване на средства от Европейския съюз и нецелева употреба на бюджетни средства.
- В данъчната система: избягване плащането на данъчни задължения в големи размери; осуетяване установяването на данъчни задължения в големи размери; укриване на данъчни задължения в особено големи размери; противозаконно пречене на данъчен орган да изпълни свое законово задължение; създаване на юридическо лице с нестопанска цел или учредяване на фондация с цел получаване на кредити, освобождаване от данъци, получаване на данъчни облекчения или на друга имотна облага, както и за извършване на забранена дейност; даване на невярна оценка или заключение за стойността на оценявано имущество от лицензиран оценител; заверяване на неверен годишен счетоводен отчет на търговец от експерт-счетоводител.
- В осигурителната система: няма инкриминирани деяния.

3. От гледна точка на регламентираните процеси при осъществяване на данъчен контрол. В Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК) няма конкретна разпоредба, която да предвижда процедурни правила при констатиране на данни за извършени престъпни деяния. Ползват се регламентите на Наказателния кодекс и Наказателно-процесуалния кодекс, които нямат унифицирана корелация с регламентираните категории и процедури в ДОПК.

4. Според вида на престъплението – от гледна точка на степента на тежест:



- Малозначително деяние, което само формално осъществява признаците на предвиденото в закона престъпление.
- Маловажен случай.
- Тежко престъпление.
- Особено тежък случай.

5. Според критериите, които определят деянието като съответен вид престъпление:

- Престъпления, които се определят от степента на обществена опасност – това са маловажните и особено тежките случаи.
- Престъпления, които се определят в зависимост от размера на предвиденото наказание лишаване от свобода – например тежките престъпления.

6. Съобразно значението на размера на данъка:

- Престъпления, при които има значение размерът на данъка – например когато контролният орган установи избегнати и укрити задължения или такива, чието установяване е осуетено.
- Престъпления, при които няма значение размерът на данъка – всички останали като: противозаконно пречене на данъчен орган да изпълни свое законово задължение; създаване на юридическо лице с нестопанска цел или учредяване на фондация с цел получаване на кредити, освобождаване от данъци, получаване на данъчни облекчения или на друга имотна облага, както и за извършване на забранена дейност; даване на невярна оценка или заключение за стойността на оценявано имущество от лицензиран оценител; заверяване на неверен годишен счетоводен отчет на търговец от експерт-счетоводител.

**Субекти в данъчния процес.** При изследване статута на субектите в данъчния процес се установи, че няма нормативно разграничаване на категориите страна, субект, участник и орган. Не е законово определено мястото на свидетели, вещи лица, преводачи, тълковници, поемни лица, частни обвинители, граждански ищци и др.

Според спецификата на участие в данъчния процес, съобразно която лицата могат да бъдат обособени като:

- Преки участници, които попадат под административната юрисдикция на националното ни данъчно законодателство. Особеност представляват законовите и упълномощените представители, които се трансформират в данъчно задължени лица.
- Косвени участници в данъчния процес са онези лица, които подготвят информацията, необходима за определяне на дължимите данъчни задължения. Това са ръководители на предприятия и учреждения, представляващи работодатели или контрагенти, с които са сключени

граждански договори за изработка, поръчка, посредничество и др., както и техни работници или служители, които удостоверяват факти и/или обстоятелства. Косвени участници са и граждани, които като физически лица договарят изпълнението на определена работа срещу възнаграждение. Поради факта, че на тях не им се признават направените разходи при облагане на личните доходи, съответно не им се налага да документират процесите по разходване на парични средства от личния си бюджет за дейности, извършени срещу заплащане от други лица. Така например в САЩ всяко физическо лице води строга лична отчетност на разходите, които е направило, тъй като те влияят на облагаемата величина при окончателното годишно определяне на дължимия данък върху личните доходи. В България няма такава практика и в резултат на това разходите на домакинствата за ремонт, строеж, битови покупки и др. не се документират. Липсата на документация затруднява и прави почти невъзможно установяването на паричните средства, с които се натрупват обороти в т.нар. скрита, сива икономика. Изключение е, когато данъчните органи по друг повод установят получаване на средства от необявени (и несъздадени) трудови договори. Тези поводи основно са свързани с получаване на социални помощи, участие в социални програми, включване в състава на категории, ползващи преференции.

Изводът, който се налага за решаване на проблема с необявените доходи от положен труд или заплатени стоки и услуги, е – трябва да се промени принципът на събиране на данни за данъчния процес. Към настоящия етап той е определен в разпоредбите на ДОПК. Там е регламентирано, че данъчното облагане се извършва на основание данни от данъчната декларация, подадена от пасивния данъчен субект, или въз основа на данни от документи, съставени при осъществена контролна дейност. Промяна може да се очаква, ако „де леге ференда“ се вмени като задължение на всички лица да подават информация не само за приходите, които са получили през съответния финансов период (десетдневка, месец, година), но и за разходите, които са направили във връзка с домакинствата си. Трябва да се отбележи, че по отношение на личните разходи липсва данъчна политика и няма предвидени регулаторни лостове, които да насочват домакинствата и техните колективни или еднолични представители към разходи, които да служат за данъчни облекчения при определяне дължимите данъчни суми. Може да се разработи цялостна концепция за признаване на разходи за подпомагане на конкретни лица, които отговарят на определени критерии – пенсионери, инвалиди, деца-сираци, хора в рисковата среда – наркозависими, лица в пробационни условия и др.

- Потенциални участници. В наказателното производство, когато се установят достатъчно данни и законен повод за неговото стартиране, липсата на информация за евентуалния извършител не спира възбуждането на наказателно преследване. В тези случаи се образува наказателно дело срещу неизвестен извършител. Въз основа на него започват оперативно-издирвателните действия. В данъчния процес не е предвидена подобна наказателноправна хипотеза – за неизвестния извършител. Причината, от една страна, е в липсата на регламент в ДОПК, в който да са предвидени процедури за улеснено търсене на наказателна отговорност. От друга страна, данъчното производство е разработено от законодателния орган основно като административно производство. Няма разписани ясни правила за специализирано и бързо сътрудничество с органите на досъдебното производство. Разчита се на общите разпоредби на НПК, които невинаги са добре известни и правилно тълкувани от данъчните органи. Възможно решение на проблема е създаването на регламент, съобразно който документите, с които приключва данъчният контролен процес, се признават за законен повод да се образува наказателно производство. Необходимо е и наличие на достатъчно данни за констатирано престъпление.

**Структурна и ресурсна обезпеченост на Националната агенция за приходите. Предпоставки за ефективен контрол и необходими промени.** Според вътрешно изследване, проведено в Националната агенция за приходите, по отношение на обезпечеността с човешки ресурси и организация на дейността са направени следните констатации:

*1. В национален мащаб се установява:*

А) Сравнително приемлив дял на органите по приходите в общия брой на заетите в НАП. Те са 65,41% (4661 бр.), което показва, че има възможност техният процент да нарасне за сметка на ръководните длъжности. Основанията за това са, че те са конкретните изпълнители, които трябва да установяват нарушенията и престъпленията. Следователно техният относителен дял е необходимо да бъде значително по-голям, за да се намали натоварването на едно лице.

Б) Нисък процент на юриконсулти и експерти – само 7,09% (505 броя). Те имат решаващо значение, тъй като това са специалистите, които са в състояние да установят сложни, трудно откриваеми, комплексни и с висок размер нарушения и престъпления. След 1.01.2007 г. с „интернационализирането“ на данъчните нарушения и престъпления този контингент от данъчни специалисти ще трябва да обработва и информация за противоправни прояви в рамките на Европейския съюз. Съществува възможност това да стане, като се намали броят на счетоводителите и специалистите (примерно в рамките на 4–5%), т.е. да се оптимизират до 14–15% вместо сегашните 19%.

В) Във функционално направление „Контрол“ органите по приходите също могат да бъдат завишени като брой спрямо ръководните длъжности. С преки контролни функции от органите по приходите са заети 3263 лица (93,42%). Техният дял е висок, тъй като трябва да осъществяват последващ контрол върху облагателните дейности. Предлага се ръководните длъжности да бъдат редуцирани съобразно големината на териториалните дирекции в рамките от 2 до 4 лица. В някои териториални дирекции те са по 8 човека. Тези лица изпълняват ръководни и координиращи дейности. Известно е, че основният акцент при проверката на данъчно-облагателния процес имат органите по приходите, изпълняващи оперативни контролни дейности. Следователно техният брой може да бъде завишен, макар и минимално, за сметка на ръководителите.

*2. Осъществено е и проучване на данъчно-контролната практика в Териториална дирекция – гр. София, където разпределението на заетите лица е следното:*

Общо заетите са 1461 лица. От тях 940 (64,34% от общия брой) са органи по приходите. Това е оперативният персонал, който осъществява пряко контролно въздействие. Те са обособени, както следва:

- в сектор „Обслужване“ са 219 лица, които представляват 23,30% от органите по приходите и 14,99% от общия брой;
- в сектор „Събиране“ са 69 лица, които са 7,34% от органите по приходите и 4,72% от общия брой;
- в сектор „Контрол“ са 652 лица. Те са 69,36% от органите по приходите и само 44,63% от общия брой.

Основната констатация, която може да се направи – въпреки сравнително големият относителен дял на контролиращите (69,36%) спрямо броя органи по приходите, в сравнение с общия брой лица (1461) те са едва 44,63%. Изводът е, че трябва да се завиши броят им, за да има по-голяма полезност от тяхната работа.

От гледна точка на пасивния субект може да се анализира общият брой на извършените ревизии (по данни от НАП).

За 2005 г. проведените от Териториалната дирекция на НАП – гр. София, данъчни ревизии възлизат на 55 676. Като се съпостави този брой с броя лица, които осъществяват ревизии и проверки (652), се установява, че едно лице от сектор „Контрол“ е извършвало около 85 ревизии в рамките на една календарна година. За един месец това са малко над 7 ревизии (7,08), което е около три работни дни за една ревизия. Това е крайно недостатъчно, тъй като част от данъчно задължените лица имат приходи над 50 000 лв. Съгласно изискванията на законодателя всяка ревизия включва етапите: подготовка, осъществяване на контролно въздействие, систематизиране и документиране

не на резултатите и реализация (търсене на отговорности, в случай че има основания за това). Логично е да се предположи, че цялостното изпълнение на всички етапи, изисквани по закона, не могат да се осъществят само за три дни. Законодателят разрешава ревизията да се проведе в рамките на два месеца, а когато е необходимо, този срок може да бъде удължен. Практически от данните се вижда, че в гр. София не е усвояван законово определения срок, а ревизиите са приключвали средно на всеки тридневен период.

3. *Изследвайки една средно голяма Териториална дирекция на НАП*, каквато е в гр. Добрич, се установява, че общо регистрираните задължени лица, които се водят на отчет, са 27 811. От тях 2209 са лица, регистрирани по ДДС. Това са около 10%, а оперативните служители, извършващи контрол, са 73. По този начин един служител контролира около 380 пасивни данъчни субекти.<sup>9</sup> При около 250 работни дни в годината се установява, че един орган по приходите е извършвал данъчен контрол на около 1,52 субекта за един работен ден. Това е основание да се счита, че контролното въздействие е формално, с акцент върху количеството проверени лица.

В резултат на изследваните данни могат да се направят следните предположения за ефекта от провеждания данъчен контрол:

Първо, част от ревизиите се осъществяват формално, като се обхващат предимно обобщените показатели по отделните приходни направления, подлежащи на облагане.

Второ, има данъчни укрития, които остават нефиксирани от органите по приходите. Това означава, че за някои от установените нарушения и престъпления е възможно умишлено да не се реагира – поради липса на време.

Общото заключение е, че част от ревизиите са с ниска резултатност и се провеждат формално. Това е достатъчно основание да се приеме, че е необходимо усъвършенстване в организацията на данъчен контрол.

## **Възможности за подобряване организацията на данъчния контрол**

В древногръцката демократична система е характерно, че се противодейства на корупцията чрез по-голямо участие на населението в управленските решения, мандатност, забрана да се заемат длъжностите повторно и ротационност. В Римската империя корупцията се свързва с възможността чрез подкупи да се „злоупотреби с държавни средства“. Българската държава през 1896 г. приема Наказателен закон, съобразно който явлението „корупция“ съдържа съставите на престъпленията: активен, пасивен и квалифициран подкуп. Стремежът

---

<sup>9</sup> Статистически данни на Окръжна прокуратура – Добрич, Доклад за отчет на дейността през 2005 г.

към ограничаване на явлението корупция е показателен и от приетия Наредба-закон за користните престъпления по служба от 1934 г. В него са включени специални разпоредби за злоупотребата с власт и служебно положение и за корупцията при провеждане на търгове.

В действащото сега законодателство няма легално определение на термина „корупция“. Той е използван за първи път правомерно в чл.2 от Гражданската конвенция за корупцията на Съвета на Европа, която е ратифицирана през 1996 г. и от тогава е част от националното законодателство на България. В областта на данъчния контролен процес е възможно да се проявят следните варианти за корупция: липса на прозрачност; привилегии; бюрокрация; непотизъм; търговия с влияние; търпимост към „сивата икономика“; конфликт на интереси; пране на пари; даване на подаръци и пари; нерегламентирано посредничество; лобирание; латентни икономически връзки и интереси.

Стартиралата през ноември 2002 г. програма „Данъчен комар“ бе създадена, за да се направи списък, съдържащ имоти, на които данъчната оценка е над 50 000 долара, и автомобили, които имат цена над 40 000 долара. Целта бе да се сравни стойността на имотите и автомобилите с данъчно декларираните доходи и имущество. При несъответствие собственикът трябва да докаже техния източник. В резултат на недоказан произход се търсеха възможности за налагане на допълнителен налог и/или изземване на имуществото, придобито по незаконен начин, в полза на държавата. Необходимо е да се отбележи, че и двете мерки не дават търсения обществен ефект, основно защото няма законов регламент. Към настоящия момент съществуват два нормативни акта, съобразно които могат да се налагат допълнителни налози и да се конфискува имущество.

Първият се съдържа в чл.122 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс. Съгласно разпоредбите му при определени условия, като нередовно водена отчетност, липса на документи и др., се пристъпва към определяне на облагаемата величина по преценка на органа по приходите. На практика контролните органи избягват да прилагат посочения текст, тъй като в съдебна зала е лесно оборим. Наличието на субективизъм позволява да бъде оспорена сумата на данъчното задължение. От друга страна, пълната зависимост на преценката от мнението на органа по приходите създава условия за корупционни механизми.

Вторият нормативен акт е т.нар. Закон Петканов, а именно – Закон за отнемане в полза на държавата на имущество, придобито от престъпна дейност.<sup>10</sup> Този закон е съществена нормативна възможност в посока към намаляване на корупцията. В областта на данъчния контролен процес е трудно да се получи синхрон в действията на лицата от комисията, създадена по

---

<sup>10</sup> ЗОПДИШПД, обн. ДВ, бр. 19 от 1 март 2005 г.

закона, и органите по приходите. Основната причина за това е липсата на механизъм, съобразно който пряко да си сътрудничат двете администрации. Решението на проблема би могло да бъде предоставянето на пълен достъп на лицата от комисията до данните, които декларира данъчно задълженото лице. Този обмен на информация трябва да бъде в реално време чрез съответна компютърна програма. Затруднение създава и доказването, че конкретно имущество е придобито по престъпен начин. За да се преодолее този проблем, е необходимо да има разследващи органи, които имат компетентност да осигуряват достатъчно доказателства за повдигане на обвинение срещу неправомерни деяния на данъчно задължени лица. Едно от решенията е да се създаде Служба за фискални разследвания към Националната агенция за приходите, а лицата, работещи в нея, да имат предоставени правомощия на дознатели, които могат да образуват наказателно производство.

Необходимостта от вземане на мерки за въздействие срещу корупцията се доказва от изследването на Константин Пашев – по данни от Коалиция 2000 и Витоша Рисърч. На въпроса: Посочете видовете услуги срещу подкуп, са отговорили 699 лица. Тяхното разпределение е: 55,1% – избягване на глоби и санкции; 44,6% – ускоряване на обслужването по данъчни процедури; 44,1% – по-бързо възстановяване на данъчен кредит; 40,9% – неконстатиране на извършено нарушение; 33,9% – неправомерно възстановяване на ДДС; 23,5% – укриване на данъчни и осигурителни задължения; 17,2% – забавяне на ревизионното производство; 14,4% – допускане на документни измами; 11,3% – предоставяне на вътрешна информация; 20,2% – не знаят и не могат да отговорят.<sup>11</sup> Тези проценти показват, че най-силен е стремежът към корупция, за да се избегнат глоби и санкции и да се получи бързо обслужване на данъкоплатците. Следват проблемите с ДДС, които са свързани с бързото възстановяване на кредит и допускане на неправомерно възстановяване. Необходимо е да се има предвид, че лицата, които не са задължени да водят счетоводна отчетност, защото са физически лица, подлежащи на годишно изравняване на получените през годината доходи, попадат по-скоро в първите два сегмента. Същите са 23,5% за укриване на доходи и дължимите данъци и осигуровки. Характерно за тях е, че са склонни да извършат документни измами и въвеждане в заблуждение на органа по приходите за размера на придобитите доходи и/или имущество. Практически широко разпространен прием е да се завеждат получените приходи на безработни лица, които вече нямат право на помощи, а недвижимото имущество да се купува на името на възходящи роднини, чиито наследници са данъчно задължените лица.

Основно дейността на органите по приходите за противодействие срещу корупцията може да се систематизира в следната примерна последователност:

---

<sup>11</sup> Пашев, К. Корупцията при данъчното облагане, Център за изследване на демокрацията. С., 2005, 40 с.

Първо, усъвършенстване на данъчното и друго законодателство, регламентиращо действително приложими антикорупционни мерки.

Второ, рационализиране на връзките за съгласуване и единност против сега съществуващата корупционна практика.

Трето, подобряване на прилагания подход за подбор на кадри и повишаване на квалификацията на органите по приходите.

Четвърто, комуникационни усилия сред обществеността в посока насърчаване сигнализирането срещу корупция, а в допълнение изграждане на достатъчно и алтернативни канали за подаване на сигнали за корупционно поведение.

### ***1. Субективизъм и причините му в данъчния контрол***

- Обективните условия – общественно-политическите отношения, икономическите условия, законодателната система, която допуска и позволява до определена степен наличието на субективизъм при вземане на решения от съответни длъжностни лица, включително при осъществяване на данъчен контрол.
- Субективните условия се определят чрез професионалните и личностните качества на участващите лица в процеса по реализиране на данъчен контрол – на активния и пасивния данъчен субект.

Възможности за проявление на субективизъм в данъчния контрол:

- В подготовката на студентите за бъдещи специалисти в областта на данъчния контрол се наблюдава липса на практическа подготовка, затруднено боравене с реални документи, слаби правни познания, недостатъчна счетоводна подготовка, ограничен достъп до данъчната администрация, формално протичане на стаж.
- В критериите за оценка при наемане на нови кадри в системата на данъчната администрация е полезно въвеждане на длъжност стажант-инспектор, за която не се изисква стаж, а само определена степен на образование по съответни специалности.
- В спецификата на работните условия, при които се реализира данъчният контрол, е необходима информация за конфликтите на интереси. Подходящо е въвеждането на щатна длъжност за медиатор, психолог или омбудсман.
- Създаване на законови и организационни условия за осъществяване на латентен (скрит) контрол – чрез разрешаване ползването на специални разузнавателни средства (по определен ред) може да се установят и пресекат проявите на субективизъм, насочен към корупционни механизми за въздействие.
- В мотивацията на активния и пасивния данъчен субект за реализиране на контролното въздействие данъчният орган може да бъде мотивиран чрез: допълнително възнаграждение; адаптивно работно време;



отпуски и почивки; гъвкаво прилагане на системата за социални придобивки и др. Данъкоплатците могат да се стимулират посредством: възстановяване на част от платения данък върху добавената стойност, който могат да докажат, че са платили като крайни потребители след представяне на касови бележки и организиране на томбола от тях; получаване на почетни звания и материални стимули за коректност към фиска; документиране на перфектността им при изпълнение на данъчни задължения и др. Наложително е и изграждане на електронна система за информация в реално време.

## ***2. Предпоставки и ползи от създаването на Служба за фискални разследвания***

С приемането на страната ни в ЕС се създават реални условия за „интернационализиране“ на престъпленията в данъчния процес. Реална е опасността към България да се насочат лица с престъпни намерения, които не могат да бъдат осъществени в тяхната държава поради наличие на организация, контролираща фискалните престъпления. За да не бъде страната ни „данъчен рай“ за престъпни деяния, е необходимо да се създаде структура за противодействие. Същата трябва адекватно да реагира в случаите на подготовка за извършване на данъчни престъпления и да преустановява извършването им, да е в състояние да събере доказателствен материал за търсене на съответната отговорност, след като данъчните престъпления станат факт.

По данни на Националната агенция за приходите през 2001 г. допълнително са установени данъчни задължения, възлизащи на 920 383 834 лв. За 2002 г. се наблюдава ръст от 112,83%, а събраната сума е 1 038 512 949 лв. За 2003 г. допълнително внесените данъци са 1 213 846 614 лв., което е 116,88% повече от 2002 г. За 2004 г. са установени допълнително 1 662 053 958 лв., т.е. 136,92% повече от сумата за 2003 г. През 2005 г. са открити допълнителни данъчни задължения в размер на 2 090 259 559 лв., което е 125,76% повече от сумата за предходната година и 227,11% повече от сумата за 2001 г.

От тях най-голям е делът на сумите по Закона за данък върху добавената стойност, следван от сумите по Закона за корпоративно подоходно облагане. Стойността на средствата по Закона за облагане доходите на физическите лица възлиза на 95 140 563 лв. за 2005 г. Необходимо е да се отбележи, че за последните пет години (2002–2004) тяхната събираемост дори намалява, без да има данни за намалели укрития на лични доходи.

Проверените лица са както следва: за 2003 г. – 35 435; за 2004 г. – 34 847, а за 2005 г. – 33 212. Данните показват, че увеличените допълнително установени данъчни задължения са при намаляващ брой данъчни субекти. Спадането за всяка година е както следва: за 2004 г. – с 98,34%, а за 2005 г. – 95,31%. Това означава, че по-малък брой лица извършват укриване на данъци в по-големи размери.

Проведените ревизии за 2003 г. са 36 394, за 2004 г. – 37 301, за 2005 г. – 38 782. Въз основа на така посочените данни се установява, че броят на ревизиите расте съответно с 2,49 и 3,97% за всяка година. Направеният анализ е въз основа на данни, представени в табл. 1.

Таблица 1. *Допълнително установени данъчни задължения*

Основание	2001 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Допълнителни задължения	920 383 834	1038 512 949	1213 846 614	1662 053 958	2090 259 559
Брой данъчни субекти	няма данни	няма данни	35 435	34 847	33 212
Брой ревизии	няма данни	няма данни	36 394	37 301	38 782

Като се съпоставят допълнителните приходи за бюджета с броя нарушители и броя на ревизиите, може да се направи извод, че са извършвани с около 2,5 до 4% повече ревизии на около 2 до 5% по-малък брой данъчно задължени лица, а допълнително откритите за бюджета приходи нарастват от порядъка на повече от два пъти. Следователно укриването на доходи е процес, който се увеличава. За да бъде ограничен, е необходимо усъвършенстване организацията на данъчния контрол.

В категорията „данъчни престъпления“ през 2005 г. попадат общо 318 следствени дела. Най-голям е броят на престъпленията против финансовата, данъчната и осигурителната система. От тях новообразувани от началото на годината са само 79. Делът им в общия брой предварителни производства възлиза на 2,3%. В сравнение с предходната година е налице ръст на тези дела с 32%. Приключени са 22% за 2005 г. срещу 11% за 2004 г. За трета поредна година като проблем при работата по тези дела се наблюдава фактът, че по 87% от тях разследването продължава за срок по-дълъг от девет месеца. Причините за бавното разследване са предимно обективни и са необходими сериозни организационни промени, за да се намалят. От приключените дела 1% са спрени производства, 8% са внесени в съда, 4% от тях са разгледани и има 7 лица, които са осъдени с влезли в сила присъди.

Общият извод е, че въпреки констатациите на органите по приходите за данъчни престъпления доказателствата за тях не са достатъчни или не са годни за издаване на осъдителни присъди спрямо извършителите. Това налага усъвършенстване организацията на данъчния контрол и създаване на структура, която да оцени наличните данни с оглед качеството им в бъдещ съдебен процес.

Намерението да се създаде данъчна полиция датира от преди около петнадесет години. Привържениците на това предложение го подкрепят с

аргументи за увеличени брой противоправни данъчни прояви и за необходимостта от подобна структура. Противниците изявяват мнение, че не е необходимо да се разконцентрират полицейските правомощия. Те посочват отрицателните последици от въвеждането на разследващи правомощия в органите на Министерство на финансите. В резултат на обществената дискусия и политическа воля бе създадено Бюро за финансово разузнаване, което по-късно бе преименувано в Агенция за финансово разузнаване, която, от своя страна вече се намира в структурата на Държавната агенция „Национална сигурност“, сега ДАНС. Понастоящем функциите ѝ са насочени основно към разкриване и противодействие на прането на пари.

Мястото и статусът на новата структура – Агенция за фискални разследвания – следва да бъде в рамките на Националната агенция за приходите. Решението зависи от волята на политическото ръководство на страната, но трябва да се имат предвид предимствата и недостатъците във всеки вариант – както за наименование, така и за мястото и функциите на подобно формирование.

За да се вземат обосновани решения за предаване на задължените лица на съд, е необходимо да се работи в условия на достатъчна информираност. Това определя в правомощията на част от служителите да влизат функциите по разузнаване и събиране на данни, които на по-късен етап могат да се превърнат в улики. Такива служители има в данъчните офиси на САЩ, т.нар. данъчни агенти. Тяхното предназначение е единствено да набавят за системата необходимата информация, която е от значение за данъчното облагане. За целта те имат право да извършват задържане; разпитване; вземане на обяснения от уличените лица и показания от свидетели; използване на специални разузнавателни средства (по определен в Наказателно-процесуалния кодекс ред); изземване на доказателства; обискиране на лица; извършване огледи на помещения. Данъчните агенти могат да използват тези, а и всички други подходи, необходими за събирането на данни.

По-високото ниво от служителите в Службата за фискални разследвания могат да бъдат данъчни дознатели. Те са лицата, които анализират събраните информационни масиви, групират данните и въз основа на изводите вземат мотивирани решения. Въз основа на техни искания в процеса взема участие специализиран прокурор, те инициират извършването на явни проверки и латентен контрол чрез внедряване на агенти и дознатели в рискови структури, фирми и браншове; провеждат предварително разследване, което се осъществява служебно или по искане на съда или на друг държавен орган. Целта е бързо и качествено да се събере доказателствен материал, който ще се признава в съда. Положителен ефект би оказало обособяването на Данъчен съд, какъвто има в ЕС и в други държави.

Посочените функции са насочени към разкриване на подготовка за извършване на данъчни противоправни деяния и на консумирани състави на установени в Наказателния кодекс престъпления. За да не се дублират функциите на

лицата от Службата за фискални разследвания и на другите органи по приходите, е необходимо да се реши каква комуникация ще поддържат. Не би следвало разследващите лица да имат право да извършват данъчни ревизии и облагане. Определянето на дължимите данъчни задължения не е предмет на разследване и трябва да бъде ограничение в дейността на органите от Службата за фискални разследвания. Нейното предназначение е да бъде специализиран държавен орган за досъдебно наказателно производство за всички деяния, които се отразяват върху събираемостта на публичните приходи. Когато се установят данни за други престъпления, е необходимо да се уведоми наблюдаващият прокурор, под чието ръководство се осъществява дознанието. Съществуването на разследваща структура би стимулирало своевременното доброволно плащане и би въздействало превантивно за ограничаване на престъпленията срещу фиска.

Органите на Службата за фискални разследвания ще определят дали едно деяние е данъчно престъпление, кога да се съобщи за него на ръководителя на контролния екип, на началника на отдела и директора на подразделение на НАП. Тези органи трябва да имат правната възможност да стартират наказателно производство и да събират доказателствен материал, координирайки участието на органите на досъдебно производство и на данъчен контрол.

Чрез децентрализиране на дознателските функции се създава възможност да не се прекъсва контролният процес, а събраните в хода на осъществяването му доказателства да могат да се ползват в един бъдещ съдебен процес.

Функционирането на Службата за фискални разследвания налага да бъдат обособени различни звена, които да комуникират освен помежду си и с Министерството на вътрешните работи, Прокуратурата, Европейската служба за борба с измамите (ОЛАФ), Министерството на финансите и Агенцията за финансово разузнаване.

### ***3. Амнистия. Теоретически основи и приложимост в България***

След установяване на данъчно престъпление то може да не породи предвидените от закона наказателни последици в условията на амнистия. Когато противоправното деяние има характер на нарушение, е възможно административната санкция, заедно с главницата, да не се погасят по давност поради опрощаване или при погиване на длъжника. В случаите, при които деянието е престъпление, тези способности за погасяване са неприложими. Единствено данъчната амнистия може да се приложи за данъчни престъпления, доказани с влязла в сила присъда.

За разлика от помилването, което се прави от президента, амнистията е акт на Народното събрание. С него законодателният орган прави „преценка на общественото значение на вече извършени престъпления“.

При финансовата амнистия Народното събрание „едностранно, със закон се отказва от плащанията в полза на държавата“. Въз основа на гласуван Закон за амнистия се постигат следните цели:

1. Създава се статистическа информация, показваща по-малък брой извършени данъчни престъпления. От съпоставянето на така получените редуцирани стойности на осъществени данъчни престъпления и осъдените лица се прави извод за добро управление, спомогнало да се намали престъпността.
2. В зависимост от областта, към която е насочена амнистията, се търси допълнителен ефект. Той може да бъде социален – при финансова амнистия на средства, които се дължат от голяма маса от хора, например здравни осигуровки.
3. Намаляват се финансовите разходи за обслужване на процеса по установяване на извършеното престъпление и завършване на досъдебно и съдебно производство. Това се отнася и за средствата, необходими за издръжка на лицата, изтърпяващи наказание „лишаване от свобода“.
4. Реализира се икономия от човешки ресурс – намален е броят на дознатели, следователи, прокурори, съдии, адвокати, свидетели, съдебни експерти и трети лица. Последните имат отношение към процеса по събиране, представяне и преценка за допустимост на доказателствата и доказателствените средства. Те са необходими, за да се установи по безспорен начин извършването на престъплението.
5. Дава се възможност извършителите на престъпни деяния да се организират в латентно лоби за въздействие върху народни представители, особено в края на мандата им. Целта е те да приемат Закон за амнистия в определена област. Логично е насочеността да е към сфера, в която има значими финансови ресурси. Свободните и нелегализираните платежни средства дават възможност за оказване на корупционен натиск, чрез който да се постигне финансова амнистия на средства, чийто произход не може да се докаже по легален начин.
6. Допуска се незаслужен либерализъм спрямо извършителите на данъчни престъпления.

Наличието на данъчна амнистия демотивира контролните органи в дейността им по установяване и доказване на данъчни престъпления и не допринася за тяхното ограничаване.

## Заклучение

Данъчните нарушения, както и данъчните престъпления формират значителен дял от сивата икономика в България. Извън всякакво съмнение е, че укритите доходи и печалби, осъществяването на икономическа дейност „на тъмно“ вредят на социалната сигурност и рушат авторитета на държавната власт. Степента на обществената опасност на престъпленията към личността например е дотолкова висока, че тези деяния са дефинирани като престъпления и за тях да се реализира наказателна отговорност. Невинаги е така по повод на данъчните простъпки. Причините за тези трудности са много: организационни – начинът и организацията на дейността на НАП подлежат на усъвършенстване; законодателни – противоречивата законодателна воля често създава нормативни разрешения, които не способстват за еднаква практика и реално противодействие на сивия сектор; координационни – една от най-често срещаните трудности в противодействието на неформалната икономика е способността на държавните органи да си взаимодействат ефективно и да работят заедно за постигането на определена цел.

Не на последно място е и политическата воля за изграждане на нов специализиран орган – звено за фискални разследвания, чиято основна отговорност ще бъде детерминирането на данъчните престъпления от административните нарушения, събирането на доказателства и организирането на процесите в досъдебната фаза на наказателното преследване на данъчни престъпници. Антикорупционните мерки също са задължителен елемент от усилията на държавната власт, като основен приоритет следва да се даде на разработването на надеждни, бързи и сигурни канали за сигнализиране за корупция, както и въвеждането на детайлни описания на бизнес процесите на съответните организации и ведомства. Предприемането на тези групи мерки, в комбинация с активното популяризиране на законовите изисквания, права и задължения на данъкоплатците, ще даде възможност държавните органи да укрепят капацитета си и да постигнат желаната цел – намаляване на дела на сивата и черната икономика в България.

# ИКОНОМИКАТА НА ИНФОРМАЦИОННОТО ОБЩЕСТВО

*Николай Доманов*

## Въведение

„Ако трябва да се избира между Фауст и Прометей, аз предпочитам Прометей“ – тази сентенция принадлежи на Балзак и е изразена с присъщата му безкомпромисност.

И все пак дилемата не е толкова проста и изборът едва ли е толкова еднозначен. Според легендата Прометей дал на хората огъня и станал своеобразен символ на новото, на техническия и научен прогрес, на цивилизацията. Различно от Прометей, Фауст се вълнувал от проблема за смисъла на земното съществуване и вечното търсене на човешкото щастие.

Обединени, двете начала биха показали същността на човешкия прогрес и биха били идеална комбинация, но симбиозата помежду им е доста сложен процес. Неслучайно Жан-Жак Русо в специален трактат доказва, че научно-техническият прогрес не съдейства за подобряването, а напротив – за влошаването на нравите.

Социалните причини за този феномен – проблемът на коренното ново, се състои в общественото неравенство. Какво става с обществото и със самия човек; по-добре ли му е; по-леко, по-интересно и по-скучно ли живее; получава ли той духовното богатство, отредено му от Земята, щом е дарен с правото да съществува?

Поставят се много въпроси, а отговорите съвсем не са лесни, а още по-малко еднозначни. Едно обаче е сигурно – човечеството върви напред и се развива по своеобразен и необратим начин. Докъде ще стигне, едва ли някой знае, но къде е сега и накъде се е запътило е част от проблематиката, засегнатата в настоящата разработка.

Безспорно в центъра на обществото днес е информацията. Едва ли в друг период на човешката история така силно, безкомпромисно и бързо се налага нова парадигма. Старото земеделско общество, отдавна и безвъзвратно заменено от по-модерното индустриално общество, от своя страна пък изместено от днешното информационно общество, представя най-общо общественото развитие в обозрими исторически граници.

Интерес представляват всички аспекти на това ново общество, в което ние живеем. Тема на настоящото изследване обаче е икономиката му като негов особено важен елемент – същност на икономическите процеси, развитието им през различните общества, като акцентът е поставен върху най-новите аспекти на „информационната икономика“: електронната търговия,

електронните пари и разплащания, информацията като основен ресурс в информационното общество. Особено внимание се отделя на нуждата от регулиране на икономическите процеси в информационното общество, ролята на държавата в процеса и накрая правото като нормативен регулатор на икономическите процеси в информационното общество.

В началото на изследването са посочени еволюционните изменения в обществената структура. Съвсем накратко е представена характеристиката на земеделското общество и основните икономически процеси в него. По-подробно е разгледана същността на индустриалното общество. Място е отделено на своеобразния еволюционен преход между него и новото информационно общество. Накратко е представена и теоретичната позиция на „рисковия“ свят.

Направен е опит накратко да се разкрие същността на икономиката в нейния традиционен смисъл. Освен това са представени основните характеристики на информационното общество. Особено ценен е опитът да се даде определение на явлението информационна икономика.

Освен това се разглеждат и някои основни принципи от теорията на управлението. Целта е да се направи преценка дали и как новата информационно икономическа система подлежи на управление, регулиране и контрол. Засегнат е въпросът за държавното регулиране на икономическите процеси в традиционния модел на икономика, като е направен паралел с информационния модел. Накрая е представена част от материята за информационното право като нормативен регулатор на икономиката на информационното общество.

Икономиката, политиката, правото, обществените ценности и най-вече човекът сами по себе си коренно са се променили в сравнение с тези отпреди 200 години. Теорията посочва два основни феномена, които определят тези промени – развитието на структурите на обществена заетост и развитието на технологиите.

## **Еволюционни изменения в структурата на обществото**

**Същност на земеделското общество.** „Далечното“ земеделско общество се характеризира с ниско ниво на интелектуалното развитие въобще. Налице са редица примери, сочещи бъдещо развитие, но моментното състояние е доста „незадоволително“. Повече от 60% от работната сила е съсредоточена в селското стопанство – ферми, дребни и средни собственици, земеделски кооперации и т.н., и по тази причина по-голямата част от населението живее в селата. В англосаксонските държави управлението през земеделската ера е с минимално влияние върху социалния живот.

Така наречената земеделска ера започва приблизително някъде в началото на XIX в. и завършва около 1890 г. През този период характерна за иконо-



миката е схемата стока-пари-стока. Разменната (бартерната) търговия е все още в разгара си. Държавната намеса в икономическия живот е минимална, т.е. системата е самоуправляваща се.

**Същност и характеристики на индустриалното общество. Преходни положения.** Индустриалната ера започва след революциите в Европа от средата на миналия век, едно далечно ехо на Великата френска революция, както и след Гражданската война в САЩ. През периода възникват категориите на т.нар. сини и бели якички (така в САЩ наричат съответно работниците и чиновниците в частния и държавния сектор). Тези процеси предизвикват дълбоки промени в структурата на обществената заетост, както и в характера на политиката през този период. Възниква т.нар. класа на работниците, което предизвиква масов прилив на население от селата към градовете.

Промишлеността е най-характерната форма на производството на индустриалното общество. Политиката в демократичните държави в индустриалната ера е свързана с особеностите на индустриализирането на производствените процеси, придружено с масова урбанизация на хиляди населени места, както и свързаните с това масови процеси на вътрешна и външна емиграция.

Постепенно става ясно, че така изразеното масово струпване на човешки маси в градовете и респективно обезлюдяването на селото предизвиква редица негативни явления, които поставят пред изпитание демокрацията през периода. Масираното производство се подчинява на законите на т.нар. къси и дълги цикли, през които настъпват явления на насищане на пазара от производствени стоки, без да има възможности за тяхното реализиране. Друга негативна последица е това, че в движенията на човешките маси в такива мащаби възникват условия за крайна бедност, което поражда всеобщо недоволство.

В индустриалното общество относителният дял на интелектуалните или полуинтелектуалните работни места неизбежно се увеличава. Има нужда от все повече хора с техническа квалификация. Започват да се разграничават количествено две категории – на техническата интелигенция (трудещите се в индустриалното общество) и нетехническата интелигенция, чиято техническа квалификация има малко или много хуманитарен характер, например специалистите по новоразвиващите се средства за масова комуникация.

Новите обществени тенденции влияят и върху развитието на икономическите процеси. Постепенно обществото преминава в етап на постиндустриализъм, характерен с високия си рисков фактор.

**Новото „рисково“ информационно общество – същност и характеристики.** Рисковият режим на икономиката в контекста на новото световно рисково общество означава, че по принцип всичко е възможно и следователно нищо не може да бъде предвидено и контролирано. На практика рисковият режим променя характеристиките на рефлексивната модернизация на трудовото общество.

Характерна черта на новия, пронизан от знание труд в информационното общество е само прилагането на знанието към знание като основен източник на производителност. Именно тази постоянна размяна между основани на знание технологични иновации и прилагането на тези технологии, за да се създадат нови поколения, основани на знание технологии и продукти, не само задвижва спиралата на производството в постиндустриалното общество и поддържа хода му, но и го ускорява.

В процеса на прехода границата между индустриален сектор и сектора на услугите се размива. В прехода към информационно общество не се формира нов сектор на производство. По-скоро господстваща позиция заема зависимото от знание повишаване на производството – в земеделието, промишлеността и услугите, което руши границата между „блага“ и „услуги“.

Някои учени все още правят опити да тълкуват динамиката на информационната икономика посредством категории и допускания на старата трудова парадигма, като по този начин те определено подценяват нейния действително революционен потенциал. Той се създава предимно от възможността за директна он-лайн комуникация между различни видове дейност – развитие, производство, управление, приложение и разпределение. Всичко това има една-единствена последица и тя е разпадането окончателно на старата териториализирана парадигма на индустриалното общество. Светът навлиза в нов етап от своето съществуване и това трябва всеки да разбере. Новото виртуално пространство, в което пребивава все по-често съвременното общество, поставя нови измерения. Ако липсата на граници и ограничения може да се нарече измерение, то тогава е точно така. Постепенно самият човешки живот получава нови измерения. Новото информационно общество постепенно формира всички атрибути на предходниците си и добавя много повече – а именно – липсата на ограничения. Ето как напълно неусетно, но постоянно и методично, човешкото познание еволюира към нещо определено ново и различно. В този различен свят задача на изследователите е да търсят и анализират новите аспекти на познанието. И както няма общество без право и икономика, така и в новото информационно общество намират битие електронната икономика и информационното право. Някой ще каже, че това е просто едно ново битие на вече добре познати обществени системи – и донякъде ще е прав. Истината е, че всъщност това ново битие тепърва ще поставя не само нови предизвикателства, но и нови измерения на старите системи.

Нека се вгледаме в новата „стара“ икономика. В съвременния свят на глобални рискове Фордовският режим на стандартизирано масово производство на базата на фиксирано, сегментирано, йерархично разделение на труда става решаваща пречка за реализиране на капитала. Когато търсенето е непредвидимо в количествено и качествено отношение, когато пазарите са диверсифицирани в световен мащаб и поради това са неконтролируеми, когато

информационните технологии правят едновременно възможни нови видове децентрализирани и глобални форми на производство, тогава принципите на стандартизирано производство и на труд вече не са приложими, защото закостенялостта на Фордисткия режим значително повишава разходите.

Така накратко изглежда историческият преход между индустриалната и информационната ера. Всъщност процесът на еволюция, макар и привидно кратък, е доста комплициран. Безспорно налице е прогрес. Но прогресът, както пише социологът Дюркем, предполага съждение на оценка, утвърждаване на превъзходството на съвременните общества над обществата от миналото, но по принцип едно научно знание не трябва да прави оценъчно съждение и следователно понятието прогрес се оказва автоматически изключено.

Всъщност натрапчива става мисълта, че някои човешки дейности са от такъв характер, че не можем да не признаем определено превъзходство на настоящето над миналото и на бъдещето над настоящето. Това са най-вече дейностите, чиито продукти се натрупват или чиито резултати имат количествен характер. Човешката история налага съхраняването чрез самата си същност. Съхраняването дава възможност за прогрес тогава, когато отговорът на едно поколение на предшестващото поколение се състои едновременно в съхраняване на придобитото преди това и в прибавяне към него. Очевидно е, че характерна дейност за прогреса е научната дейност. Науката сама за себе си е дейност, която прокламира, че установените истини остават валидни за следващите поколения в приблизителна степен. Бъдещето на науката е сбор от знания.

Характерно за сферата на прогреса си остава сферата на научното развитие. Така прочутата формулировка на Паскал: „Цялото човечество може да се сравни с един човек, който непрекъснато се учи“, своеобразно обрисова човешкото прогресиране.

Антрополозите твърдят, че е имало три големи технологични революции. Първата е първопричина за поява на човешкия род, когато той се е научил да използва огъня и най-простите оръдия; тя се ситира преди много хиляди години. Вторият период започва преди около десет хиляди години, когато човекът се научил да отглежда растенията, да опитомява животните. Това била появата на неолитичните общества, а след това на цивилизациите. Третата технологична революция е онази, в чиято среда се намираме, а конкретната ѝ част е именно информационната ера, където човек и компютър съжителстват буквално заедно.

Новото общество е продукт на еволюция, а не на революция. Прогресът на обществото се характеризира най-вече с континуитет и оттам с устойчивост и иновативност. Всъщност в контекста на обществените промени се променя и икономиката. Икономическият прогрес обаче е нещо по-различно и съвсем не дотам ясно и сравнително непроменливо. Ако трябва да се избегне спорът,

може да се каже, че икономическият прогрес се измерва чрез количество ценност, произведено от всеки индивид, или че напредъкът на икономиката се дефинира от увеличаването на колективните ресурси по отношение на количеството население, както често се казва в съвременната икономическа теория.

Не трябва да се забравя, че икономиката няма за цел да произвежда максимално количество блага, а да разреши проблема за основната бедност на обществото, да осигури човешки условия на живот на възможно най-голям брой индивиди. Не е доказано обаче, че трудовите условия на човека се подобряват с увеличаването на производството на глава от населението, както и че с натрупването на колективното богатство разпределението на наличните блага между индивидите е задължително справедливо. С други думи, една ефикасна икономика не е задължително справедлива икономика.

Увеличаването на националния доход не се състои просто в произвеждане на все повече и повече блага от една и съща категория, а в непрекъснатата промяна на организацията на производството и следователно в разпределението на работниците между различните отрасли на икономиката.

Една икономика с бърз растеж е онази, която се намира в процес на постоянна революция, а информационното общество се формира еволюционно. Това означава ли, че в контекста на новото общество не може да се формира една бързо растяща икономика? Отговорът е „да“. Тук е мястото да се помисли върху въпроса за същността на електронната икономика. Безспорно бихме приели, че когато различни икономически процеси – например търсене и предлагане – се развиват във виртуалното пространство, това е действие на икономиката във виртуалното пространство. Както знаем, то е ново нематериално битие, в което намират проявление редица обществени явления. Не е ясно обаче дали обществото, прехвърляйки част от функциите си в новото битие, създава изцяло ново явление или просто променя средата на проявлението му. Смисълът е да се разбере дали новите явления – електронна демокрация, електронно гласуване, електронно здравеопазване, електронно образование, електронно правителство, електронна икономика – са напълно нови по своя характер явления, или те са запазили познатите ни от преди поколения черти. Еднозначен отговор няма, а истината е някъде по средата. Някои от вече съществуващите явления просто намират ново проявление в това ново битие. Но има и такива процеси и явления, които самото информационно общество създава във виртуалната среда. Те са непознати досега, те имат нужда от нова и първична правна регламентация, в тях се заражда и живее в пълна сила духът на новото общество.

Икономиката е от първата категория явления. На този етап от развитие как икономиката, схващана в нейния традиционен смисъл на регулираща производството и задоволяването на потребностите, трудно ще възникне с нова

същност във виртуалната среда. По-скоро нейни аспекти като електронното плащане и електронната търговия са просто проявленията ѝ в новото битие.

Мястото си на основен ресурс утвърждава информацията.

Информационната ера предизвиква радикална промяна в структурата на обществената заетост. Тя е свързана с бурен растеж и развитие на системите за обработка и предаване на информация (компютри, компютърни центрове и мрежи, съобщителна техника и др.), което променя изцяло облика на обществото. Именно през информационната ера възниква маркетинговият аспект на свободното пазарно стопанство, което се оказва мощно средство срещу цикличните явления, констатирани през ранните стадии на индустриалната ера. В наши дни, макар и не дотам осезаемо, почти всички участници в обществения живот зависят от функционирането на главните механизми на информация, характерни за информационната ера: статистическата служба, научноизследователските институти за социална информация и статистика, статистическите политически изследвания на обществото, масмедияте, компютърните центрове и сателитите.

Както се сочи, сред важните признаци на информационното общество е свободното получаване, разпространение и използване на информация. Информационната дейност преобладава, а информацията е най-ценният ресурс. Централни фактори в повечето социални процеси са запазването, обработването и използването на информацията. Същевременно информационните технологии формират най-съществената инфраструктура на обществото. Освен това именно информацията и информационните технологии са съществен фактор на обществените промени. Съдържанието на преобладаваща част от социалните и политическите решения се определя чрез използване на информация и информационни технологии.

## **Икономика и икономически процеси в „традиционното“ и в новото информационно общество**

**Същност на икономиката.** Икономиката е свръхсложна, високовероятностна и саморазвиваща се система от отношения между хората, която се характеризира с няколко особености: 1) всички те произтичат от едно основно икономическо отношение, наречено собственост върху средствата за производство; 2) тези отношения се осъществяват практически посредством обмяната на продукти на труда между хората; 3) отношенията постоянно се изменят и минават в нови състояния под въздействието на една специфична сила, наречена икономически интереси.

Икономиката е свръхсложна, защото е отношение между хората. Вероятностна, защото няма нищо сигурно и постоянно, т.е. има рисков характер.

На практика зависимостите не са твърдо определени, а са вероятностни и променливи.

Сложната икономическа система е изградена от редица подсистеми. Според някои изследователи това са различни отрасли и сфери на производство. Отраслите са части от икономиката, за които е специфично, че използват определени технологии. Могат най-общо да се разграничат следните подсистеми: селско стопанство – произвежда продукти, като използва в производствения процес биологически ресурси; производството в селското стопанство обслужва и развива биологията на растенията и животните; селското стопанство е производство, което добива суровини от животни и растения; горско стопанство – аналогично на селското стопанство; добивна промишленост – добив на небιологични суровини, руди и др.; индустрия – произвежда всичко останало; строителство, транспорт, съобщения; здравеопазване, образование, изкуство, култура, наука (производство на знание за реалността). Човешка дейност, насочена към опознаване, разбиране и обяснение на действителността. Чрез знанието разкриваме възможности за оползотворяване.

По-надолу ще се спра съвсем накратко на т.нар. икономика на знанията.

С други думи, икономиката е тази област на човешкия живот, която е свързана с производството, размяната и потреблението на блага и услуги. Икономистът не се занимава с вещи, а с икономическите отношения между хората, между хората и вещите – това, което обхваща функционирането на икономиката. Отделните самостоятелни единици, функциониращи в икономиката, са стопанските субекти. Те се разделят на три групи: домакинства, частни предприятия и публични стопански субекти. Стопанските субекти приемат решения и предприемат действия и трансакции в определена обществена и природна среда. Стопанското действие е всъщност всичко, което прави стопанския субект. А трансакцията е преминаването на благо от един към друг субект. Трябва да се има предвид, че крайната цел на всяка стопанска дейност е потреблението.

Естествената социална среда, в която протича съответната стопанска дейност, поставя различни ограничения във възможностите за избор и действие на всеки стопански субект – ресурсни, институционални, етични. Ограниченията от различен характер създават външните условия за стопанска дейност, а оттук рационално е поведението на стопанските субекти, с което те преследват максимални, респективно минимални значения на променливите величини при съобразяването с външните условия. Стопанската дейност е ориентирана към бъдещето и се основава върху очаквания. На практика тя е част от общия рисков елемент на обществото.

## Информационна икономика

**Същност и отграничения.** Накратко, информационно е обществото, в което масово и без значителни ограничения се използва общодостъпна информация, както и различни по вид и съдържание технологии за събиране, съхраняване, натрупване и пренос на данни. От друга страна, икономиката като област на човешкия живот е свързана с производството, размяната и потреблението на блага и услуги. Обект на изследване от икономическата теория са индивидуалните потребители и потребителски групи, поведението на т.нар. микроединици в тяхната цялост, световното стопанство.

Въз основа на казаното дотук може да дефинираме информационната икономика като *икономиката на информационното общество*. Без да ставам семантично отегчителен, ще кажа, че според мен в случая предложът има значение. Когато казваме икономиката в информационното общество, имаме предвид съществуването на традиционните икономически процеси в новите реалности на бърз пренос, използване и съхраняване на информация. Изобщо, производството, търсенето и предлагането на стоки и услуги в съвременния модернистичен свят.

Когато се каже икономика на информационното общество, се има предвид нещо съвсем друго. Това са икономическите процеси които протичат или дори са зародени в самото електронно пространство – полето на изява на новите информационни технологии. Освен процеси това са и взаимодействия и взаимоотношения между основните стопански субекти, от една страна, и между стопанските субекти и самото информационно общество, от друга.

От изложеното става ясно, че информационната икономика съществува в две пространства, има две същности – вътрешна (идеална) и външна (реална). Това разграничение не трябва да се абсолютизира. То идва да покаже, че част от характеристиките на традиционната икономика не могат да се приложат към информационната и обратно. Най-ясен е примерът с производствената сфера. Чистото производство на продукти, характерно за „външната“ икономика, не съществува при информационната. Последната се е съсредоточила само да събира, съхранява и запазва значима информация относно икономическите субекти и техните отношения. Единствено производствен аспектът, свързан *per se* с информацията.

На практика при функционирането на информационните икономически процеси обществената действителност се променя, а това е източник на нова информация, която сама по себе си също може да е нова промяна в обективната действителност, способна да предизвика промяна.

Реално погледнато, на този етап от общественото развитие е немислимо съществуването на виртуално пространство, откъснато от реалния свят.

Традиционното съществуване на икономиката в новото общество не представлява интерес. Другояче стои въпросът с икономиката на информационното общество, например при електронната търговия и електронните разплащания. Всъщност именно отношенията на икономическите субекти се развиват в случая в нова виртуална среда. Последната е нелимитирана по презумпция, което респективно не поставя под въпрос наличието на традиционни проблеми като трансграничност, ограничени възможности, малки асортименти, твърде сегментирани целеви групи.

Проблемите тук стоят на друго равнище – защита на индивидуалните интереси и оттам на обществените интереси. Обменът на информация в чистия смисъл на думата също поставя редица проблеми като достъп до и защита на личните данни и др. С тези въпроси по-подробно се занимава информационното право. Те са твърде обемни за целта на настоящата разработка и няма да бъдат разглеждани в нея.

Да се даде еднозначно определение на информационната икономика би било несериозно начинание. Все пак, имайки предвид редицата особености, посочени по-горе, информационната икономика може да се определи като *сфера на човешкия живот, свързана с размяната и потреблението на стоки и услуги чрез широкото използване на общодостъпна информация и технологии за събиране, съхраняване, натрупване и пренос на данни, която преимуществено битува в идеална форма.*

Някои автори посочват още много и различни аспекти на информационната икономика, незасегнати в разработката, но те така или иначе се свързват с въпроса за отношенията между стопанските субекти и между стопанските субекти и самото информационно общество.

**Икономика на знанието (knowledge driven economy).** Тази нова икономика на знанието е може би новото битие на традиционната икономика в новото информационно общество. Повторението на „ново“ не е случайно. То идва да покаже по-различна трактовка на икономическото развитие. Земеделското общество имаше икономика, основана най-често на простата размяна в силно ограничен ареал. Индустриалната ера доведе до много сътресения и оттам до много разрешения, някои сполучливи, други – не, но основите на пазарното и командното стопанство бяха поставени именно тогава. Може би новото общество, живеещо в информационната ера (пространство без ясни граници), неусетно създава нов облик на досега познатата икономика, като оставя простото производство и линейно разпределение назад и на преден план издига един нов аспект на стопанството – създаването и разпределението на новия ресурс – информацията под формата на знание.

В последните десетилетия – с либерализацията на световните пазари, динамичното развитие на новите информационни технологии и бързото нарастване на ресурсите, отделяни за обучение и иновации – знанието се пре-



върна в основен производствен ресурс и критичен фактор за успеха на отделни компании и държави, а „икономика на знанието“ стана ключова дума.

От средата на 90-те години на миналия век „знанието“ неизбежно присъства в почти всички доклади на международните организации. Срещата на европейските лидери в Лисабон през 2000 г. постави амбициозната цел през следващото десетилетие – Европа да стане „най-конкурентната и динамична икономика, базирана на знанието“ в света. Всяка година в рамките на Пролетния съвет на държавните ръководители на страните членки Европейската комисия прави преглед на напредъка към достигането на тази цел и на оставащите предизвикателства. През 1998 г. Световната банка посвети своя годишен доклад на „Знание за развитие“. По-късно Световната банка разработи методология за оценка на знанието и стратегия за създаване на икономика, базирана на знанието в страните – кандидатки за членство в ЕС.

Аналитиците от Световната банка предлагат теоретична рамка, според която икономиката на знанието се състои от четири основни стълба: благоприятна икономическа, институционална среда и управление за развитие на предприемачеството; добре развита информационна инфраструктура; създателен и добре обучен човешки капитал; национална иновационна система, способна да реализира продукти с високо съдържание на знание.

Основна характеристика на икономиката на знанието е създаването, запазването, разпространението и използването на полезно знание за постигане на ускорени темпове на растеж и по-голяма конкурентоспособност.

За да бъде възможна оценката на икономиката на знанието, абстрактните четири „стълба“ трябва да бъдат представени чрез конкретни показатели. Световната банка предлага и инструмент за измерване на икономиката на знанието, наречен методология за оценка на знанието (Knowledge Assessment Methodology <http://info.worldbank.org/etools/kam2004>). Тя дава възможност за сравнителна оценка на развитието на икономиките през призмата на знанието.

Общият индекс на развитие е наречен индекс на икономика на знанието (индекс на ИЗ) и неговите количествени стойности са достъпни в интернет страницата на Световната банка <http://info.worldbank.org/etools/kam2004/home.asp>. Индексът на икономика на знанието може да заема стойности от 0 до 10 и дава сравнителна картина за цялостното развитие на икономиките. За неговото съставяне се използват изчисления на всеки от четирите „стълба“ поотделно. Те също са представени под формата на индекси, които обединяват конкретни количествени показатели.

Всеки отделен стълб се измерва с три количествени показателя. Повечето индикатори са количествени (напр. брой патенти, брой компютри на 1000 човека от населението и др.). Изключение правят индикаторите за институциите и бизнес климата, които са синтетични, т.е. всеки от тях представлява отделен методологичен продукт. Измерването на „бариерите пред

търговията“ например е продукт на Heritage Foundation ([www.heritage.org/research/features/index/](http://www.heritage.org/research/features/index/)) и представлява опит да се даде количествена оценка на степента, в която вносът и износът се възпрепятстват от административен произвол и ограничения. Другите два синтетични индикатора – за качество на законодателството и правов ред – са създадени от Института на Световната банка ([www.worldbank.org/wbi/governance/wp-governance.html](http://www.worldbank.org/wbi/governance/wp-governance.html)).

## Управление на икономическата система

**Общи положения.** Безспорно икономическата система се нуждае от управление и контрол. Най-добрата формула е известна отдавна, но друг въпрос е дали тя е приложима и в каква степен. В първата фаза на развитие всеки процес се нуждае от управление. Важно е то да не продължава до безкрай. Щом процесът „влезе в релси“ и започне да функционира според предписанията и целите си, е желателно управлението да бъде заменено само с регулиране и контрол. С други думи, посредством импулси системата да се поддържа във вече създаденото равновесно състояние.

Икономическите процеси не правят изключение. Но дали и как информационната икономика може да бъде управлявана? За да се даде по-пълнен отговор, е необходимо да се разгледат някои релевантни аспекти на теорията на управлението. Нека формулираме принципите на управлението на сложни системи, каквато е икономическата, от информационна гледна точка с цел да се обхванат процесите, протичащи в обществото.

В термодинамиката съществува едно известно съотношение, което намира приложение в теорията на информацията и теорията на управлението, а именно

$$a = -c,$$

където  $a$  е количеството информация за състоянието на системата, а  $c$  – величината на изменението на степента на безпорядък в нея, наречен ентропия. С други думи, при увеличение на величината на ентропията на системата се намалява количеството на информация. Получаването на допълнително количество информация за вътрешното състояние на системата може да бъде използвано за намаляване на нейната ентропия, т.е. за нейното частично подреждане.

$$\text{Нека въведем формулата } b = a = a_1 - a_2,$$

където  $b$  е количеството информация, с която оперира органът за управление, и тя е положителна величина;

$a_1$  – количеството информация, която органът на управлението получава за състоянието на системата (наричано още обратна връзка);

$a_2$  – количеството информация, която той съобщава обратно в системата (права връзка).

Ето защо първият принцип на управлението на една сложна система, каквато е икономическата, е, че управлението на една сложна система има смисъл тогава, когато то е построено по начин, при който количеството информация, която органът на управлението получава за състоянието на системата, превишава количеството на информацията, която той отправя обратно в нея. Този принцип се съгласува и с икономиката на отделната държава. Много по-добре е да се произвежда повече и изнася повече, отколкото да се внася твърде много, а вътрешното производство да страда. Но какво става с информационната икономика, която по дефиниция е без граници? Има ли тя своя външна среда на проявление? Прилага ли се и за нея посоченият принцип?

Безспорно акумулирането на значително количество информация е изключително важно за състоянието на една такава сложна система като икономическата.

В зависимост дали параметърът  $b$  е малка или голяма величина, се формулират два подслучая на управление.

При първия стойностите на  $b$  са малки и това изисква по необходимост системата да бъде достатъчно близко до своето равновесно състояние. Това условие ще е налице само ако се постигне строго ограничаване на автономността на всички подсистеми, на всички нива, ако се ограничат до минимум всички неконтролируеми процеси и действия в целия спектър на нейните функции, което в частност означава премахване на всякакви условия за възникването на процеси на самоорганизация и хаотизация в нея. Цели се режим, близък до режима на детерминирани динамични системи, в които дисипацията (неконтролируемата загуба на информация) е минимална. Моделът се доближава до този на детерминирани управляеми системи, за които  $b = 0$ . Такъв тип управление отразява същността на т.нар. централизирани системи за управление.

Характерните особености на системите с посочения тип управление са следните: В тези системи контролът на звеното на управлението върху системата е максимален. Те се наричат още строго контролирани системи (strong controlled systems). Друго характерно за тях е липсата на широки възможности за вътрешно развитие (отсъствие на процеси на самоорганизация и на всякакви процеси на дисипация). В този вид системи няма резки различия между отделните елементи вследствие всеобщата, еднаква за всички, локална неограниченост на автономността, няма контрастни детайли и неустойчивости, създаващи условия за дисипация на енергията, веществото или информацията. Всяка подсистема тук има строго определени функции, но при тях липсват възможности за собствено вътрешно развитие и следова-

телно за адаптация дори към минимални изменения в условията на тяхното съществуване. Такъв тип управление най-подхожда за т.нар. затворени системи. Ясно е, че моделът наподобява този на централизираната командна икономика. Най-общо при тази система действа механизъм, чрез който централно се установяват обемът на производството, цените, асортиментът и разпределението на продуктите съгласно приоритети, установени от държавата. Централно управляемата система е характерна за страните от Западна и Централна Европа през 30-те и 40-те години и за бившите социалистически страни. При тях икономическите решения се вземат чрез административни методи, с нареждане отгоре, със силата на властта.

По-важно е да се прецени дали този модел на управление съответства на управлението на информационната икономика, ако приемем, че изобщо има такава. Оставяйки засега настрана въпроса дали информационната икономика подлежи на управление, тази система не може и не трябва да се поставя в посочената управленска категория. Достатъчно е само да се спомене, че всъщност съвременните икономически системи на демократичните правови държави са от пазарен тип. Пазарната икономика е характерна за промишлено развитите страни, като в основата ѝ са залегнали развитото разделение на труда и частната собственост. При нея ударението се поставя на пазарния механизъм.

Пазарният механизъм е форма на икономическа организация, при която взаимодействието между индивидуалните потребители и производители се осъществява чрез акта на покупко-продажба. Вземането на решения е децентрализирано, движещ мотив е индивидуалният интерес, а координацията на отделните субекти се постига в резултат на действието на т.нар. невидима ръка на пазара. Очевидно е, че в новото общество икономиката е предимно пазарна, ако не и от някакъв нов тип, то тогава е ясно, че горепосоченият управленски модел е неприложим.

Типично за пазарната икономика е положението, при което управлението е изградено въз основа на големи стойности на величината  $b$ . На практика тук може да се говори не за управление, а за регулиране и контрол. По необходимост това управление изисква оптимална степен на автономност на всички нейни подсистеми, на всички нива, създаването на максимално благоприятни условия за възникването на позитивни процеси на самоорганизация, както и възможността за оптимален контрол върху съгласуваността на действията и взаимовръзките между отделните съставни части на системата, осъществяван в рамките на тяхната естествена свобода, обуславяща високата степен на равновесието на такава система.

Характерно за тези системи е, че те трябва да се намират далеч от естественото им равновесно състояние, докато реалното им състояние е максимално гъвкаво и адаптивно, приспособено по най-ефективен начин да се съпротивлява срещу нарастването на ентропията (безпорядъка) в тях. В такива системи

съществуват благоприятни условия за самоорганизация. Безспорно самоорганизираща е и системата на информационната икономика. Може би именно тук е мястото да се помисли по въпроса доколко тази система е управляема.

Пазарният механизъм разрешава икономическите проблеми с минимален социален и политически контрол. Той е движен от сили, вътрешно присъщи на пазарната икономика, където всеки един неин компонент изпълнява своята икономическа функция, без да получава постоянно указания от страна на властите. Това по-горе беше определено и чрез метаезика на ефективността на управлението на сложни системи, достигайки до заключението, че именно в такъв модел централното управление може да се определи като нискоефективно. Свободният пазар, от друга страна, е една саморегулираща се система, най-характерното за която е спонтанният механизъм на икономическия растеж.

Освен двата посочени основни типа принципи на управление съществува и трети, краен такъв. В екстремалния случай на пълна автономност системите се превръщат в стихийно саморегулиращи се дисипативни структури, присъщи например на сложните природни екологични системи. В този вид системи автономността на отделните подсистеми се обуславя от хаотично установени взаимовръзки между тях, които при неизменни външни условия достигат до определена степен на стабилност.

Лесно би било да се каже, че информационната икономическа система е именно такава, но това няма да е съвсем вярно.

Както беше посочено, понятието икономика на информационното общество е с по-тясно значение от понятието икономика. Най-вече защото в него не би трябвало да се включват елементите относно производствените цикли. На практика информационната икономика не произвежда нищо материално. Тя не доставя блага в традиционния смисъл на думата, но все пак задоволява потребности. Това са потребностите за получаване на различни блага и, разбира се, най-ценното в днешно време благо – информацията.

Тази система на разпределение, ситуирана във виртуалното пространство, е само отражение на реално действащите икономически процеси. Тя обаче е тясно свързана с тях, но и значително различна и точно в това се крие отговорът на поставените по-горе въпроси.

Според автора би следвало икономиката на информационното общество да се разглежда в два смисъла: външен – реален, и вътрешен – виртуален. Външният аспект на икономиката е производственият, този, който произвежда необходимите блага. Той се свързва по-малко или повече с традиционните пазарни механизми. Този системен модел следователно подлежи на управление, респективно регулиране и контрол. Той може да се приравни на система с управление от втори тип, а именно – основана на втория принцип на теорията на управлението.

Вътрешният аспект на информационната икономика е новото звено – еманацията на информационните порядки върху традиционните постулати. Това са именно виртуалните „съществувания“ на познатите механизми. Те не могат да се нарекат непременно пазарни, макар до известна степен да са основани на тях. Те не могат да се нарекат елементи на система с управление от втори тип. Вярно е, че те не могат да се управляват, не и на този етап на информационно развитие. Но те могат да се регулират и контролират. Разбира се, в тази част от сложната система информационна икономика противчат посочените процеси на самоорганизация и самообновление. Водещи са именно вътрешните сили. Информационното общество е творение на духа, казват учените, и са напълно прави. Но подобно творение е и информационната икономика. Веднъж създадена като основа, тя се саморазвива и съществува извън индивидуалното съзнание, но все още без да може да се откъсне от него. Тя обаче подлежи на регулиране.

**Държавно регулиране на икономиката в информационното общество. Обща характеристика и нови модели.** За да се разбере по-ясно материята на управлението, следва накратко да се разгледа и държавната намеса в стопанския живот. Делението ще е отново двоично, а именно традиционно държавно регулиране и такова в областта на информационната икономика.

Говорейки за икономическите функции на държавата като стопански регулатор, от една страна, винаги стои класическата либерална теза, че всичко, което може да се извърши от частния бизнес и пазара, трябва да се остави в техните прерогативи и държавата не следва да се намесва в стопанската дейност. От друга страна обаче, пазарните провали (дефекти) като: външните ефекти, непълната и асиметрично разположената информация, публичните блага и монополната власт изискват определена форма на държавна намеса. Самата държава не е икономически субект, но тя е призвана да коригира и регулира пазарните дефекти. Тази нейна специфична роля произтича от общността на интересите и тя не може да се извърши от друг субект. Мярката на това, което може да извършват пазарните субекти и държавата, както и взаимодействието помежду им чертае функциите на пазара и на държавата.

От особена важност за икономическата система е държавата да осигури адекватна правна база и среда за функционирането ѝ. В този контекст държавата е призвана да се грижи за така създадената среда, в която функционират икономическите субекти, като положи усилия за запазване на конкуренцията, частната собственост и личния интерес като двигатели на пазара. Тази функция на държавата предполага дефиниране, спецификация и защита на правата на собственост, изграждане на парична и измерителна система, стандартизация и др.

Друга важна задача на държавата е да въздейства така на разпределението на ресурсите, че да се повиши тяхното ефективно използване. Изисква

се и въздействие върху проявите на икономическа нестабилност, а именно безработица, инфлация, циклично развитие.

Особено съществена следва да бъде ролята на държавата в преразпределението на доходите. Държавата поема ролята да осигури сцеплението между социалните групи на базата на справедливост, солидарност, равенство във възможностите и др., т.е. да бъде субект на социална политика.

На практика пред държавата са поставени за решаване две основополагащи задачи. Първата е да създава общите условия за функциониране на пазарната система, а втората – да коригира пазарната система като регулира основните ѝ дефекти. Освен всичко казано дотук следва да се има предвид, че основният въпрос е не какво точно може и трябва да се направи, а как, с какви средства.

Дали така стоят нещата с информационната икономика? Определено, що се отнася до нейния външен реален модел. Но как държавата регулира икономиката на равнище нейното виртуално съществуване?

По-горе бяха споменати електронната търговия и електронните разплащания като преки елементи на информационната икономика. Те протичат по определени, но значително многообразни процедури, които често остават без външен контрол. Създават се различни взаимосвързани последователности от начини за вземане на решения, които пазарните субекти са принудени да използват. Дали те са най-удачните и отговарят на интересите на обществото, е неясен въпрос. Обикновено тези процедури се създават от много и различни хора, които често си нямат представа от реалния предмет, който са натоварени да регулират с програмите си. Разсъждавайки в тази насока, плавно тежестта на тезата се измества в друга насока, а именно нормативното и в този смисъл общовалидно регламентиране на тези проблеми. Еwentуално правно нормиране би решило въпросите с многообразието на формите и защитата на личните права и интереси. Това всъщност по същество е много големият въпрос за съществуване на правото в новото виртуално битие и за неговото действие във виртуалното пространство изобщо.

**Правото като нормативен регулатор на икономическите процеси в информационното общество.** Безспорно правото действа във виртуалното пространство. Проблемът е, че новите отношения не се поддават на регламентация с единен метод на правно регулиране главно поради факта, че новите информационни отношения не се ограничават в определен правен отрасъл. Познатите ни от индустриалното общество методи не могат да получат пълно и адекватно приложение в новите реалности. Действието на новите информационни технологии в новата комплексна среда, както и тяхната вътрешна динамика налага особеностите си и върху правните норми, които са призвани да пресъздадат нормативно и да регламентирант по своеобразен начин тези технологии. Безспорен е фактът, че тези норми често възникват под

напора на обществените потребности. Макар в определен смисъл, и то само понякога, те да принадлежат към традиционните правни отрасли, познати предимно в индустриалната ера, те създават един нов невиждан нормативен режим. В своята цялост те формират един нов отрасъл, характерен с регламентацията на динамични смесени фактически състави. Този нов отрасъл е информационното право. В случаите, когато информационните отношения възникват по повод непознати в прединформационната ера отношения, новата правна уредба образува нови институти или нови самостоятелни подразделения в идеалната структура на правото. Правото действа като първичен регулатор на непознатите досега информационни отношения.

Предмет на разглеждане на настоящата разработка не са въпросите на информационното право – една нова и значително сложна материя. Целта е да се илюстрират следните според автора факти. Когато икономиката действа в новото общество, но посредством традиционните си механизми, тя подлежи на регламентиране и контрол именно посредством правилата, принципите и методите на традиционните икономически процес, които включват и директната намеса на държавата, посочена по-горе. Когато обаче икономическите процеси (или част от тях) протичат единствено във виртуалното пространство, държавата участва в тяхното регулиране само посредством механизмите на информационно правно регулиране.

## **Заключение**

В настоящата разработка е представена в своите най-общи граници икономиката на информационното общество. Еволюцията на обществото, същността на традиционната и информационната икономика и управлението на новозараждащата се система са основните въпроси, които попаднаха в границите на изследването.

Информационното общество крие в себе си много и различни ценностни явления. Някои от тях са все още необозрими за повечето хора. Най-вероятно с времето различните аспекти на информационното общество ще се проявяват и така ще дадат възможност да бъдат изследвани и оценени.

Темата на работата дава възможност да се поставят някои интересни въпроси, част от които си заслужава да бъдат обект на самостоятелно изследване:

- До каква степен възможностите на информационното общество и в частност информационната икономика не са лимитирани?
- Възможно ли е в обозримо бъдеще или изобщо информационното общество своеобразно да се капсулова и да скъса връзката си с реалното? Възможна ли е икономика без материални стоки?



- Доколко управляема е информационно икономическата система? С какъв ресурс разполага тя да се саморегулира и самоусъвършенства?
- Цикличността на традиционната икономика ще намери ли израз и в идеалното съществуване на информационната икономика?

Представянето на част от комплицираната материя на информационното общество и една от неговите подсистеми – информационната икономика – в настоящата разработка е проява на сериозен и критичен същностен преглед на проблематиката.

## **Библиография**

- Арон, Р.* 18 лекции за индустриалното общество. С., Любомъдрие, 1995.
- Бек, У.* Световното рисково общество. С., Обсидиан, 2001.
- Кискинов, В.* Българско и европейско информационно право. С., Сиела, 2005.
- Кискинов, В.* Електронно правителство. С., Сиела, 2005.
- Кискинов, В.* Правна информатика. С., Сиела, 2005.
- Палюшев, Б.* Основи на политологията. С., Янус, 1993.
- Пирян, А.* Обща икономическа теория. С., Сиела, 1997.
- Узунов, Ат. и др.* Макроикономика. С., ГорексПрес, 2003.
- Узунов, Ат. и др.* Микроикономика. С., ГорексПрес, 2003.
- Хайлбронер, Р., Л. Търоу, С. Лестър.* Икономика за всички. Интерпринт, 1993.

# ДЪРЖАВНОТО РЕГУЛИРАНЕ И РЕАЛНОСТТА ОТНОСНО ИНТЕГРАЦИЯТА НА ДЕЦАТА С УВРЕЖДАНИЯ В СЪВРЕМЕННА БЪЛГАРИЯ

Милка Златкова

*Цивилизоваността на една държава  
се определя от отношението към най-бедните  
и най-уязвимите граждани.  
Няма по-уязвими от децата с увреждания...*

Децата с увреждания, както и всички хора с увреждания, са изправени пред стигматизиращо отношение и сериозни предразсъдъци и срещат значителни трудности в стремежа си да се възползват от основните си човешки права.

Дискриминацията срещу тях е дълбоко вкоренена и широко разпространена в обществото, което създава пречки пред опитите за постигане на положителна промяна. Осигуряването на равен достъп до здравеопазване, включително и подходяща рехабилитация, образование и заетост за порасналите деца с увреждания, е от ключово значение за това, те да могат да живеят и работят в общността като равноправни граждани. Между образование и заетост съществува тясна връзка – без достъп до адекватно образование не съществува възможност за пълноценна заетост. Липсата на достъп води до доживотна зависимост, бедност и социална изолация, които още повече задълбочават стигмата на интелектуално и физическо увреждане.

Целта на тази разработка е да покаже, че всъщност няма адекватна връзка между ангажираните с проблема институции и „потърпевшите“, т.е. хората с увреждания, инвалидите и не на последно място родителите на деца с увреждания.

Основните цели на държавните институции, създаващи и прилагачи нормативната база, регулираща отношенията между държавата и нуждаещите се от помощ и съдействие категории хора, са:

- А) Достъпна архитектурна среда;
- Б) Интегрирано образование;
- В) Социална интеграция и рехабилитация.

Тези и много други основни цели за интеграция на децата с увреждания, написани от законодателя на хартия, обикновено се изпълняват „на парче“.

За постигане на тези цели са необходими ясни регламенти, произтичащи от достатъчно точно формулирана държавна политика, за да може тази част от обществото да получи необходимата подкрепа (а не съжаление) за пости-

гане на независимо и пълноценно човешко съществуване; държавна политика, която им осигурява възможност за избор, за качествен и достоен живот.

Защо въпреки демонстрираната загриженост на отговорните държавни институции за решаване проблемите на тази част от обществото, проблеми, дефинирани от същите тези институции като приоритетни, реалността за всички хора с увреждания е друга.

Защо въпреки синхронизирането на българското законодателство със законодателството на ЕС не се получава работещ продукт? Свидетелства за това са както често променящата се нормативна база, препоръките на Съвета на Европа, така и многобройните доклади на редица неправителствени организации, констатиращи проблемите на лицата с увреждания и бавната промяна в регулирания от държавата обсъждан сектор.

### **Национална рамка за определяне целите при изготвяне на стратегии за осигуряване на равни възможности на лицата в неравностойно положение**

Република България развива законодателство, създаващо правни гаранции за недопускане на дискриминация, и провежда последователна политика по тяхното прилагане, както и за създаване на равни възможности и социално включване на уязвимите групи в обществото, включително хората с увреждания. Защитата на правата и основните свободи на човека и утвърждаването на общоприетите стандарти в тази област са основен приоритет в политиката на Република България.

Страната ни е ратифицирала редица международни документи, с които гарантира защитата и интересите на всички граждани, намиращи се под нейна юрисдикция:

- 2000 г. – Европейската социална харта (ревизирана);
- 1992 г. – Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и първият допълнителен протокол към нея;
- 1970 г. – Международният пакт за граждански и политически права и Международният пакт за икономически, социални и културни права.

Република България спазва препоръките на Съвета на Европа, отправени към всички правителства, да работят активно в областта на интегрирането на хората с увреждания, като им осигурява заетост и все по-благоприятни условия на живот.

Законът за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ) създава условия за ползване на правата от хората с увреждания за самоопределяне и пълноценно участие в живота на страната и в реалностите на пазарната икономика. Гарантира се създаването на такава среда, в която хората с увреждания

са възможно най-независими, като в същото време се запазват правата им на социална защита, адекватни социални услуги, интегрирано образование и обучение, подходяща работна среда, възможности за културни и спортни изяви и т.н. (само на теория)!

Съществен момент в ЗИХУ е оценяването на увреждането и на възможностите за интеграция. Оценяването на увреждането се извършва чрез медицинска експертиза и социална оценка. Социалната оценка се осъществява на основата на медицинска експертиза и има за цел да установи потребностите от рехабилитация на човека с увреждане, неговите възможности за професионална реализация и за социална интеграция (в изготвянето на социалната оценка не участва лекар, за да определи подходящия вид рехабилитация).

За подобряване на социалния статус на хората с увреждания е въведена месечна добавка за социална интеграция. Тя е диференцирана и представлява парични средства, които допълват собствените доходи на хората с увреждания и са предназначени за покриване на допълнителните им разходи за транспортни, информационни и телекомуникационни услуги, образование, квалификация, достъпна информация, обучение, лекарства, диетично хранене, балнеолечение и рехабилитация и т.н. Режимът за получаване на тази добавка беше облекчен през 2007 г., което е стъпка в правилната посока.

Законът за защита срещу дискриминацията доразвива конституционния принцип за забрана на дискриминацията и равенство пред закона, съдържащ се в чл.6 от Конституцията на Република България, като въвежда механизми за неговото прилагане на практика. Този закон цели да се осигури на всички лица (включително и хората с увреждания) правото на равенство пред закона, равенство в третирането и във възможностите за участие в обществения живот. Законът за защита срещу дискриминация съдържа изрична разпоредба, с която работодателят се задължава да пригоди работното място към нуждите на лице с увреждания при неговото наемане или когато увреждането на лицето настъпи след наемането му на работа, освен когато разходите за това са необосновано големи и биха затруднили сериозно работодателя. Антидискриминационни разпоредби се съдържат и в Кодекса на труда, Закона за насърчаване на заетостта, Закона за социално подпомагане, Закона за закрила на детето, Закона за семейните помощи за деца и др.

Необходимо е създаването на достатъчно точно формулирана държавна политика за закрила и социална интеграция на децата с увреждания в България. Това е продиктувано от необходимостта да се гарантира спазването на техните права в съответствие с Конвенцията на ООН за правата на детето, Закона за закрила на детето, Стандартните правила на ООН за равнопоставеност и равни шансове за хората с увреждания и с други основополагащи международни документи за правата на хората с увреждания, по които България е страна.

## Актуално състояние на грижите за деца с увреждания в България

В българското законодателство не е достатъчно развита необходимата нормативна база за социална интеграция на децата с увреждания, което възпрепятства създаването на реални условия за включването им в живота на местните общности. В резултат на традиционния подход към тях като към болни деца, които имат нужда предимно, ако не и само от медицински грижи и съчувствие, нормативната уредба ползва такава терминология, която предполага добронамерено, но в същото време дискриминационно отношение – още при определяне на диагнозата ги третира като загубили (%) възможност за социална адаптация (вж. Наредба № 19 на МЗ за експертиза на инвалидността при децата до 16-годишна възраст).

Освен това липса изградена система за социална подкрепа на родителите. Детските градини и училищата не са в състояние да приемат децата със специални образователни потребности поради недостъпната архитектурна среда, липсата на индивидуални програми за обучение и на подготвен педагогически и медицински персонал. Поради тези причини по-голямата част от децата с увреждания в България се отглеждат в социални заведения към различни министерства в условията на сегрегация и на прага на физическото оцеляване.

Съществуващите практики по отношение на децата с увреждания, произтичащи от законовата уредба в страната, често са в противоречие с принципите, залегнали в Конвенцията на ООН за правата на детето и в други основополагащи международни документи за човешките права. Както настанените в специализирани институции деца, така и отглежданите в собствените семейства са обект на дискриминация и остарели обществени нагласи. Досега усилията на държавните институции бяха насочени главно към физическото оцеляване на децата с увреждания и към тяхната медицинска рехабилитация. Незначителни са инвестициите за поддържане и ремонтiranje на материалната база.

Единствената алтернативна форма на грижа за деца с увреждания без откъсване от семейната среда в момента са дневните центрове, изградени от Министерството на здравеопазването (МЗ) към някои домове за медико-социални грижи, дневните домове за деца и младежи с умствена изостаналост към Министерството на труда и социалната политика, специалните училища и детски градини в системата на Министерството на образованието и науката, както и дневните и рехабилитационните центрове, създадени от неправителствени организации. Дневните центрове са необходима, но недостатъчна стъпка по пътя към социална интеграция на децата с увреждания. Тяхната интеграция трябва да бъде ясно поставена като цел от момента на предоставяне на услугата и включването на детето в нея. Подобна практика сега е

рядкост. Дневните центрове са по-скоро услуга за родителите, отколкото за децата с увреждания в общността.

Всичко това обуславя необходимостта от създаване на Национална стратегия за закрила и социална интеграция на децата с увреждания в България, набелязваща стъпките и отговорностите на всички държавни и неправителствени структури, които имат отношение към проблемите на децата с увреждания, с оглед на тяхното решаване изцяло в интерес на детето.

Национална стратегия е нужна, тъй като един закон политика не прави, а за социално ориентирана и цялостна такава и дума не може да става към настоящия момент, затова са необходими стратегии, правилници, наредби; един добре смазан, работещ механизъм в интерес на тази група деца.

Националната стратегия за закрила и социална интеграция на децата с увреждания е изградена изцяло върху правата на децата, включително и на децата с увреждания, залегнали в **Конвенцията на ООН за правата на детето**, а именно:

1. Право на детето с увреждане на пълноценен, самостоятелен и достоен живот;
2. Право на детето с увреждане на активно участие в обществения живот;
3. Право на детето с увреждане да бъде информирано и да изразява мнение по всички въпроси, които го засягат;
4. Ефективен достъп на всяко дете с увреждане до качествено образование, професионално ориентиране и професионална подготовка;
5. Безусловен достъп до здравеопазване, медицинска и социална рехабилитация;
6. Право на отдих и културни и спортни занимания, духовно и личностно усъвършенстване;
7. Право на специална подкрепа и грижи, способстващи за максималното развитие на заложите на детето с увреждане;
8. Право на гарантирана и съобразена с финансовото състояние на родителите на дете с увреждане помощ, насочена към задоволяване на неговите нужди;
9. Право на детето с увреждане да бъде отглеждано в семейна среда.

## **Цели на необходимата националната стратегия**

**Дългосрочна цел:** Осъществяване на реална закрила, равен достъп и възможности за развитие на децата с увреждания заедно с техните връстници.

## **Стратегически цели:**

**Стратегическа цел 1:** Промяна на модела на грижа за деца с увреждания от настаняването им в специализирани институции към грижи в семейна среда.

**Стратегическа цел 2:** Гарантиран достъп до качествено образование за всяко дете с увреждане. Всички деца с увреждания в предучилищна и училищна възраст да бъдат обхванати от образователната система. Общобразователните училища и детските градини да станат архитектурно, информационно и комуникативно достъпни за всички деца с увреждания. Осигуряване на условия за развитие и интегрирано обучение в областта на науката, изкуството, спорта и др. на децата с увреждания. Създаване на система за издирване и осигуряване на подкрепа за талантиливите деца с увреждания. Подобряване качеството на специалното образование и разширяване на услугите, които се предлагат в съответните учебни заведения.

*Дейности, които трябва да осъществи държавата за изпълнението ѝ:*

1. Изграждане на достъпна архитектурна среда в детските градини и училищата, като на първо време се осигури поне по едно достъпно учебно заведение във всеки квартал.
2. Създаване на възможности за децата с множествени увреждания и с психични проблеми да участват в процеса на образование, обучение и социализация от най-ранна възраст, за предпочитане в детските и общобразователните учебни заведения. За обучението им да бъдат осигурени достатъчно щатни педагози с различна специализация, медицински и обслужващ персонал.
3. Извършване на оценка на индивидуалното развитие и образователните потребности на децата в помощните училища и пренасочване на децата с увреждания към общобразователните училища.
4. Създаване на подкрепяща среда и прилагане на индивидуален подход към децата с увреждания в общобразователните училища.
5. За всяко дете с увреждане в общобразователното училище да се разработва индивидуален план на обучение с участието на мултидисциплинарен екип от специалисти в състав съобразно състоянието на детето и с участието на родител.
6. Усъвършенстване на системата за оценка на знанията на учениците с увреждания.
7. Към общините да се разкрият ресурсни центрове, като се използва свободният сграден фонд. Специалните училища да осъществяват дейност като центрове за ресурсно подпомагане за: ранно въздействие и интегрирано обучение на деца и ученици в детска, предучилищна и училищна възраст; консултиране и обучение на родители на деца и ученици

с увреждания; консултиране на учители в детските градини и училищата, в които са интегрирани деца и ученици с увреждания.

8. Включване на децата с увреждания в интегрирани форми на извънкласни занимания и дейности – кръжоци, клубове по интереси и др., провеждани в училища, читалища, дневни интеграционни центрове и т.н. Създаване на групи по трудотерапия, музико- и арттерапия за деца с увреждания към централните за работа с деца.

9. Осигуряване от обществените библиотеки на достъп до информация (литература, фонограми, аудиовизуални средства и др.) за децата с увреждания.

10. Насърчаване на творческите изяви на талантиливи деца с увреждания чрез съвместни прояви с ученици от училищата по изкуствата (конкурси, състезания, олимпиади и др.) и с подкрепата на творческите съюзи на художници, музиканти, артисти и др., на музеи, галерии и други културни институти.

11. Педагогическите кадри да преминат през основен курс на обучение и периодични курсове за квалификация, с цел да усвоят необходимите знания и умения за работа с деца с различни увреждания в масовото училище. Въвеждане на разнообразни стимули за учителите от общообразователните училища, работещи с деца със специфични образователни потребности.

**Стратегическа цел 3.** Медицинска и социална рехабилитация. Изпълнението ѝ изисква създаване на финансово осигурена система за социална и здравна защита на децата с увреждания; гарантиране правото на всяко дете с увреждане да получи необходимата му медицинска помощ и медицински услуги. Необходимо е да се гарантира правото на всяко дете с увреждане да расте в семейна среда чрез адекватно социално подпомагане на родителите и осигуряване на подкрепяща мрежа от социални дейности и услуги. Информирани избор на медицински и социални услуги за децата и семействата; Финансово осигуряване на специфичните медицински грижи и услуги. Гарантиране правото на родителите на достъп до информацията относно увреждането на детето и възможностите за лечение и рехабилитация.

*Дейности по реализиране на стратегическа цел 3:*

1. Здравните заведения да извършват ранна диагностика и превенция на инвалидизирането и да предоставят информация за възможностите за лечение в чужбина. Да се състави и поддържа в актуално състояние единен регистър за деца с увреждания. Да се определи личен бюджет (лична финансова помощ) според индивидуалните нужди на детето с увреждане, която да се изразходва целево за подпомагане на развитието, образованието



и интеграцията на детето. Отпускането му да става съобразно оценката на индивидуалното развитие и потребностите на детето.

2. Разширяване на набора от социални услуги, предлагани на децата с увреждания и техните семейства: информиране и консултиране, формиране и усъвършенстване на умения за отглеждане на дете с увреждане; транспортни, образователни и т.н.

3. Развитие в практиката на услугата *личен асистент*, чиито конкретни задължения да се определят в двустранен договор с родителите.

4. Създаване на условия за участие на децата с увреждания в различни културни дейности – изобразително изкуство, музика, театър, танцови изкуства и др.

5. Създаване на условия за участие на децата с увреждания в спортни и възстановителни дейности.

6. Създаване нова система за оценка на уврежданията от гледна точка на социалната интеграция и възможностите за развитие на детето.

### **Оперативни цели:**

1. Промяна на обществените нагласи спрямо децата с увреждания;

2. Преглед на нормативната уредба и инициране на промени, свързани с употребяваната терминология и с недопускане на дискриминация спрямо децата с увреждания;

3. Създаване на достъпна среда (премахване на архитектурните бариери, осигуряване на специализиран транспорт, комуникации и др.);

4. Превенция на изоставянето на деца чрез подобряване и разширяване на услугите за деца с увреждания, отглеждани в семейна среда;

5. Подобряване на живота на децата с увреждания в специализираните институции чрез качествено нов подход и грижи за тях;

6. Реинтеграция в семейната среда;

7. Създаване на приемна грижа за деца с увреждания;

8. Развитие на различни социални услуги в общността като алтернатива на специализираните заведения.

## Дейности по осъществяване на оперативните цели:

- Провеждане на активна медийна политика за промяна в обществените нагласи и преодоляване на психологическите бариери спрямо децата с увреждания;
- Осигуряване на социална, психологическа и финансова подкрепа на родителите на деца с увреждания веднага след раждането им от лекарските екипи и медицинския персонал на родилните отделения и от социалните работници от отделите за закрила на детето. Във връзка с това е необходимо обучение на здравните и социалните работници за оказване на първоначална подкрепа на родителите на дете с увреждане веднага след раждането му, с цел превенция на изоставянето;
- Разработване и въвеждане на стандарти за качеството на държавната грижа за деца с увреждания;
- Извършване на оценка на състоянието на специализираните институции за деца с увреждания и качеството на грижите в тях;
- Реструктуриране на специализираните заведения за деца, за да имат капацитет да предоставят качествени услуги в общността; закриване на институции, които не отговарят на единните държавни стандарти по отношение на средата и качеството на грижите – със съвместните усилия на всички ведомства.
- Разработване на програми за квалифицираните кадри в институциите както по отношение на самото реструктуриране, така и по отношение на тяхното пренасочване;
- Създаване във всяка община на мобилен мултидисциплинарен екип за ранна интервенция, който да наблюдава развитието на детето с увреждане, да предоставя информация на родителите за неговото отглеждане и да насочва към съответните медицински, образователни и социални услуги в общността;
- Информирано съгласие и възможност за избор на родителите на детето с увреждане на предоставяните специфични грижи и услуги. Разкриване на центрове за социална рехабилитация и интеграция на областно ниво и в големите общини;
- Алтернативните грижи за деца с увреждания като дневни, рехабилитационни и ресурсни центрове, приемни и дневни приемни семейства и др. да получат своята законова основа, а държавните институции, общините и неправителствените организации да бъдат насърчени да ги развиват, запазвайки свободата и инициативата да ги прилагат в зависимост от конкретните потребности в общността;
- Разширяване на набора от социални услуги, базирани в специализираните институции – дневна и почасова грижа, пребиваване за определено време

с цел да се облекчи семейството през почивните дни или в ежедневието. На родител, отглеждащ дете с увреждане, да се изплаща месечно възнаграждение. Да се изплаща добавка за „чужда помощ“ съгласно решението на Районната експертна лекарска консултативна комисия. Въвеждане на приемна грижа за деца с увреждания като мярка за закрила.

## **Финансово осигуряване на стратегията**

Реформата в сферата на публичните финанси, която се осъществява през последните години, има за цел оптимизация на публичните разходи, децентрализация, повишаване устойчивостта на публичните финанси чрез прилагане на стратегически методи на планиране и програмиране и търсене на по-висока добавена стойност при предоставяне на публичните услуги на гражданите. Въвеждането на новия модел за програмно бюджетиране, включително на междусекторни политики, цели по-доброто интегриране на политиките в зависимост от поставените цели на общата политика. Въвеждането на подхода на програмно бюджетиране доведе до по-ефективното разпределение на наличните бюджетни ресурси, както и до тяхното ефикасно разходване по конкретни програми. Този подход позволява ефективно и прозрачно наблюдение на изпълнението чрез оценка на постигнатите резултати.

Основният източник на финансиране на дейностите в изпълнение на стратегията е държавният бюджет и общинските бюджети. Най-големият допълнителен източник за финансиране на тези политики ще бъдат структурните фондове на Европейския съюз чрез съответните оперативни програми. Европейската комисия ще продължи да финансира специфични проекти, насърчаващи правата на децата. Тематичните бюджетни линии, насочени към правата и нуждите на децата, са повече от 15.

## **Необходими условия за изпълнение на стратегическите цели в обществената практика**

**Значими предпоставки, влияещи на решаването на проблемите на децата с увреждания. Поглед върху единството „предоставяна услуга–възможности за личен избор и промяна в жизнената стратегия“.** На теория посоченото до тук е прекрасно. Работещите в държавните институции, отговорни за създаването на тази стратегия, най-накрая вече разбират, че за да сработи така написаната на хартия стратегия, е нужен индивидуален подход към всяко дете с увреждане. Но има още какво да се желае, защото:

– На национално и регионално ниво липсва качествен социален мениджмънт при предоставянето на социални, образователни или други услуги.

Процесът не се управлява целесъобразно – от реално измерената нужда към въвеждане на адекватни системи от мерки за лично активно включване на детето с увреждане в процеса;

– Все още липсват национални стандарти за предоставяни услуги на децата с увреждания и най-вече на механизми за определяне на стойността и цената на услугите спрямо реалните нужди, което пречи на процеса на планиране. Нещо повече – в страната бавно се създават традиции в областта на социалното подпомагане на деца с увреждания. В работата на държавните институции липсва достатъчно професионален ресурс по тези въпроси – професионализмът е на незадоволително ниво, което се отразява негативно върху качеството и ефективността на предоставяните услуги. На този етап нестопанските организации и редица частни институции с подчертан бизнес интерес предлагат сравнително по-гъвкави политики на пазара на социалните политики и мерки за подкрепа по отношение на децата с увреждания. Лицата (в частност децата с техните родители или настойници) с увреждания не участват активно в планирането, наблюдението и оценката на политики, практики и програми, отнасящи се до тях. А това е от съществено значение за по-пълно удовлетворяване на потребностите им, за по-пълноценното използване на всички възможности за подкрепа на техните права, за самоутвърждаването им като личности и като равнопоставена обществена група;

– Добрите практики на редица организации не получават подкрепа дори на ниво разумна достатъчност от страна на държавата. Не на последно място е липсата на добра нормативна и поднормативна среда за предоставяне на услуги на деца с увреждания.

– Нужни са конкретни практически стъпки в рамките на принципа „помощ за самопомощ“. С други думи, необходимо е да се осигури правилно систематизирана информация за възможните инструменти, подходи и решения с цел подкрепата на деца с увреждания да придобие стойността на ефективни „добри практики в собствените им ръце“.

За да станат реалност „добрите практики“, трябва да не се забравя, че децата с увреждания потенциално имат проблеми, свързани със средата, а не с личността, което извиква на живот социални и образователни, а не здравно-медицински решения. Всеки социален проблем на децата с увреждания, който трябва да бъде подкрепен, има три измерения:

- индивидуално измерение (човек, индивиди и обществена среда);
- политическо измерение (законодателство и институции);
- финансово измерение (средства и преференции).

Възможните стратегии и практически стъпки за подкрепа на децата с увреждания са предмет на държавната политика, а тя може да бъде адекватна

само ако се познава реалната ситуация и се отчитат всички фактори на обществената среда. Според специалистите, изследвали проблема за социализацията на децата с увреждания, е необходимо да се уточни законово техният статут чрез въвеждане на точни дефиниции в закона:

1. „Човек с трайно увреждане“ е лице, което в резултат на анатомично, физиологично или психическо увреждане е с трайно намалени възможности да изпълнява дейности по начин и в степен, възможни за здравия човек и за което органите на медицинската експертиза са установили степен на намалена работоспособност или намалена възможност за социална адаптация 50 : 50 %. (Закон за интеграция на хората с увреждания).
2. *Разграничаване на определенията за увреждания и недъг.* В публикациите по темата се правят следните уточнявания. Когато е налице загуба или ограничение на възможностите за участие в нормалния живот на общността наравно с другите хора поради физически (архитектурни) или социални (културни) бариери, говорим за хора с увреждания. Казано по друг начин – бариерите в средата превръщат „увреждането в недъг“, а „недъгът“ означава уязвимост, сегрегация, бариера пред взаимоотношенията с други хора.

Въведеното по-горе понятие „хора с увреждания“ предполага следното съдържание:

- а) *Увреждане* имат хора с физически, интелектуални или сензорни увреждания, с постоянен или временен характер;
- б) *Недъг* е загуба или ограничаване на възможностите за участие в живота на социална група или обществото наравно с всички останали (напр. ограничаване възможностите по отношение на информация, комуникации, образование и др.), което е бариера пред тези хора да участват равнопоставено и пълноценно в обществения живот. Последното фокусира и поставя акцент върху няколко нови понятия, свързани вече с деца с увреждания:
  - Човешки права – децата с увреждания имат същите човешки права, каквито и децата без увреждания – право на образование, право на достоен живот, право на информация и др.;
  - Социално участие – равни и реални шансове на децата с увреждания в различни сфери на живот в зависимост от техните възможности, желания и избор;
  - Социална интеграция – активно присъствие като неразделна част от общественото цяло, участие в живота при равен старт и при липса на каквито и да било преки и косвени начини на ограничения и дискриминация;

Превенция, рехабилитация и придобивки – от самото определение и последващи пояснения следват три групи действия при децата с увреждания:

- превенция – действие, насочено към предотвратяване на появата на физическо, интелектуално, психично или сензорно увреждане (първична превенция), към недопускане на трайни функционални ограничения или увреждания (вторична превенция). Превенция означава също комплекс от мерки срещу възможността от възникване на трайни или временни физически и умствено-психически отклонения от нормалните човешки функции;
- рехабилитация – възстановителен процес при детето с увреждане, който им позволява да възстановят и поддържат нормални (оптимални) равнища на физически, интелектуални, психологически и/или социални функции;
- придобивки – предимствата, които децата с увреждания трябва да получат, за да упражняват пълно своите образователни или социални права. Другият смисъл на придобивки е компенсирането на проблема, който им пречи да упражняват своите права.

## Заклучение

При вземането на политически решения, от които зависят съдбите на тази група хора и техните семейства, се очаква настоятелно да се търси както тяхното мнение, така и одобрението на различните асоциации на хора с увреждания и редица неправителствени организации, ангажирани с проблемите на тази част от обществото.

Ако в работата си всеки държавен служител влага повече сърце и загриженост към другия, може би ще има по-малко проблеми. Превенцията трябва да е основна цел на държавата. Така проблемите за решаване ще са по-малко. Създаването на единен регистър на децата с увреждания да стане реалност в най-кратки срокове. Това ще помогне за анализирането на ситуацията в момента и предприемане на адекватни мерки от държавата за намаляване броя на децата с увреждания в бъдеще, както и адекватна политика за децата в неравностойно положение, които сега се нуждаят от помощ и подкрепа. Адекватни мерки по либерализиране на програмата „Личен асистент“, която в момента не работи в услуга на хората (децата) с увреждания. Решаване на проблема с осигурителния стаж на лицата, които полагат грижи за човек в неравностойно положение. Адекватни мерки в областта на лекарствената политика, която е жизнено важна за тази социална група и др.

Ние, родителите на деца с увреждания, се считаме длъжни да казваме и показваме проблемите, произтичащи от действията на властимащите, за да могат всички деца на България да живеят щастливо в по-добре уредена страна.

## Библиография

- Декларация за принципите на толерантността от 16.11.1995 г., утвърдена с Резолюция 5.61 от Генералната конференция на ЮНЕСКО.
- Закон за интеграция на хората с увреждания (ЗИХУ). ДВ, бр. 81 от 17.09.2004 г., в сила от 1.01.2005 г.
- Закон за закрила на детето. ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г.
- Закон за защита от дискриминация (загл.изм. ДВ, бр. 68 от 2006 г.).
- Институт „Отворено общество“. Сборник доклади от мониторинг 2005 г.: „Достъп на хората с умствени увреждания до образование и заетост в България“.
- Институт „Отворено общество“. Доклад „Многобройни са пречките пред социалната интеграция на хората с увреждания в България“.
- Конституция на Република България. Обн. ДВ., бр. 56 от 13.06.1991 г.
- Конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Обн. ДВ., бр. 80 от 2.10.1992 г. (подписана в Рим на 4.11.1950 г.), изм. ДВ., бр. 137 от 20.11.1998 г.
- Конвенция за правата на детето, приета от ОС на ООН на 20.11.1989 г.; ратифицирана с решение на ВНС от 11.04.1991 г., ДВ, бр. 32 от 23.04.1991г.
- Наредба №19 на МЗ за експертиза на инвалидността при децата до 16-годишна възраст. Обн. ДВ, бр. 84 от 13 октомври 2000 г.
- Национална стратегия за детето 2008–2018 г. Обн. ДВ, бр.14 от 12.02.2008 г.
- Стратегия за осигуряване на равни възможности на хората с увреждания 2008–2015 г. ([www.mlsp.government.bg](http://www.mlsp.government.bg))

# ИНСПЕКТОРАТЪТ НА АГЕНЦИЯ „МИТНИЦИ“ КАТО КОНТРОЛЕН ОРГАН

*Стоянка Ефремова*

## **Въведение**

Голяма част от обществото има негативно отношение към митническата администрация. Носят се какви ли не слухове, че в системата цари тотална и повсеместна корупция, че служителите в нея не работят ефективно и пр. Възщност в Агенция „Митници“ се работи неуморно, в нея полагат усилия много добри професионалисти и тези усилията не са напразни, а напротив – забелязани са и от редица институции на Европейския съюз. Безспорно в държавата ни, включително и в митническата администрация, има още много какво да се желае, но не следва да се пренебрегва постигнатото и усилията на многото почтени държавни служители.

**Обща постановка за контрола в държавната администрация.** Общественото управление като стройна система от организационни форми, принципи и методи на действие, изградена на научна основа, играе важна роля за построяването на хуманно и демократично общество в нашата страна. Изграждането и поддържането на годин и ефикасен апарат за държавно и обществено управление предполагат използването на способности, които да обезпечат неговото законосъобразно и правилно действие. Сред тези способности за осигуряване на законосъобразно и правилно управление особено място заема контролът. Той прониква във всички сфери на системата на управление и оказва въздействие върху неговото укрепване, развитие и усъвършенстване. Той представлява и своеобразна гаранция за законност и правилно действие на цялата система на държавно управление. Контролът като способ за наблюдения, преценки и решения, засягащи законосъобразността, правилността и дисциплината, има за обект самото държавно управление, взето в неговата организационна и функционална структура. Контролът е властническа дейност на контролиращия орган, свързан с цялостното наблюдение, преценяване и проверка на контролирания орган, с оглед да се въздейства чрез него посредством направените констатации.

Контролът е важен законов инструмент за отстраняване на недостатъците, за подобряване на работата и усъвършенстване дейността на държавния апарат. Той може да се представи и като проверка на изпълнението на решенията на висшестоящите държавни органи вътре в държавното учреждение или като инспектиране – проверка на общото състояние на работата в контролното учреждение. Контролът и проверката на изпълнението са динамич-



ни управленски категории и се проявяват като съставки на самото управление, приемано като организация, ръководство и контрол.

Контролиращият орган може да стои вън от системата на контролираното звено и тогава става дума за т.нар. външен контрол. Но той – контролиращият орган – може да е и част от системата на контролирания орган и тогава говорим за вътрешен контрол. При вътрешния контрол контролиращият орган отблизо следи работата на контролираното звено и може да издава до него нареждания, инструкции, указания и т.н. и държи за тяхното законосъобразно и правилно изпълнение.

**Административният контрол като част от контрола върху държавното управление.** Административният контрол е неразделна част от самата изпълнително-разпоредителна дейност. Без непрекъснат, целенасочен и всеобхватен административен контрол не можем да си представим каквато и да е дейност на органите на държавно управление, тъй като той е един от елементите на тази дейност – организация, ръководство и контрол. Той е критерий за работата на държавната администрация и гаранция за изпълнението на управленските решения. Контролът съпътства управленското решение – като се започне от неговото планиране, подготовка, премине се през неговото провеждане и приемане в установената от закона форма и се приключи с проверка на резултатите от неговото изпълнение.

Предназначението на административния контрол върху управленските решения е: по начало да не се допусне тяхното създаване, действие и изпълнение да става в нарушение на законността, а също и на изискванията за тяхната правилност – целесъобразност, навременност, резултатност и пр.

Административният контрол се извършва винаги в системата на администрацията и от органи на самата администрация, принадлежащи към тази система.

Един от видовете административен контрол е *ведомственият контрол*. Той е всеобхватен, постоянен и целенасочен. Чрез него се осигурява спазването на целта на закона и се осигурява законосъобразност и правилност на действията в администрацията. По начало ведомственият централистичен контрол не е подчинен на никакви форми и средства. Той може да бъде извършван с всички позволени от закона и естеството на службата средства, през всяко време и в различни форми. Неговото извършване обикновено става служебно по инициатива на контролиращия орган. Не е изключено обаче контролът да бъде осъществен и при направени предложения или по подадени сигнали, или да се задвижи и по искане на граждани или други органи чрез сезиране.

**Инспекторатите като звена за осъществяване на контролна дейност в държавното управление.** Вътрешният административен контрол в министерствата и агенциите към тях се осъществява от специално структурирани звена – инспекторати. По силата на чл.46 от Закона за администрацията в

министерството се създава инспекторат на пряко подчинение на министъра. Инспекторатът:

- 1) анализира ефективността на дейността на администрацията;
- 2) проверява спазването на вътрешните правила за организацията на работа в администрацията;
- 3) може да предлага образуване на дисциплинарно производство при констатирани нарушения на служебните задължения, както и на Кодекса за поведение на служителите в държавната администрация;
- 4) извършва проверка на сигналите, молбите и жалбите срещу незаконни или неправилни действия или бездействия на служители от администрацията;
- 5) осъществява други функции във връзка с административния контрол, произтичащи от нормативни актове или възложени от органа на изпълнителната власт.

Министърът на държавната администрация и административната реформа утвърждава методология за анализ и оценка на ефективността на дейността на администрацията и дава указания по нейното прилагане.

Инспекторатът в министерството осъществява административен контрол и върху дейността на второстепенните разпоредители с бюджетни кредити.

В администрацията на Министерския съвет се създава Главен инспекторат на пряко подчинение на министър-председателя. Главният инспекторат:

- 1) координира и подпомага дейността на инспекторатите;
- 2) предлага на министър-председателя за утвърждаване методически указания във връзка с функциите и процедурите за работа на инспекторатите;
- 3) разглежда постъпили сигнали за конфликт на интереси и други нарушения на служебните задължения;
- 4) разглежда постъпили сигнали за корупция на органи на изпълнителната власт и държавни служители на ръководна длъжност, извършва проверки и информира министър-председателя за резултатите;
- 5) осъществява други функции, определени с Устройствения правилник на Министерския съвет и на неговата администрация или възложени му от министър-председателя.

Специфичността на осъществяваната контролна дейност от инспекторатите, структурирани в различните министерства и агенции към тях, произтича от специфичните функции и задачи, които изпълняват съответните администрации.

## Инспекторатът на Агенция „Митници“ като контролен орган

Вътрешният административен контрол в Агенция „Митници“ се осъществява от структурното звено инспекторат, който е на пряко подчинение на директора на агенцията, и осъществява контрол върху дейността на митническата администрация. В състава му са включени два отдела – „Вътрешно разследване и оперативна сигурност“ и „Контрол на митническата дейност“.

В края на всяка календарна година се разработва годишна програма за дейността на Инспектората през следващата година, в която са посочени основните теми за извършване на *планови проверки* в митническите учреждения. Тази програма се изготвя от ръководителя на Инспектората и се утвърждава от директора на Агенция „Митници“. Изборът на системите и темите, за които се предлага да бъдат осъществени плановите проверки, се извършва след анализ на риска – обикновено се предлагат системи с повишен риск, свързани с нови моменти в нормативната база; възможности за неправилно или нееднакво прилагане на законови норми; системи, към които има завишен обществен интерес и др. Целта на тези планови проверки е да се провери дали и доколко се спазва митническото и акцизното законодателство. Понякога се планират тематични проверки, които се извършват на национално ниво.

Извършват се и *целеве проверки* (без да се уведомяват предварително съответните митнически учреждения), на база анализ на риска и по разпореждане на директора на агенцията. Най-често това са проверки, инициирани от сигнали на граждани, юридически лица или институции.

Инспекторатът е специализирано звено, което осъществява и *дейности по разкриване, превенция и противодействие на корупцията и други правонарушения в митническата администрация*.

Специфичността на осъществявания от Инспектората контрол е породена от специфичността на извършваната от митническата администрация дейност, която включва осъществяваните от митническите органи на митническата територия на страната митнически надзор и контрол върху внасянето, изнасянето и транзитирането на стоки за, от и през Република България (Европейския съюз); събирането на митни сборове, прилагането на административнонаказателни разпоредби и разследвания на престъпления в случаите, при условията и по реда, предвидени в Наказателно-процесуалния кодекс. Митническият надзор е съвкупност от действията на митническите органи, предприемани с цел осигуряване спазването на митническото законодателство и на други разпоредби, приложими за стоките под митнически надзор. Митнически контрол е извършването от митническите органи на специфични действия като проверки на стоки, на транспортни, търговски, счетоводни и други документи на физически и юридически лица, на превозни средства, на багажи и други стоки, пренасяни през държавната граница,

и други подобни действия за осигуряване спазването на митническото законодателство и спазването на други разпоредби, приложими за стоките под митнически надзор, както и събирането на митни сборове.

**Правомощия на служителите на Инспектората при осъществяване на контролна дейност.** При изпълнение на възложените задачи служителите от Инспектората имат право:

- на свободен достъп във всички митнически учреждения и до всички документи и информационни масиви в тях;
- да изискват да им бъдат предоставени документи, справки, отчети, сведения и др., при спазване разпоредбите на Закона за защита на класифицираната информация;
- да изискват обяснения от митнически служители за установяване на факти и обстоятелства, свързани с проверката;
- при необходимост да провеждат срещи и разговори с митнически служители и обсъждат представени от тях доказателства;
- да поискат становище от дирекции или самостоятелни звена в Централното митническо управление (ЦМУ) по въпроси от тяхната компетентност, свързани с извършваната проверка;
- да правят предложения за предприемане на действия за предотвратяване на правонарушенията в митническата администрация и за предприемане на действия с цел ангажиране съответния вид отговорност на виновни длъжностни лица;
- в случай на необходимост да предлагат промяна в нормативната уредба.

**Технология и ред на осъществяване на планови и тематични проверки, както и реализация на резултатите от същата.** Извършваните от Инспектората проверки представляват съвкупност от действия, мерки и препоръки, предназначени да осигурят ефективност в работата на митническата администрация. Проверките се извършват от служители на Инспектората. При необходимост и след утвърждаване от директора на агенцията може да се привличат за участие и специалисти от всички структурни звена на Агенция „Митници“, както и квалифицирани специалисти – експерти извън митническата администрация. Дейността на контролиращите органи по време на проверката в митническото учреждение е с цел установяване актуалното състояние на проверявания обект, както и евентуално допуснати нарушения на митническото законодателство.

Отговорен за изпълнението на тези проверки е ръководителят на Инспектората.

Контролиращите органи, извършвайки проверката, имат задълженията:

- 1) носят отговорност за цялостното изпълнение на проверката, за верността на констатациите и обосноваването им;

- 2) изпълняват своите задължения в пълна самостоятелност, обективност и безпристрастност;
- 3) по своя преценка в процеса на проверката съобщават на проверявания обект на контрола своите констатации. При явно маловажни случаи на нарушения правят препоръки за отстраняване на грешките и за правилно процедиране в бъдеще;
- 4) изискват активно съдействие от страна на проверявания обект.

За да изпълни своите задачи (функции), Инспекторатът може да изиска от директора на РМД и писмен отчет за дейността на съответни митнически учреждения. Проверка може да се извършва независимо от представения писмен отчет. В случай че се изисква писменият отчет, той трябва да съответства на естеството на проверката.

Контролът може да бъде осъществяван по документи и/или чрез проверка на място.

Събраната в хода на проверката информация се използва за:

- 1) анализ и оценка на актуалното състояние на митническата администрация;
- 2) идентифициране на правонарушенията, отстраняване на рискови фактори, които биха довели до неправомерни деяния в митническата администрация;
- 3) изготвяне на предписания до митническото учреждение или звено в неговата структура – обект на контрол, за предприемане на необходимите организационни мерки за подобряване дейността му;
- 4) реализиране на съответния вид отговорност на виновното длъжностно лице.

Преди извършването на проверка директорът на Агенция „Митници“ издава заповед, в която определя:

- 1) обекта на контрол;
- 2) обхвата на проверката;
- 3) времетраенето на проверката;
- 4) броя и състава на участващите в проверката;
- 5) срока за представяне на резултатите от проверката.

След издаването на заповедта определените в нея лица извършват предварителна подготовка с цел да се определят евентуалните рискове и проблеми, изискващи специално внимание при извършване на проверката.

С оглед характера и целите на проверката контролиращите органи може да уведомят предварително ръководителя на митническото учреждение – обект на контрола, за предстоящата проверка. При извършването на проверката контролиращите органи се легитимират посредством служебна карта, издадена от директора на Агенция „Митници“. След легитимирането на кон-

тролиращите органи ръководителят на митническото учреждение, обект на контрол, е длъжен да осигури пълен достъп до всички обекти, помещения, документи и материали, свързани с дейността на митническото учреждение, и да осигури присъствието на всички посочени от контролиращите органи лица от митническото учреждение. При отказ на служители от митническото учреждение да дадат обяснения във връзка с извършваната проверка, контролиращите органи съставят протокол.

Резултатите от извършената проверка се оформят в заключителни документи – протокол или докладна записка. Възниква въпросът: Има ли еквивалентност между протокол, разписан от двете страни – проверяващи и проверявани, и докладна записка от проверяващия/ите? Тази равнозначност позволява корупционни практики според автора.

Заключителните документи, изготвяни от Инспектората, са структурирани както следва:

- Констативна част, в която се прави описание на констатираните отделни факти;
- Аналитична част, в която фактологическите констатации се подлагат на задълбочен анализ, като се изхожда от целите и задачите на проверката;
- Заключителна част, в която на основата на анализа се правят оценки и изводи и се препоръчват конкретни решения за необходимите промени в дейността на съответното звено.

Заключителните документи, в които се отразяват резултатите от проверката, следва да отговарят на следните **изисквания**:

- да отразяват обективно документирано разкритите нарушения и недостатъци;
- да отразяват и анализират причините за тези явления;
- да посочват нарушените разпоредби от съответните нормативни актове;
- при установяване на виновни длъжностни лица да посочват имената им, както и да се предлага как да бъдат санкционирани същите лица;
- да съдържат предложения и мерки за предотвратяване правонарушения в митническата администрация и премахване на техните негативни последици;
- да правят предложения за подобряване ефективността на митническия контрол;
- да отразяват положителните страни в работата на проверявания обект.

Ако в резултат на извършена проверка се установят обстоятелства и факти, обосноваващи търсене на дисциплинарна, наказателна и/или имуществена отговорност от митнически служители, Инспекторатът прави предложение за предприемане на действия за ангажиране на съответния

вид отговорност, а при наличие на данни за извършено престъпление прави предложение за сезиране на компетентните органи.

Предложението трябва да съдържа констатации и данни за противоправното деяние (нарушителят, време и място на извършването му, причините за това, квалификация на деянието, резултатите от него и произтичащата от това отговорност на виновното длъжностно лице).

Заключителният документ, в който е направен и анализ на причините, водещи и способстващи до евентуално установените пропуски и/или нарушения, както и направените предложения, в съответствие с резултатите служи като основа за вземане на съответно управленско решение от страна на ръководството на Агенция „Митници“. Той обективно показва актуалното състояние на проверяваната система и спомага за вземането на законосъобразно, целесъобразно и навременно управленско решение в зависимост от състоянието на проверяваната система.

В резултат на извършваните тематични планови проверки на национално ниво може да се установи, че причините за допускани пропуски в различни митнически учреждения могат да са различни:

- 1) нееднакво тълкуване на нормативни разпоредби;
- 2) различно създадена организация на работа и контрол;
- 3) наличие на разминаване в разпоредби от различни нормативни актове;
- 4) липса на официално тълкуване на определени понятия и др.

В зависимост от причините, довели до допускани пропуски или различна практика в митнически учреждения, могат да бъдат предлагани и различни мерки относно установеното като:

1. Искане за тълкуване на определено понятие от съответно компетентния орган.
2. Предложения за промяна на нормативни разпоредби или създаване на нови такива.
3. Предложения за уеднаквяване на разпоредби в различни нормативни актове.
4. Издаване на вътрешнонормативни актове, които да водят до подобряване на организацията и контрол на работа в съответно проверената система с цел повишаване ефективността ѝ и недопускане на установените пропуски в бъдеще.
5. Предложения за досъбиране на публични държавни вземания в случаи на установени несъбрани такива.
6. Внедряване на най-добрата практика.
7. Изискване съдействието и на други институции – напр. при установяване, че пропуските са в причинно-следствена връзка с пропуски,

- допуснати от служители на други администрации – за осъществяване ветеринарно-медицински контрол, фитосанитарен контрол и др.
8. Възможни са случаи, при които по идентични казуси да има противоположни съдебни решения. В подобни случаи агенцията излиза с решение относно еднозначно прилагане от страна на митническите органи в цялата страна на съответните разпоредби, което също е вземане на управленско решение, което е направено на база изследване и анализ на противоречивата съдебна практика и същото е законосъобразно и целесъобразно.
  9. Предложение например за евентуална ротация на митнически служители и др.

**Извършване на проверки по получени сигнали от граждани и фирми.** Една от дейностите на Инспектората е извършване на проверки по получени жалби от граждани и фирми и предприемане на необходимите действия, включително за да бъде изготвен отговор в сроковете, визирани в Административнопроцесуалния кодекс (АПК).

При извършване на проверките се спазват изискванията на АПК. Сигналите се подават писмено – чрез писма, изпращани до ръководството на Агенция „Митници“, по телефон и чрез електронната поща. По-голяма част от сигналите са подават лично и по-незначителна – чрез представител.

С цел улеснение на лицата, които подават сигнали (физически и юридически), Агенция „Митници“ е предприела следното:

- 1) в електронната си страница е създадала възможност за подаване на сигнали по електронен път;
- 2) в митническите учреждения са поставени пощенски кутии за приемане на сигнали, отнасящи се до действия на митнически служители;
- 3) открити са и са обявени (в електронната страница на агенцията и на видни места в митническите учреждения) „горещи телефони“;
- 4) сигналите се регистрират в деловодството на ЦМУ или в деловодствата на съответните митнически учреждения.

По анонимни сигнали обикновено не се образува производство. Проверка не се извършва и в случаите, при които сигналът се отнася до нарушения, извършени преди повече от две години.

Технологията на извършване на този вид проверки е сходна на тази за извършване на плановите и тематичните проверки, като най-често проверката се извършва на място. При проверката, която се извършва в посочения в чл.121 АПК срок, се изяснява изцяло случая, като се обсъждат и обясненията и възраженията на заинтересованите лица. Предприемат се съответните допустими от закона действия за установяване на всички обстоятелства и факти, имащи значение за случая.



Когато при извършване на проверката се потвърди изложеното в сигнала, се предприемат всички действия по компетентност за отстраняване на установените пропуски и/или нарушения, включително за премахване на причините и условията, водещи и способстващи за извършване на същите; ангажиране на дисциплинарната отговорност на виновните длъжностни лица. При данни за извършено престъпление се уведомява незабавно съответния прокурор.

За резултатите от извършената проверка лицето, подало сигнала, се уведомява в посочения в чл. 123 АПК срок.

Цялостното и обективно изясняване на случая, визиран в сигнала, както и анализът, направен от проверяващия екип, спомагат за вземане на съответно управленско решение. Невинаги един сигнал би могъл да покаже състоянието на съответната система на национално ниво, но в случаи че има повтарящи се сигнали, от този факт могат да бъдат направени съответни изводи и да бъдат взети целесъобразни управленски решения.

Практиката показва, че в по-голяма част от подадените сигнали не се потвърждават. Редица сигналподатели не са наясно със своите права и задължения при преминаване на граница на Европейския съюз или пък проявяват небрежност при защита на своите интереси. Дори и спрямо тях да е осъществено евентуално неправомерно деяние от страна на митнически служители, сигналподателите не представят съответно надлежни доказателства. В тези случаи техните твърдения остават недоказани.

**Образуване и провеждане на дисциплинарно производство.** За изграждането и поддържането на общественото доверие към Агенция „Митници“ е необходимо всички митнически служители да се придържат към най-високи стандарти на лично поведение в работата си и в личния си живот. В този мисъл целта е да се осигури високо ниво на интегритет на митническата администрация, което включва своевременна проверка на всички случаи, в които има данни за извършени неправомерни деяния от страна на митнически служители; честен и последователен подход при установяването на извършени нарушения, независимо от заеманата длъжност на виновния митнически служител, и прилагане на дисциплинарни и административни мерки спрямо служителите, за които е доказано, че са извършили неправомерни деяния.

При всички случаи на извършване на проверка, при данни за осъществени неправомерни деяния от страна на митнически служители, предложение за образуване на дисциплинарното производство се прави само след пълно изясняване на случая и установяване на извършените нарушения. Предложението се прави мотивирано и в него са посочени:

- трите имена и длъжността на митническия служител, за който има данни, че е извършил дисциплинарно нарушение;

- описание на извършеното от него нарушение, датата, мястото, където е извършено;
- доказателствата, които го потвърждават;
- конкретните разпоредби от нормативните и вътрешноведомствените актове и правила, които са били нарушени;
- обстоятелствата, при които е извършено нарушението.
- Дисциплинарно наказващ орган е директорът на Агенция „Митници“. На основание чл.6, ал.3 от Закона за държавния служител (ЗДСл), чл.191, ал.1 от Кодекса на труда (КТ) и чл.6 от Устройствения правилник на Агенция „Митници“, директорът на агенцията със заповед е възложил на:

1. Директорите на регионални митнически дирекции да упражняват правомощието да налагат дисциплинарни наказания:

- „забележка“ и „порицание“ по ЗДСл на служителите от митническите учреждения в структурата на съответната дирекция, работещи на служебно правоотношение;
- „забележка“ и „предупреждение за уволнение“ по КТ на служителите от митническите учреждения в структурата на съответната дирекция, работещи на трудово правоотношение.

2. Началниците на митници да упражняват правомощието да налагат дисциплинарни наказания:

- да налагат дисциплинарни наказания „забележка“ и „предупреждение за уволнение“ по КТ на служителите от митническите учреждения в структурата на съответната митница, работещи на трудово правоотношение.

По разпореждане на директора на Агенция „Митници“ част от дисциплинарната процедура се организира от Инспектората на агенцията, който при организацията следи за стриктното спазване на изискванията на чл.93 и 94 ЗДСл и чл.193 и 194 КТ. С цел унифициране на действията по образуване и провеждане на дисциплинарното производство директорът на Агенция „Митници“ е утвърдил Указания за установяване на дисциплинарни нарушения и за провеждане на дисциплинарните производства в Агенция „Митници“. Съгласно същите указания процедурата е следната:

След образуване на дисциплинарното производство дисциплинарно наказващият орган уведомява писмено, по образец, митническия служител, че срещу него има образувано дисциплинарно производство, като му отправя покана, след запознаване със заключителния документ от проверката, в определения в уведомителното писмо срок:

- да се яви за изслушване от дисциплинарно наказващия орган – за митническия служител, работещ на служебно правоотношение;

- да представи писмени обяснения по смисъла на чл.193, ал.1 от КТ, когато митническият служител работи на трудово правоотношение, като дисциплинарно наказващият орган, при необходимост и по негова преценка, може и да изслуша митническия служител, за което съставя протокол.

За изслушване на митническия служител, работещ на служебно правоотношение, срещу когото има образувано дисциплинарно производство, се съставя протокол, като дисциплинарно наказващият орган му дава срок за представяне на писмени обяснения, който срок се вписва в протокола.

След приключване на процедурата по изслушване и/или представяне на писмени обяснения, с оглед изясняване на фактическата обстановка по случая, както и предвид тежестта на нарушението и евентуално настъпилите от него последици, формата на вината на митническия служител, обстоятелствата, при които е извършено нарушението, и цялостното поведение на служителя, дисциплинарно наказващият орган:

- взема управленско решение за налагане на дисциплинарно наказание по чл.90, ал.1, т.1 (забележка), т.2 (порицание) или т.3 (отлагане на повишението в ранг до една година) или възлага на дисциплинарния съвет да образува дисциплинарно дело, или
- взема решение за налагане на дисциплинарно наказание по чл.188, т.1 (забележка), т.2 (предупреждение за уволнение) или т.3 (уволнение), или
- взема решение за прекратяване на дисциплинарното производство.

Дисциплинарният съвет се свиква със заповед на директора на агенцията по образец. Когато някой от редовните членове на съвета отсъства, председателят на дисциплинарния съвет предлага той да бъде заместен от резервен член. В този случай директорът на Агенция „Митници“ издава заповед за заместване.

Дисциплинарният съвет разглежда дисциплинарното дело в съответствие с разпоредбите на чл.95 и 96 ЗДСл и при спазване на утвърдените от директора на агенцията правила. В седемдневен срок от приемане на решението председателят на дисциплинарния съвет представя на директора на агенцията становището на съвета заедно с цялата преписка.

Директорът на агенцията, вземайки предвид събраните в рамките на дисциплинарното производство доказателства и становището на дисциплинарния съвет, взема управленско решение относно налагане на дисциплинарно наказание и неговия вид.

Заповедта на налагане на дисциплинарното наказание е мотивирана и отговара на изискванията на чл.97, ал.1 ЗДСл и чл.195, ал.1 КТ, като съдържа описание на фактическата обстановка, кои правни норми или други разпоредби са нарушени, кои служебни или трудови задължения не са изпълнени

съгласно изискванията на законодателството, на вътрешно административните актове и правила или на длъжностната характеристика.

Спазването на описаната по-горе процедура и последователността на действията са от изключително значение. Ако същата не бъде спазена или ако липсва аргументация и еднозначни доказателства относно извършеното нарушение, за което е наложено дисциплинарно наказание, при евентуално оспорване на заповедта за наложеното дисциплинарно наказание е възможно същата да отпадне и това би довело до ненаказуемост на виновни длъжностни лица. Целта на взетото управленско решение на база установени еднозначни доказателства за извършено дисциплинарно нарушение е – чрез налагане на дисциплинарна санкция (наказание) да се въздейства принудително-поправително и поправително-възпитателно върху служителя, извършил нарушението, както и възпитателно – върху всички служители. Подобни управленски решения показват на гражданското общество, че Агенция „Митници“ проявява нулева толерантност към всякакви форми на корупционно поведение и/или други неправомерни деяния, осъществени от нейни служители.

**Дейност на Инспектората по разкриване, превенция и противодействие на корупцията и други неправомерни деяния в митническата администрация.** Една от основните дейности на Инспектората на Агенция „Митници“ е по осъществяване на дейност по разкриване, превенция и противодействие на корупцията и други неправомерни деяния в митническата администрация.

Въпреки че корупцията не се дефинира еднозначно и нейните проявления непрекъснато еволюират, през последните години е натрупан богат опит в провеждането на сравнителни изследвания в тази област – да се идентифицират проблемните корупционни области и съществуващите добри антикорупционни практики.

Връзката на корупцията със сивата икономика и нейната роля като структуроопределящ фактор за международната търговия и инвестиции водят до необходимостта от създаване на ясен механизъм за стимулиране на добро управление и наказване на корупцията на европейско и национално равнище.

Агенция „Митници“ е предприела редица мерки по изпълнението на Стратегията за прозрачно управление и за превенция и противодействие на корупцията за периода 2006–2008 г. и Програмата за нейното изпълнение. Една част от тях (например оперативните мерки) са предприети с управленско решение по предложение на Инспектората, като предложенията са правени след анализ на актуалното състояние на съответната система и възможностите за повишаване на ефективността и ефикасността на работата.

## *Мерки за противодействие на корупцията*

### **1. Законодателство**

С влизането в сила от 1.01.2007 г. на Договора за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз у нас е в сила европейското митническо законодателство, като по този начин напълно се въвеждат европейски стандарти и принципи при работа на митническите служители. Значително се опростяват и облекчават митническите процедури, намалява се ролята на субективния фактор и се осигурява по-голяма прозрачност на митническата дейност. Прилагането на опростени митнически процедури и осигуряването на възможност за електронно подаване на митнически документи не само облекчават работата на представителите на бизнеса и на гражданите, но и ограничават възможностите за корупционни деяния от страна на митнически служители.

С разпоредби на Закона за митниците (ЗМ) и на Закона за държавния служител са въведени специални антикорупционни разпоредби по отношение на митническите служители, съгласно които:

- при назначаване на работа, при освобождаване и ежегодно до 31 май митническите служители са длъжни да декларират своето имотно състояние и имотното състояние на членовете на техните семейства – съпрузи/съпруги и ненавършилите пълнолетие деца (чл.10, ал.5 ЗМ); създава се възможност за разкриване на данъчната тайна, като по писмено искане на директора на Агенция „Митници“ данъчните органи предоставят данни за доходите и имуществото на митническите служители;
- при назначаване на работа митническите служители са длъжни да декларират обстоятелствата по чл.10, ал.1 и 2 ЗМ (същите са свързани със следните *ограничения* – митническите служители не могат да са еднолични търговци, неограничено отговорни съдружници или да участват лично или чрез подставени лица в органите за управление на търговски дружества, кооперации и други организации със стопанска дейност; не могат да сключват допълнителни трудови договори, освен като сътрудници в научни институти и преподаватели в учебни заведения; не могат да са в йерархическа връзка на ръководство и контрол със съпруг или съпруга, роднина по права линия без ограничения, по сребрена линия до четвърта степен, включително или по сватовство до четвърта степен включително);
- несъвместимостта с въпросните изисквания, както и неподаването в срок на гореспоменатата декларация за имотно състояние е основание за едностранно прекратяване на трудовите или служебните правоотношения с митническия служител без предизвестие;

- съгласно разпоредбите на чл.29а от Закона за държавния служител (ЗДСл) държавните служители в митническата администрация ежегодно декларират и наличието/липсата на интереси, свързани с дейността на администрацията, като в агенцията със заповед на директора е въведен регистър за декларираните интереси от митнически служители, а съгласно чл.29 от същия закон имат задължение за деклариране на имотното състояние при встъпването си в длъжност и всяка година до 31 март (което не заменя задължението им по чл.10, ал.5 ЗМ).

## **2. Оперативни мерки**

В Агенция „Митници“ се прилагат и редица други мерки, имащи за цел ограничаването на възможностите за корупция и други неправомерни деяния на митнически служители като:

- извършване на вътрешни проверки и разследвания по постъпилите в агенцията сигнали за евентуални неправомерни деяния на митнически служители, извършване на планови проверки в митнически учреждения;
- извършване на вътрешни проверки по имотното състояние на митнически служители и за случаи на конфликт на интереси при вземане на решения от страна на служители;
- периодично провеждане на анонимни анкети с преминаващи през ГКПП пътници и превозвачи, както и с представители на бизнеса;
- осъществяване на периодична ротация на митническите служители от оперативния състав на различни работни места: ежемесечно – между различните смени; ежедневно – в началото на работата на съответната смяна;
- въведени са лични идентификационни карти, които се носят на видно място върху униформата на митническите служители от оперативния състав в митническите учреждения;
- открити са и са обявени на видни места в митническите учреждения „горещи телефони“ – един в съответното учреждение и два в Инспектората на Агенция „Митници“, за подаване на жалби и сигнали, отнасящи се за действия на митнически служители;
- в интернет страницата на АМ е създадена възможност за подаване на сигнали по електронен път;
- в митническите учреждения са поставени пощенски кутии за приемане на сигнали и жалби, отнасящи се за действия на митнически служители.

Част от тези предприети по предложение на Инспектората мерки довеждат до повишаване на митническата култура на гражданското общество, като дават възможност на гражданите да се запознаят с техните права и задължения в качеството им на преминаващи през ГКПП пътници или като вносители-

ли и посочвайки им начина, по който те биха могли да подадат своя сигнал и предложение, както и да идентифицират служителя, които евентуално е проявил неправомерно поведение спрямо тях. Част от мерките спомагат за премахване на причините, водещи и способстващи до възможности за осъществяване на неправомерни деяния – например ротации, проверки и пр.

### **3. Митническа информационна система БИМИС**

Компютъризацията на митническите учреждения и на митническите процедури е важен фактор за ограничаване възможностите за неправомерни действия на митническите служители. Използваната от Агенция „Митници“ Българска интегрирана митническа информационна система (БИМИС) намалява необходимостта от преки контакти между служителите и клиентите (деклариране по електронен път), спестява време при митническото оформяне на стоките и осигурява условия за прозрачност и контрол в реално време върху действията на митническите служители.

### **4. Вътрешен одит, разследване и дисциплинарни санкции**

В изложението по-горе са посочени технологията и редът за извършване на проверките и вътрешните разследвания, както и процедурата по образуване и провеждане на дисциплинарното производство.

### **5. Кодекс за поведение на митническите служители и обучение по въпросите на интегритета и противодействието на корупцията**

Във връзка с изискванията на Закона за митниците през 2003 г. с помощта на Инспектората беше разработен и утвърден от министъра на финансите *Кодекс за поведение на митническия служител*, съобразен с принципите на Модела на кодекс по етика и поведение на Световната митническа организация (СМО), който съдържа основните задължения на служителите, и в съответствие с националното законодателство и принципите на Декларацията на СМО от Аруша. Кодексът и принципите могат да бъдат намерени и в електронната страница на Агенция „Митници“. При назначаване на работа митническите служители подписват декларация, че са запознати с нормите на Кодекса за поведение на митническия служител и при неспазването им носят дисциплинарна отговорност. В програмата за обучение на митнически служители е включен модул „Митническа етика и противодействие на корупцията“. Това обучение задължително се провежда за всички новопостъпили служители в Агенция „Митници“ и периодично за останалите митнически служители.

Благодарение на кодекса са въведени конкретни правила за поведение, което задължава служителите да бъдат етични в процеса на осъществяване

на дейността, а така също и в личния си живот. Всичко това допринася за повишаване доверието на гражданското общество към администрацията. При неспазване на правилата за поведение служителите носят дисциплинарна отговорност, което има и възпитателна функция.

## **6. Взаимодействие на митническата администрация с други държавни институции**

С цел по-голяма ефективност в борбата срещу корупцията и други неправомерни деяния на митнически служители, както и срещу митническите и валутните нарушения се осъществява постоянно взаимодействие под формата на обмен на информация и съвместни практически действия между Агенция „Митници“ и други компетентни държавни органи – съд, прокуратура, Министерство на вътрешните работи (МВР) и неговите специализирани служби, данъчна администрация, Агенция за финансово разузнаване и др.

През август 2006 г. от министъра на вътрешните работи и от министъра на финансите беше подписана „Инструкция за взаимодействие между органите на Министерството на вътрешните работи и Министерството на финансите“, която замени действащите дотогава „Инструкция за условията и реда за взаимодействие между митническите органи и органите на Министерството на вътрешните работи по предотвратяване и разкриване на митнически и валутни нарушения и престъпления“ и „Инструкция за взаимодействие между органите на Гранична полиция и митническите органи в граничната зона“.

Разшири се и непосредственото оперативно сътрудничество с органите на МВР – НС „Полиция“, ГД „Борба с организираната престъпност“ и ГД „Гранична полиция“, както по линия на конкретните проверки, националните и международни операции, така и при осъществявания от мобилните митнически групи контрол.

В рамките на сътрудничеството с Агенцията за финансово разузнаване са утвърдени „Вътрешни правила на Агенция „Митници“ за контрол и предотвратяване изпирането на пари и финансирането на тероризма“.

Подписана е Инструкция за взаимодействие между Агенция „Митници“ и данъчната администрация, която регламентира обмена на информация между двете администрации, извършването на съвместни действия и провеждането на съвместни форми на обучение между тях.

В сила е и Споразумение за сътрудничество и взаимодействие между Върховна касационна прокуратура и Агенция „Митници“. Основен предмет на споразумението са предприемането на действия по повод предоставени от митническите органи данни за извършени митнически и валутни престъпления, взаимодействието при разследване от митническите органи (митническо дознание) на престъпления против митническия режим и валутни престъпления, взаимодействието при прилагане института на споразуме-



нието за прекратяване на административнонаказателното производство по чл.229а ЗМ, провеждането на контролирани доставки, съхранението и разпореждането с веществени доказателства, както и в областта на борбата с корупцията. Посочените мерки допринасят за повишаване ефикасността на борбата срещу корупцията в митническата администрация.

## **7. Отношения с гражданите, неправителствените организации, медиите и представителите на частния сектор**

Системата за външна информация, функционираща в Агенция „Митници“, има за цел да информира обществеността относно митническото законодателство и процедури, както и за цялостната дейност на митническата администрация, като по този начин се осигурява по-голяма прозрачност в дейността на митническата администрация. Тази система включва:

- поддържане в актуално състояние и обновяване на информацията, представена на страницата на Агенция „Митници“ в интернет ([www.customs.bg](http://www.customs.bg)). На тази страница е публикувана и информация за това, как се процедира с получените в агенцията сигнали и предложения; поставянето на подходящи места в различни митнически учреждения на информационни табла и стикери, имащи за цел да информират гражданите за техните права и задължения, свързани с прилагането на митническото законодателство и процедури; обявените във всички митнически учреждения, в интернет страницата на Агенция „Митници“ и на други места телефони (на централно и регионално ниво) за връзка на гражданите с митническата администрация.
- звената за връзки с обществеността, функциониращи в Агенция „Митници“ на централно и регионално ниво.
- издаването на специализираното списание „Митническа хроника“, на информационни брошури, дипляни и др., които информират обществеността за различни аспекти от митническото законодателство и процедури.
- предоставяната от компетентните структурни звена на Агенция „Митници“ информация в отговор на поставяни от граждани и юридически лица въпроси.
- регулярно провеждане на семинари, срещи, обсъждания, кръгли маси и др. с представители на БТПП, БСК, браншови организации и др.
- провеждане на анкети с преминаващи пътници и превозвачи на ключови ГКПП, както и с представители на бизнеса, с цел получаване на обратна информация за поведението на митническите служители.

Голяма част от визираните мерки са по инициатива и с участието на Инспектората. Всяка една от инициативите спомага за вземането на съответно управленско решение.

**Външни оценки.** Посочените по-горе обективни фактори и предприети мерки за противодействие на корупцията са довели до значително снижаване на възможностите за корупционни прояви и други неправомерни деяния от страна на митнически служители. Това се потвърждава и от редица документи и оценки на ЕК и НПО, например:

- В заключението на Мониторинговия доклад на ЕК от месец май 2006 г. беше отчетен значителният напредък по развитието на митническия административен и оперативен капацитет. Там беше отбелязано, че България във висока степен изпълнява ангажиментите и изискванията, произтичащи от присъединяването ни към ЕС. В резултат на тази оценка глава „Митнически съюз“ беше първата от преговорните глави, изнесена в т.нар. зелена част – без констатирани проблеми.
- В редовния доклад на ЕК от юни 2007 г. няма конкретни забележки, насочени към дейността на митническата администрация.
- В междинния доклад на ЕК от февруари 2008 г. е посочено: „Превантивните мерки, обучението и внедряването на най-добри практики (...) намалиха възможностите за корупция в граничната полиция и митниците“, както и че „...борбата с корупцията по границите продължава да показва напредък“. В същия доклад е споменато и проведеното от Кралския автомобилен клуб на Нидерландия социологическо проучване, което „потвърждава тази положителна тенденция“.
- В оповестения в началото на декември 2007 г. Световен корупционен барометър за 2007 г. на Трансперанси интернешънъл за корупцията в 60 държави, митническата администрация не е включена между секторите и институциите в България, които най-силно са засегнати от корупция.

Тези положителни външни оценки дават основание да се приеме, че Инспекторатът на Агенция „Митници“ с осъществяваните проверки и обективно изясняване на фактическото състояние на отделните системи, както и с професионалния анализ, който е предоставял на директора на агенцията, допринася за вземането на успешни, законосъобразни, навременни и целесъобразни управленски решения.

## Заклучение

Инспекторатът е основното контролно звено на Агенция „Митници“, което въз основа на анализа на констатациите от извършените проверки:

- дава богата, обективна и точна информация относно актуалното състояние на проверените обекти;
- прави съответни предложения за вземането на управленски решения от ръководството на агенцията.

Въпреки постигнатите положителни резултати е необходимо да се търсят нови най-добри практики, включително европейски такива, които да бъдат приложени в митническата администрация, в контролната ѝ дейност, с цел по-голяма ефективност.

Препоръка в бъдещата дейност на Инспектората би могло да бъде увеличаване броя на плановете тематични проверки на национално ниво. Това обаче се затруднява поради ограничения брой служители на Инспектората, от една страна, и големия обем на работа – от друга. Ето защо е необходимо да се увеличи значително, например два пъти, броят на служителите в Инспектората на митниците.

Друга препоръка, изпълнението на която би довела до положителни резултати, е да се даде по-голяма възможност за осъществяване на обучение на място в чужди митнически администрации – да се изучи на практика техният положителен опит, който да бъде въведен и у нас.

Положително би било да се продължи да се търсят нови форми на сътрудничество и все по-добри форми за запознаване на заинтересованите лица с техните права и задължения.

Агенция „Митници“ следва да търси и подходи за стимулиране на гражданското общество, което да участва в борбата с неправомерните действия на служители от различни държавни администрации, вкл. митническата администрация, което значително би улеснило премахването или поне намаляването до минимум на негативните явления; да дава предложения, които да бъдат обсъждани във връзка с подобряване на дейността на администрацията; да повишава своята митническа и правна култура.

Осъществяваният от Инспектората контрол върху митническата дейност е последен стадий от управленския цикъл в Агенция „Митници“. Този стадий е изключително отговорен, тъй като допринася за вземането на управленски решения. Поради тази причина следва да се търсят все по-добри, успешни и бързи начини за ефективно осъществяван контрол, водещ до вземането на своевременни, успешни и законосъобразни управленски решения.

Интересна иновация би било въвеждане на видеонаблюдение и запис на действията на митничарите по време на митническия контрол и оформяне

на необходимата документация от митническите служители при влизане и излизане от пределите на Република България.

### **Библиография**

Административнопроцесуален кодекс. Обн. ДВ, бр. 30, 2006 г.

Закон за администрацията. Обн. ДВ, бр. 130 от 5.11.1998 г.

Закон за митниците. Обн. ДВ, бр. 15 от 6.02.1998 г.

Закон за държавния служител. Обн. ДВ, бр. 67 от 27.07.1999 г.

Кодекс на труда. Обн. ДВ, бр. 26 от 1.04.1986 г.

Устройствен правилник на Агенция „Митници“. Приет с ПМС № 1 от 8.01.2001 г.,  
обн. ДВ, бр. 4 от 12.01.2001 г.)

[www.customs.bg](http://www.customs.bg)

# ДЪРЖАВНО РЕГУЛИРАНЕ НА СТОПАНСКАТА, МЕДИЦИНСКАТА И НАУЧНАТА ДЕЙНОСТ ПО ПРОБЛЕМА „ЛУДА КРАВА“ ВЪВ ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

*Симона Лазарова*

## Уводни бележки

Кризата със заболяването „луда крава“ във Великобритания до въвеждането от ЕС на глобална забрана на експорта на британско говеждо месо на 25 март 1996 г. довежда до загуби в размер на 500 млн. лири годишно и допълнително 61 млн. лири от експорта на телета. Като се имат предвид всички похарчени средства и след повече от десетилетие интензивни проучвания, какво сме научили за кризата от това заболяване? Запознаването с проблема показва, че са направени много малко изводи. Въпросите, които били оставени без отговор, са си останали неразрешени. Милиони здрави говеда са били изклани и фермерите са били излъгани. Загубите са огромни и трябва да се измерват не само в икономически измерения, но също и с ефекта върху обществото.

Вдигането на забраната на 1 август 1999 г. няма никаква стойност, а ограниченията и инструкциите се разглеждат като начин за икономическо самоубийство за експорта на говеждо месо. Франция поддържала тази забрана до 2000 г., а Германия била принудена отново да започне да внася британско говеждо месо. Вътрешният пазар на говеждо месо, включително продоволствената търговия и обработка, през 1995 г. са донесли печалба от 4,5 млрд. лири преди „доказването“ на заболяването „луда крава“, което пък довело през 1996 г. до икономически спад на търговията с говеждо месо до 3 млрд. лири годишно въпреки частичното възстановяване през 1998 г. до 4 млрд. лири.

В допълнение към директната загуба на дял от пазарите, загубите под формата на субсидии, помощи и изследвания все повече нарастват. От въвеждането през 1996 г. на схемата, създадена за унищожаване на говеда над 13-месечна възраст, тя вече струва 2,24 млрд. лири, като по нея до септември 1998 г. са били изклани 2,57 млн. говеда и са били селективно избрани за унищожаване още 77 000. Този отрасъл от промишлеността е получил 100 млн. лири за подпомагане въвеждането на по-строги мерки за опазване здравето на консуматорите, които са изисквали пълна промяна в забраната от ЕС на говеждото месо. По аналогични причини скотобойните са получили 88 млн. лири помощи за безопасното осъществяване на тази дейност.

Повече от 117 млн. лири са отделените само от британското правителство средства за изследвания и в по-голямата си част те са отпуснати от Фон-

да за научни изследвания на ЕС. Комитетът за обществен отчет е изчислил, че за времето между 1996–1998 г. са били изхарчени 2,5 млрд. лири и се е очаквало, че тази сума ще се повиши с 4,2 млрд. лири преди края на 2001 г. Цялата криза е струвала на британския данъкоплатец еквивалент, равняващ се на 3 пъти основния размер на облагаемия данък.

Фермерите претърпели непоправими материални и емоционални загуби. Когато започнала кризата, цената на домашните животни паднала до ниво, което довело до реализирането на значителни загуби не само по отношение на говеждото месо, но била повлияна и цената на агнетата. При търгове е било невъзможно да се продадат телета, както и млечни произведения, без да се реализират загуби от всяко от тях. В пресата излизали тревожни съобщения за изоставени животни или трупове на говеда, оставени в канавките.

Големите ферми оцелели (съществуването на по-добри помещения и оборудване играели роля при субсидирането), но бъдещето на по-малките било под съмнение и всекидневно някои от тях банкрутирали, така че облигът на британското селско стопанство никога вече няма да бъде същият.

Свързаните отрасли на промишлеността, които разчитат на снабдяване от селскостопанска дейност, също реализирали загуби от кризата. Скотобойните, кланиците и подобните отрасли на промишлеността станали „прицелни“ за неотдавна създадената „здравна полиция“. Загубите на предприятията за обработката на труповете били неизброими. Те били реформирани в помещения за отглеждане на ловни кучета в услуга на фермерите, давайки земята им за използване като ловни полета. Всеки умрял добитък е бил преработван в храна за кучета. Тази практика е била впоследствие забранена, което принуждавало фермерите да заплащат, за да се отърват от труповете на животните.

Ветеринарни служители, главно от другите страни от ЕС, са бдели, за да гарантират спазването на всички инструкции. Тези инструкции се разглеждат като финансово самоубийство за износа на британско говеждо месо.

Всичко това доказва, че предприетата от британското правителство политика, базираща се на икономически и здравни съображения, довежда до загуби, равняващи се на милиарди лири. Нанесените огромни вреди на селското стопанство и свързаните с него отрасли от промишлеността представляват един нагледен пример как избухването на едно толкова рядко заболяване може да предизвика кризисна ситуация в страна като Великобритания и един добър урок за всички други страни, как не трябва да се действа в такива ситуации.

Целта на настоящата разработка е да **споделя** разсъжденията си в качеството на дългогодишен ветеринарен лекар и научен сътрудник към БАН по проблема „луда крава“ с надеждата, че анализът на този чисто „ветеринарен“ проблем ще допринесе за предприемането на адекватни мерки не само от медицинско, но и от правно естество и че той ще бъде от полза за предотвратяването на подобни кризи в нашето селско стопанство и наука.

Конкретните задачи за постигането на тази цел включват подбор и анализ на данните за предприетите конкретни мероприятия и сравняването им с възможни и предполагаеми други варианти за решаване на този глобален за човечеството проблем.

## **Болестта „луда крава“ и сходните с нея заболявания**

Заболяването „луда крава“ и подобните на него заболявания са отдавна познати на човечеството, но към тях е проявяван ограничен научен интерес. Първите по-интензивни изследвания в тази област започват след 1959 г., когато английският ветеринарен патолог Уилям Хедлоу прави провизорна аналогия между скрейпи<sup>1</sup> и куру<sup>2</sup>. Въз основа на тези данни през 60-те години Гайдусек и Гибс трансмисираха първоначално куру, а по-късно и болестта на Кройцфелд–Яков (БКЯ)<sup>3</sup> върху шимпанзета.

През ноември 1986 г. се появи първото съобщение за констатиране на заболяването „луда крава“ при говеда в Обединеното кралство. През следващите години тя рязко промени представите на човечеството за тази група заболявания, като засегна хиляди британски ферми, след което бе пренесена във Франция, Португалия, Холандия, Дания, Германия, Шотландия, Швейцария, Италия, Оман, Канада, Фолклендските острови, Чехия, Гърция и Азорските острови и до сега е диагностицирана при над 200 000 говеда.

Още повече нарасна обществената тревога по проблема след март 1996 г., когато за първи път бе диагностицирано ново заболяване при човека. То засяга тинейджери и млади индивиди до 45-годишна възраст (средно 28-годишни). Болестта е означена като нов вариант на болестта на Кройцфелд–Яков (нвБКЯ), за да бъде различавана от класическата форма, която обикновено се среща при лица на около 65-годишна възраст. Оттогава до юли 2001 г. жертвите на това ново, коварно и слабо проучено заболяване (диагностицирани и вероятни) са 102 (от тях точно диагностицирани 84), но най-голяма загриженост идва от фактите, показващи, че

---

<sup>1</sup> Скрейпи. Болестта „скрейпи“ е първото известно на човечеството фатално, бавно прогресиращо, невродегенеративно заболяване при овце, кози и муфлони, довело до криза британското селско стопанство и текстилна промишленост.

<sup>2</sup> Куру. Това прионно заболяване е свързано с консумацията на органи (ритуален канибализъм), в това число и мозъци, от умрели членове на племето Форе в Папуа Нова Гвинея (Gadjusek, 1977). Най-вероятно това е автоимунно заболяване, дължащо се на несвойственото въвеждане на собствени по своята същност молекули в тялото на жертвите. При някои от тях са установени автоантитела срещу някои клетъчни компоненти.

<sup>3</sup> Болест на Кройцфелд–Яков (БКЯ). Най-вероятно естественото проявление на болестта, макар и рядко (1 при 1 000 000 случаи), е по своята същност резултат от естественото стареене на организма, водещо до нарушения в нормалния метаболизъм на прионната молекула. И когато този прион се депонира в различни области на мозъка, причинява дегенеративни промени в заобикалящите го клетки.

вероятната причина за проявяването му е консумацията на хранителни продукти, произхождащи от инфектирани с агента на заболяването „луда крава“ говеда. Подобни заболявания бяха доказани и при голям брой други животни – домашни котки, екзотични копитни и представители на семейството котки, за които също се предполага, че са заразени с хранителни продукти от говежди произход.

Болестта „луда крава“ и сходните с нея заболявания са класифицирани като прионни болести<sup>4</sup>. Те са група невродегенеративни заболявания при животните и човека, характеризиращи се с дълъг инкубационен период, измерван в месеци и години и с бавно прогресиращо и винаги летално завършващо развитие. Особена тревога будят фактите, че болестите са трансмисивни и при експериментални условия може да се възпроизвеждат върху животни от възприемчиви видове или върху лабораторни животни посредством заразяване с мозъчни тъкани от клинично заболели или умрели животни и починали хора.

От друга страна, тези заболявания не могат да се пренасят при контакт между заболели и здрави индивиди, т.е. не са контагиозни.

## **Някои аспекти на проучванията на заболяването „луда крава“**

Съществуват няколко широко обсъждани в научните среди теории във връзка с широкото разпространение на заболяването във Великобритания.

**1. Инфекциозна прионна теория.** Теорията за инфекциозния протеинов протеин е постулирана от Стенли Прузинер през 1982 г. (Prusiner, 1982), според която тези заболявания не се причиняват от бактерии или вируси, а чрез съвършено нов метод на инфекциозност. За тази си теория той получи Нобелова награда, въпреки че много учени по целия свят все още не я приемат.

**2. Теория за бавните вируси.** При първите проучвания прионните заболявания са били означавани като „бавни вирусни“ инфекции и някои учени все още ги означават като такива. Предполагало се е, че тези заболявания се причиняват от вируси, които все още не са установени, както е бил случаят с HIV вируса в началото на епидемията от СПИН.

---

<sup>4</sup> Прионни болести. Съгласно прионовата теория фрагмент от нормалния прионен протеин променя формата на молекулата си, което води до промени в свойства му и този ефект е необратим. Той става по-малко разтворим и резистентен към действието на протеазите в клетката. Тези ефекти в крайна сметка довеждат до депозирането на прионовия протеин под формата на плаки и сплетения, появата на които в мозъка на заболелите животни са критерии за наличието на тази група заболявания. Прионният протеин индуцира процес, при който всичките прион-протеинови молекули променят формата си, като по този начин те започват да „заразяват“ всички останали приони в тялото и мозъка на засегнатите животни. Хистологично в мозъка се наблюдават „дупки“ и видът му наподобява гъба, от където идва наименованието спонгиформни енцефалопатии. Постепенно всичкият прионен протеин в главния и гръбначния мозък се променя, при което нормалните функции на животното се нарушават. То губи ориентация и нормална функция на крайниците, периодите на деменция се увеличават и то умира. По аналогичен начин протичат болестта скрейпи при овцете, заболяването „луда крава“ при говедата и болестта на Кройфелд–Яков (БКЯ) при хората.



**3. Инфекциозна хранителна теория.** „Инфекциозната хранителна“ теория е широко популяризирана като причина за появата на болестта „луда крава“ и като възможно най-тесно свързана с прионните болести (Witesraith et al., 1988). Според нея животните са консумирали храна, контаминирана с абнормален прионен протеин, получена от преработката на болни животни. Приетият по този начин прион достига до мозъка на животното и „инфектирайки“ намиращият се там нормален прионен протеин, предизвиква смъртта му. Чрез този процес се освобождава все повече абнормален прионен протеин, който преработен под формата на месо-костно брашно, „инфектира“ все повече животни.

Съгласно инфекциозната прионна теория заболяването „луда крава“ възниква, когато през 70-те години Великобритания променя технологиите си за включване на протеин от животински произход в храната на говедата. Преди това продължително време се е практикувало преработването на умрелите говеда и овце в протеин за изхранването на други видове животни, използвайки за целта много по-висока температура. Освен това се е считало, че прилагането на процеси като извличането на мазнините с разтворители предпазва от инфекциозност полученото месо-костно брашно (МКБ). Ето защо се постулира, че заболяването е възникнало поради смяната на съществуващите методи (намаляване температурата при получаването на МКБ) по икономически съображения, при което е изхранвано недобре термично обработено месо-костно брашно, добито от заклани болни от скрейпи овце или намиращи се в инкубационен период говеда със заболяването „луда крава“.

Ефектът на прионния протеин е потресавач, тъй като освен че е неразрушим, но веднъж включен в хранителната верига на животните, той може да предизвика заболяване при голям брой възприемчиви животни. След инфектирането инкубационният период е продължителен (3–4 години при говедата), така че инфекцията е налице години преди проявата на клиничните признаци.

**4. Органофосфатна теория.** Фермерът Марк Пардю (Пърди) е бил първият, изказал своя концепция по отношение на връзката между заболяването „луда крава“ и органофосфорните пестициди (ОФП)<sup>5</sup> (Purdey, 1994). През 70-те и 80-те години правителството на Обединеното кралство активно налагало използването на специфични ОФП, наричани „Фосмет“, за защита от мухите щръклици (Warble Fly (England and Wales) Order 1978), които снасят яйцата си чрез пробиване на кожата на говедата. Пардю предположил, че интензивното използване на „Фосмет“ е първопричината за появата на заболяването „луда крава“, още повече че нивото на използваната доза (20 mg/kg) във Великобритания е било

---

<sup>5</sup> Органофосфорните пестициди (ОФП) са производни на невро-паралитичните газове, прилагани като химически средства през Втората световна война. Въздействието им върху нервната система води до появата на редица признаци, подобни на тези при животните с прионни заболявания. Както е известно, на хистоморфологично ниво те предизвикват вакуолизации, наподобяващи спонгиформните промени в мозъците на животните със „луда крава“ (de Reuck, 1979).

неколкократно по-високо, отколкото в някои други страни, лицензирали употребата на „Фосмет“ при говедата си и където се препоръчвало терапевтично ниво от 6 mg/kg. Говедата са особено чувствителни към ОФП и се предполага, че увеличената доза играе ролята на пусков механизъм за появата на „луда крава“. Освен това „Фосмет“ е бил предназначен за директно приложение върху гърба на животното, което се счита за инструмент на действието му върху главния и гръбначния мозък в зоните, разположени под местата на третиране.

В щата Юта през 1968 г. разпръскването на експериментален, въздействащ върху нервната система ОФ агент, причинило смъртта на хиляди овце, намиращи се в областта, а признаците напомняли тези при скрейпи (Boffey, 1968). Фактически първите няколко случая на заболяването „луда крава“, изследвани от учените в MAFF (Ministry of Agriculture, Fisheries and Foods) в техните Централни ветеринарни лаборатории, са считани, че са на токсикологична основа.

След предположението на Пардю на тази концепция се отделя все по-голямо внимание, особено сред земеделските стопани, които са наблюдавали случаи на „луда крава“, без да са изхранвали с месо-костно брашно, но са използвали ОФП за борба с мухите щръклици.

**5. Прионните болести като автоимунен отговор.** За прионните болести е известно, че се проявяват клинично няколко години след действието на първопричината. Този факт е аналогичен за група от експериментално предизвикани заболявания, най-проучваните от които се означават като експериментални алергични енцефаломиелити (ЕАЕ)<sup>6</sup>.

Възможно е първият случай на това или някое експериментално предизвикано автоимунно заболяване да е установен случайно. През 1875 г. Луи Пастър въвежда първата ваксина против бяс, приготвена от мозък на заек. Въпреки че ваксината осигурявала защита срещу бяс, много от пациентите впоследствие умирали от тежко неврологично заболяване. Изследването на проблема довело до откриването на три автоимунни заболявания. От тях най-пълно е бил изследван ЕАЕ (Leibowitz et al., 1983).

---

<sup>6</sup> Експерименталните алергични енцефалити (ЕАЕ) се възпроизвеждат чрез инжектирането на мозък от болни животни, което води до дегенеративни промени в мозъка и смърт при реципиентите (Kabat et al., 1947). Заболяването се дължи на нарушения в имунната система, която атакува собствените си тъкани вместо чуждия (бактериален) белтък. Въпреки наличието на различия между ЕАЕ и прионните заболявания между тях има и много сходства. Експерименталният алергичен енцефаломиелит е автоимунно заболяване, дължащо се на реакция на организма към собствения си протеин. Въпреки сходствата много учени отричат прионните заболявания да се основават на нарушения във функциите на имунната система (Prusiner, 1995). Един от основните им аргументи срещу участието на имунната система в етиологията е, че при имунните реакции винаги има елемент на възпаление, какъвто не е бил документиран при прионните заболявания, което от своя страна доказва отсъствието на имунна реакция. Обаче третирането с противовъзпалителни лекарства (стероидни и други препарати) води до отслабване степента на проява и на двете заболявания, което предлага, че възпалението се явява фактор във всяко едно от тях.

Въпреки сходствата много учени отричат прионните заболявания да се основават на нарушения във функциите на имунната система (Prusiner, 1995). Един от основните им аргументи срещу участието на имунната система в етиологията е, че при имунните реакции винаги има елемент на възпаление, какъвто не е бил документиран при прионните заболявания, което от своя страна доказва отсъствието на имунна реакция. Обаче третирането с противовъзпалителни лекарства (стероидни и други препарати) води до отслабване степента на проява и на двете заболявания, което предлага, че възпалението се явява фактор във всяко едно от тях.

**6. Ваксини и фармацевтични препарати.** От разработките по въпросите за уврежданията при заболяването „луда крава“ все по-очевидно става, че ваксините може да играят съществена роля. Но при обсъждане ролята им трябва да се има предвид най-вече широкото разпространение на заболяването, а не причината за възникването му.

**7. Други теории.** Поради разнообразието от признаци и симптоми при прионните заболявания е възможно учените да пропуснат някои особености. Опитът да се създаде категорична теория, обхващаща всички известни до сега факти за прионните болести, е все още без резултат, тъй като прионните болести могат да бъдат комбинация от различни причини и ефекти, които водят до група от подобни признаци и е малко вероятно отделната прионна болест да се проявява по различни начини при различните видове животни. Например много различни вируси и бактерии водят до появата на изтечения от носа, възпаление на гърлото и кашлица, както и появата на признаци на сенна хрема при някои чувствителни към полени и химични вещества животни и хора. Те са указание, че последните са подложени на действието на разнообразни токсини от околната среда. Аналогично, дори при рака неконтролираното бързо увеличение на клетките в тялото може да бъде предизвикано от генетични отклонения, вируси или канцерогенни токсини. Но това не означава, че всички ракови образувания имат обща етиология.

От първото диагностициране на болестта през 1986 г. до 2000 г. английското правителство е издало над 50 забрани, включващи:

- Забрана за консумация от хора на вътрешности (особено на мозък и тъкани на централната нервна система) и кланични отпадъчни продукти, добити от говеда;
- Забрана за изхранването на говеда с протеин, добит от бозайници;
- Забрана за използване на вътрешности от говеда за храна на животни;
- Забрана за износ на месо, съдържащо кости от стада, които не са свободни от заболяването „луда крава“ за 6-годишен период;
- Забрана за износ на британски месни продукти от говеждо и телешко месо и хранителни продукти, произведени от тях;

- Забрана за производство на трупно месо-костно брашно от говеда и изхранването му на всички видове животни;
- Забрана за внос на разплодни животни от Великобритания за европейските страни.

Всички съмнително болни и болни животни подлежат на пълно унищожаване. Стадата, в които са открити такива животни и тяхното поколение от женски пол, родено две години преди откриването на заболяването, също подлежат на унищожаване.

## Доказателства за произхода на заболяването „луда крава“

Доказателствата в полза на „инфекциозната хранителна“ теория произтичат от проучването на два основни момента. Първият от тях е проучване начина на предаване на болестта, според който инжектирането на мозък или други тъкани от заболели или предполагаемо болни животни на здрави такива определя дали инфекцията може да бъде предадена и ако е така, явява ли се сходна патология и при двете групи животни. Вторият главен източник на доказателства в полза на тази теория е епизоотологичното проучване, направено през 1988 от Джон Уилсмит и сътр. (Witesraith et al., 1988). На базата на тези проучвания се заключава, че началото на епидемията не е свързано с използването на конкретни терапевтични или селскостопански химични средства и се изключва участието на естествените наследствени фактори или връзката с конкретни родители. Авторът на проучването счита, че няма никакво доказателство заболяването „луда крава“ да е било внесено във Великобритания с импортни говеда или серум. Той предлага, че експонацията започва през 1981–1982 г. и че повечето животни са били експонирани със скрейпи-подобен агент чрез хранителни продукти, съдържащи добит от преживни животни протеин още като телета под формата на месо-костното брашно. Най-вероятно поради взрива в медиите на съобщението за „инфекция в храната“ доказателството на Уилсмит, че месо-костното брашно причинява заболяването „луда крава“, е било лесно прието, въпреки че то не е категорично.

Съществуват две алтернативи за тълкуване на първоначалното възникване на заболяването „луда крава“. Според първата то е резултат от преработката на овце със скрейпи в месо-костно брашно, което впоследствие предизвиква „луда крава“ при говедата, които се изхранват с такъв протеин. Действително, ако скрейпи, което е било регистрирано преди повече от 300 години, е причината за възникването на заболяването „луда крава“, то последната би трябвало да се появи много по-рано. Такава връзка със скрейпи отсъства напълно.

Удивителното е, че въпреки липсата на каквото и да било доказателство, че болните от скрейпи овце, предоставени за храна на говеда, са предизвикали първоначалната инфекция със заболяването „луда крава“, много хора,

в това число и учени, все още вярват в това, а и MAFF като че ли също не прави опити да коригира този факт.

## Анализ на представяните промени

**Доказателство, касаещо инфекциозната теория.** Алтернативен поглед върху „инфекциозните“ причини е, че заболяването „луда крава“ се появява при единична крава с доста подобна на човешката спорадична форма на БКЯ, която засяга 1 на милион хора в целия свят. Тази крава е била преработена в месо-костно брашно, което изхранено обратно на говедо, причинява бърз взрив на случаи.

Действително това е възможно. Заболяването се появява при индивидуални крави и вероятно така е ставало в течение на много десетилетия. Обаче изхранването на говеда по този начин също е ставало в течение на много десетилетия в страни от целия свят. В САЩ има повече крави, отколкото Великобритания, но досега заболяването никога не е откривано там. Оказва се малко вероятно тази епидемия да съществува във Великобритания без инциденти в други страни, използващи същите методи за изхранване на говедата.

Когато случаите на „луда крава“ се увеличили драматично във Великобритания, единствената друга страна със значителен брой болни животни, макар и доста по-малък в сравнение с нея, е била Швейцария. Счита се, че швейцарските фермери са изхранвали месо-костно брашно от Великобритания и така са „заразили“ говедата си. Обаче справка за експорта на британски храни за Швейцария не доказва тази теория (Government Figures UK Exports General Trade (COD), 1986). Количеството месо-костно брашно, експортирано в страни като Франция и Белгия, е било неколкостратно повече, отколкото за Швейцария. През 1986 г., преди забраната за изхранването на месо-костно брашно, Франция внесла повече от 4500 т вероятно инфектирано месо-костно брашно от Великобритания. В същия този период Швейцария внесла само 12 т (по-малко от теглото на един камион). Изключително съмнително е, че това малко количество, което не би нахранило и едно-единствено стадо в продължение на година, ще допринесе много за внасянето на „луда крава“ в Швейцария, когато много по-големи количества, експортирани в други страни, не са имали никакъв ефект.

Счита се, че утвърждаването на инфекцията се дължи на промяната в края на 1970 г. в използваните методи за добиване на МКБ, при липсата на промени в технологията на изхранването му. Великобритания обаче не е била единствената страна, възприела този метод. Много страни в Европа, включително и САЩ, са използвали подобни методи за преработка, дори в повечето случаи доста по-рано от Великобритания (MMC Report “Animal

Waste”, 1985). Следователно епидемията от „луда крава“ би трябвало да се очаква да се развие в много по-голяма степен в САЩ, където броят на едрия рогат добитък е многократно повече, отколкото във Великобритания. Но за случаи на заболяването в САЩ не се съобщава, а много малко са те и в другите страни (като Франция), използващи същите тези методи. Ако единствена преработена в месо-костно брашно крава би могла да причини такава разрушителна епидемия, защо тя да е точно от Великобритания?

Оказва се обаче, че промените в методите за преработка не са осъществени в края на 70-те и началото на 80-те години, както Уилсмит посочва, а още през 60-те години. Освен това последващи проучвания (Taylor et al., 1998) са показали, че никакви методи на термична преработка и температурните промени при нея не инактивират приона. Би било голямо съвпадение, ако се предполага, че инфекциозният прион е присъствал само в брашното, предназначено за английския пазар, а в същото време отсъства в експортираното за другите страни.

### ***Инфектирано месо-костно брашно***

Действително месо-костно брашно е било включвано в храната на най-млечните говеда, така че не е чудно, че Уилсмит е намерил връзка между ранните случаи на заболяването „луда крава“ и давания под тази форма животински белтък. Но освен това на тези животни са били давани сено, трева или силаж.

С течение на времето епидемията се усилвала и все повече фермери започнали да съобщават за случаи на „луда крава“ при говедата, които не са били изхранвани с месо-костно брашно. Този факт не бил удостоен с достатъчно внимание, въпреки че е доказателство, че месо-костното брашно не е било причина за епидемията. Освен това след въведената през 1988 г. забрана за изхранване на МКБ се увеличил броят на „родените след забраната“ говеда (реферирани като BABS) с „луда крава“. Първоначално те били отделяни от фермерите, но независимо от добре оповестените рискове те са им давали МКБ, с което са се били запасили преди забраната. Независимо от изминалите повече от десет години от въвеждането на забраната за изхранване на МКБ, никакво друго обяснение на продължаващите случаи на заболяването при BABS не е последвало, а в края на 1998 г. техният брой надминал 36 000.

Отчитайки степента на заболяването (приблизително 0,1%) и ръста на епидемията (по-малко от 0,3%), за да се достигнат 36-те милиона BABS с „луда крава“ до сега, означава, че всяка крава в национален мащаб е трябвало да се храни с МКБ непрекъснато в продължение на 3,5 години. Обаче месо-костното брашно има кратък срок на годност. Даже ако всеки склад и помещение в дадена ферма да са били пълни с месо-костно брашно, в рамки-

те на няколко месеца то не би било годно за употреба за храна и животните и хранени с него, те по-скоро биха умрели от бактериална инфекция (на базата на гниенето му), отколкото от „луда крава“. Освен това фермерите едва ли биха се запасили с такова количество МКБ, което не биха могли да изхранят на животните си. От финансова гледна точка те по-скоро ще закупят по-малки количества, които да изразходват за месец-два.

По същата логика, тъй като Обединеното кралство изнася големи количества брашно зад граница в страни, свободни от заболяването „луда крава“ или имащи само няколко случая, означава, че фермерите в тези страни не съобщават за наличие на болни говеда. Това предположение за наличието на недостоверна информация би въвлякла политически личности, журналисти и много други, които би трябвало да знаят, че поддържат информационна тайна. А ако заразената храна е причината за заболяването „луда крава“ и тези страни са внесли големи количества от същото това британско месо-костно брашно, то те са длъжни да прикриват по някакъв начин големия си брой „луди крави“.

### ***Ирландският въпрос***

Проучванията на случаите на заболяването „луда крава“ в Ирландия показват, че съществуват неясноти в инфекциозната теория. Във Великобритания, след забраната за изхранване на МКБ, броят на случаите се повишавал до пика им през 1992 г., а след това е започнал да спада, което се обяснява с дългия инкубационен период на заболяването. Но същевременно броят на ВABS също започва да нараства, което предполага, че фермерите продължават да изхранват на животните си забраненото месо-костно брашно. В Ирландия в началото на 90-те години случаите на „луда крава“ са били малко и постепенно броят им започва да нараства, независимо от политиката на убиване на цели стада, ако се диагностира заболяването дори само при една крава. Ако причината е била забраненото месо-костно брашно, от къде ирландските фермери го получават? Освен това се появяват случаи в страни от Европа, които не са търгували с Великобритания, например Португалия. Ако заболяването е в резултат от изхранването на месо-костно брашно, то всичките му пикове ще бъдат достигнати по едно и също време.

### ***Бици и възприемчивост***

За да изключи другите възможни причини за заболяването, Уилсмит разглежда генетичната възприемчивост на говедата, детайлирайки факта, че от 53 потвърдени случая 26 са били поколение на един бик. Обаче той не счита това за съществено доказателство. Изследвайки предразположеност-

та на различните породи говеда към „луда крава“ при 710 потвърдени или съмнителни случаи, той заключава, че такава липсва. Това е „удивително“ заключение при условие, че от 696 млечни крави 663 (95%) са били от фризийската порода или нейни кръстоски. Оказва се, че до юни 1997 г. приблизително 87% от заболелите животни са от тази порода, а по-голяма част от останалите са от холщайн-фризийската или други кръстоски. Установено е, че от 10 млн. случаи на заболели животни 2,2 млн. се срещат при говеда от фризийската порода или кръстоските ѝ, следователно при тази порода заболяването се среща 17 пъти по-често, отколкото при другите породи.

### ***Проблемите при зоопарковите животни***

От началото на кризата със заболяването „луда крава“ се увеличава броят на зоопарковите животни, развили това заболяване. Факт е, че тези животни са се оказали „инфектирани“ с това рядко или неизвестно в миналото заболяване в същото време, когато като доказателство за появата му се изтъква инфектираната храна. Повечето от тези животни са тревопасни (говеда и овце), а останалите са представители на семейство котки. За последните се предполага, че са „приели“ причинителя директно при консумацията на трупове на животни, носещи заболяването, но без явни симптоми – хипотеза, трудна за доказване по друг начин. Някои от големите видове антилопи, които са развили подобни на „луда крава“ признаци, са консумирали МКБ, обаче други – със сигурност никога не получавали такава храна (Kirkwood et al., 1993). Отсъствието на логична връзка се обяснява с въвеждането на теорията за „хоризонталната инфекция“, според която ако животните са били смесени с други животни, развили заболяването, то те са се „заразили“ от тях. Ако обаче животните са отглеждани в изолираното стадо, се оказва, че заболяването не може да се появи от никъде и единственото обяснение за появата му е предварително „заразеното“ пасище. Тази необичайна и незначителна връзка няма никакво доказателство, въпреки че като такова често се цитира теорията за „инфекциозната храна“.

Прионният протеин не се развива свободно, подобно на бактерия или вирус. Той е неделима съставна част на животинската клетка и не може да бъде „приет“ чрез контакт, подобно на изстинка или „грип“. Няма никакво доказателство за хоризонтално предаване при говедата, нито изследване на другите причини, поради които тези изолирани животни са развили прионно заболяване.

Начинът, по който случаите на прионно заболяване при зоопарковите животни са използвани като доказателство за оправдаване на мерките, предприети за защита на потребителя, е послужил като повод за спор. „Луда крава“ е заболяване при говедата и наличието на видовите бариери обяснява



защо то се явява в такава множественост само при този вид животни, при условие че няма видова бариера за говеждия прион при изхранването му на други видове. Множеството експерименти при останалите видове животни са показали, че те са много по-резистентни към инфекцията и изискват многократно по-високи дози за преодоляване на видовата бариера. Защо тогава фактът, че зоопарковите антилопи и представителите на семейство котки са изключително възприемчиви към инфекцията, е останал незабелязан?

През 1999 г. заболяването „луда крава“ е било диагностицирано при 19 копитни животни (от типа на антилопите) и 17 големи котки (гепарди, тигри и др.). Повечето копитни животни рядко или никога не били изхранвани с инфектирано месо-костно брашно. За представителите на котешкото семейство се предполага, че са заболели чрез консумацията на животни със заболяването в инкубационен период. През 1989 г. популацията на семейство Felidae в британските зоопаркове се състояла от 268 броя животни (Mammal Inventory, 1989; FZG PM 1990, London). Съпоставяйки този брой на животните при сегашните условия, се оказва, че приблизително 6 % от цялата популация са развили заболяването. Чрез аналогични изчисления се оказва, че процентът на зоопарковите копитни животни, развиващи заболяването, е многократно по-висок от този при домашните говеда (с максимум на случаите от 0,3 %), при условие че няма никаква видова бариера, която да преодоляват. Тази информация не само че не доказва „инфекциозната“ теория, но е убедително свидетелство за наличието на напълно различни причини за възникването на заболяването при зоопарковите животни.

## **Доказателство, касаещо органофосфатната теория**

### *Случая със засегнатите млечни стада*

Уилсмит е установил, че „случаите на „луда крава“ са повече в районите на Южна Англия, отколкото в останалите части на Обединеното кралство, а за най-много случаи се съобщава в Кент“. Този факт се разглежда като доказателство в полза на „инфекциозната“ теория, доколкото първите два случая са били в Кент, което предположило, че носителят на агента е бил внесен във фермата с храната и впоследствие чрез нея е бил разпространен и в другите фермери от региона. С течение на времето броят на случаите в Кент се оказали обаче по-малко в сравнение с много други региони (Parliamentary Question PQ1768 11 February 1998. Reply to the Countess of Mar from Lord Donoughue).

Както вече беше споменато, през 80-те години на миналия век щръклицата се оказала сериозен проблем за стопаните, отглеждащи говеда. Мухата увреждала кожата на животните, правейки дупки в нея, за да снесе яйцата

си. За да унищожат този вредител, задължителните мерки в засегнатите региони включвали третиране на говедата с warblecide. Във Великобритания основният, препоръчван за третиране органофосфатен пестицид се нарича „Фосмет“. Често за изкореняване на вредителя процедурите се повтаряли многократно. В следващите по численост на животни със заболяването „луда крава“ райони, такива като Девон, също в продължение на много години говедата били третирани с warblecide. Средният за страната брой на случаите на болни животни, третирани с предписания warblecide, бил 4 пъти по-висок, отколкото при тези, неподлагани на такава обработка. Въз основа на тези данни се появява органофосфатната теория (Purdey, 1994), която свързва третирането с ОФП и появата на „луда крава“. Случаите за Обединеното кралство нараствали паралелно на годините, през които се прилагало задължителното третиране с ОФП.

### ***Използване на пестициди***

В изследванията си Уилсмит установил, че „в 68,9% от фермите не е провеждано третиране с пестициди“, което се разглежда като доказателство, че няма никаква връзка между заболяването и пестицидите. Понататъшните негови проучвания са установили, че в 20% от фермите с болни животни говедата не са имали никакъв контакт с овце. Това предполага, че при останалите 80% от фермите те са имали такъв. До 1992 г. обаче всички овце са били подложени на задължително третиране с пестициди два пъти годишно като профилактична мярка срещу паразити. Следователно и тези 80% от фермите са свързани с пестицидите съгласно информацията на Уилсмит. Освен това до края на 1987 г., с изключение на 8 случая, включени в съобщението на Уилсмит, всички данни сочат, че заболяването идва от райони, в които се е прилагал задължителният warblecide. Понататъшното използване на пестицида под формата на прах за ектопаразити (паразити по кожата) или даже за третиране на основната храна на животните навежда на мисълта, че данните на Уилсмит се явяват неточни и подвеждащи. За съжаление тази грешка никога не била коригирана и опровергаването на всякаква връзка между пестицидите и заболяването продължава и до ден-днешен (The EU Directorate General XXIV Scientific Outcome Report 18 on Meeting of Steering Committee, 25–26 June 1998). Без това съобщение, колко различни биха били бъдещите изследвания. Съобщава се за едно-единствено проучване относно връзката между „Фосмет“ и прионния белтък (Gordon et al., 1998). Установените промени предполагат ролята му в предизвикването на прионно заболяване.

Струва си да се отбележи, че за това проучване са платили (под формата на дарение) фермерите и други заинтересовани от органофосфатната теория,

които са били разстроени от липсата на финанси от държавните източници за проучване връзката между ОФП и „луда крава“.

**Доказателство, касаещо автоимунното увреждане.** Както беше споменато, проучванията върху трансмисията са осъществени чрез инжектиране на хомогенат от мозък или други органи от животни с прионно заболяване на група от здрави животни. Броят на животните, които впоследствие развиват заболяване, доказва „инфекциозността“ на първоначалното заболяване. Обикновено животното „гостоприемник“ се инжектира директно в мозъка, но са проведени опити с инжектиране и в други области – перитонеално (в коремната кухина) или венозно. За да се реши проблемът с консумацията на приони, на животното могат да се изхранят големи количества суров мозък.

При условията на автоимунен отговор, никак не е чудно, че животните, третирани по този начин, развиват заболяване, тъй вече се дискутира, че инжекция на каквато и да било тъкан в мозъка на друго животно най-вероятно предизвиква имунен отговор. Ако животното-гостоприемник е от същия вид, както този на животното, чийто мозък се инжектира, то по същество се въвеждат подобни на собствените му молекули, където те ни би трябвало нормално да се въвеждат, и това неминуемо ще доведе до автоимунно заболяване (Axelrad, 1998). Този тип експерименти не доказват „инфекциозност“. Те просто показват доколко въвеждането в донора на подобна на неговата тъкан има вероятност да предизвика имунен отговор.

Инжектирането на бели кръвни клетки от американци с болестта на Алцхаймер и даже от здрави индивиди предизвиква подобни промени в мозъка при хамстери. Белите кръвни клетки от японци, жертви на болестта на Алцхаймер, предизвикват появата на фибрили в мозъка на хамстери, подобни на тези при „луда крава“. Болестта на Алцхаймер, подобно на много други заболявания с невро-дегенеративен характер (от типа на мултипенната склероза), е била възпроизведена чрез трансмисия на примати (Baker et al., 1994), за да бъде използвана като експериментален модел. Този експеримент хвърля съмнение както върху теорията за „инфекциозния прион“ и начина на възпроизвеждане на инфекция, така и върху факта, че такива експерименти могат да се използват за „доказване“ присъствието или отсъствието на инфекциозност. „Инфекциозността“ на „лудата крава“ като че ли се губи при повечето реципиенти и само понякога при тях се развива заболяване. Това е силно доказателство в полза на автоимунната теория, тъй като клетките на имунната система причиняват заболяването, а отлагането на прионен протеин трябва да се разглежда само като допълнителен остатъчен продукт в хода на болестта. Това подлага на съмнение използването на трансмисията като метод за диагностициране на подобните на „луда крава“ заболявания.

## Човешки измерения на БКЯ и нвБКЯ

Болестта на Кройцфелд–Якоб е проява на прионно заболяване при хората. Това е рядко срещашо се заболяване и засяга 1 на 1 милион души в целия свят. То се класифицира като:

### *Спорадично проявление на болестта на Кройцфелд–Якоб (БКЯ)*

През 20-те години на миналия век д-р Кройцфелд и д-р Якоб, независимо един от друг, откриват случаи на БКЯ. Заболяването е резултат от последователност от грешки в преработката на прионовия протеин с увеличаване на възрастта на клетките, подобно на протеина, предизвикващ болестта на Алцхаймер – често срещано заболяване при възрастни хора. Макар и с малка множественост на групите, но с увеличаваща се честота на случаите, заболяването се среща най-често при либийските еврейски емигранти, населяващи различни части на света.

Тъй като тя е преимуществено заболяване при възрастните хора, не са неизвестни случаи при млади такива. Факт е обаче, че някои от първите случаи, въз основа на които Кройцфелд и Якоб са дали наименованието на това заболяване, са били при млади индивиди (Creutzfeldt, 1920). Не били установени никакви наследствени фактори, които да ги свързват с наблюдаваните спорадични случаи на БКЯ.

### *Нов вариант на БКЯ (нвБКЯ)*

Първите случаи на т.нар. нов вариант на болестта на Кройцфелд–Якоб са установени през 1995 г., 10 години след първия случай на „луда крава“. Тревожно-то е, че внезапните жертви са млади индивиди и показват съвършено различна патология. Общото в тези случаи е установяването на големи плаки, подобни на тези при куру, което предизвиква спор при изследователите. Цялостното проявление на болестта е непредвидимо. Някои учени предполагат, че нвБКЯ е резултат от консумацията на месо от болни от „луда крава“ говеда и привеждат това твърдение като доказателство, че прионът преодолява видовата бариера. Това води до повишаване интензивността на експерименталната дейност, за да се „докаже“ такава връзка, тъй като тя би била „катастрофа с библейски измерения“, или че „цяло поколение ще бъде загубено“.

**Доказателство в полза на връзката между заболяването „луда крава“ и нвБКЯ.** Експериментите с животни, базираци се на връзката между тези две заболявания, потвърждават „инфекциозната“ теория. Доказателствата могат да се разделят на две групи – експериментални доказателства на базата на изследвания върху животни, и епидемиологични, които се детайлизират по-нататък.

През 1996 г. Джон Колиндж (Collinge et al., 1996) пръв декларира, че е открил доказателство за връзката между заболяването „луда крава“ и нвБКЯ. Колиндж сравнява прионния протеин от т.нар. жертви на нвБКЯ с този от другите случаи на болестта на Кройцфелд–Якоб (спорадични, ятрогенни и фамилни) и установява разлики<sup>7</sup>, които той счита за доказателства, че нвБКЯ не е като останалите типове на БКЯ. За да се разбере това твърдение, са необходими задълбочени изследвания в това направление.

Проучванията на ИАН (Institute of Animal Health) също изглеждат на пръв поглед внушителни и често се цитират като категорично доказателство за инфекциозността на приона. Това проучване се базира на многото натрупани данни, че при инжектирането на БКЯ „луда крава“ или нвБКЯ на различни породи мишки ефектът се отчита с времето до настъпването на смъртта им. Получаването на сходни инкубационни периоди се считат като убедително доказателство, че заболяванията са идентични.

За съжаление, ако проучванията на Колиндж (Hill et al., 1997) се добавят към тези на ИАН, ще стане очевидно, че никаква подобна връзка не е била доказана. Колиндж е използвал див тип мишки, порода, която не е била включена в изследванията на ИАН. Инкубационният период за тези мишки е бил 371 дни за нвБКЯ и 466 дни за заболяването „луда крава“. Резултатите от продуциращите човешки прион трансгенни мишки показват, че те умират от нвБКЯ след 228 дни и от заболяването „луда крава“ едва след 600 дни. Ако на базата на тези обобщени резултати се построи графика, ясно ще се види, че тези две заболявания нямат един и същ инкубационен период, следователно въз основа на критериите на ИАН те не би трябвало да се разглеждат като едно и също заболяване. Тук отново не е приложен никакъв статистически анализ, а скалите са били избрани така, че да демонстрират тяхната вероятна връзка. Принудителното изравняване на тези резултати е забележително.

**Професионална експозиция.** Осъществен е статистически анализ за връзките между отделните професии и опасността от поява на БКЯ. Получените резултати са удивителни.

Независимо от факта, че потенциалната опасност от „инфекция“ от говеждо месо и органи и продукти, получени от тях, е била вече добре разгласена по времето на това съобщение, анализът е показал, че професията с най-голям риск да развие това заболяване е тази на свещениците, следвани от професионалните шофьори и медицинските работници. Значително по-

---

<sup>7</sup> Белтъчните молекули са дълги „вериги“ от аминокиселини. Тези аминокиселини се комбинират по специфичен начин, продиктуван от ДНК-генетичния проект на всяка клетка, което обезпечава специфичността на протеина. Нормалният прионен протеин има формата на спирала. Предполага се, че когато се промени в „абнормална“ разновидност с формата на листа, тази молекула придобива „инфекциозност“.

нисък е рискът при фермерите, въпреки че според изследванията малка част от тях отглеждат млечни крави или телета.

Очевидно е, че хората с най-висок риск за контаминация с инфекциозен материал са кланични работници, месари и ветеринари. Всички тези професии имат непрекъснат директен контакт с „много инфекциозните“ мозъци. За съжаление Секцията за надзор не може да намери никакви случаи на болни сред тези групи хора, а няма и обяснение за повишения риск при духовниците.

**Епидемията, която никога не се е случила.** Ако случаите на нвБКЯ са били предизвикани от консумацията на заразено с „луда крава“ говеждо, би трябвало да се очаква, че тенденцията ще бъде като тази, наблюдавана при говедата. По този начин нвБКЯ епидемията също би започвала с няколко изолирани случая, превръщащи се бързо в стотици и след това в хиляди преди намаляването им в отговор на условията, обезпечаващи отстраняването на инфекциозността от хранителната верига.

В първата година са били установени 3 случая на нвБКЯ, повишавайки се до 10 през следващата година, през следващите 3 години са установено само 10 други случая и даже тези 14–16 случая (в зависимост от източника на данните) през 1998 г. едва ли са показателни за наличието на епидемия. Независимо от предсказанието, че цяло едно поколение ще бъде загубено, има упорито отсъствие на увеличение, с истински 8 случая до 31 октомври 1999 г.

„Наградата“ за най-нещастния човек в света е трябвало непременно да отиде при французин, който никога не е напуснал дори родния се град Лион, да не говорим за посещение на Великобритания. Това е бил вторият човек, станал жертва на т.нар. човешки вариант на болестта „луда крава“ (Chazot et al., 1996). По времето на заразяването му обаче заболяването „луда крава“ не е било диагностицирано при френски говеда и даже малкото случаи на това заболяване не са били потвърдени. Несъмнено още много случаи (може би хиляди) ще бъдат установени във Великобритания преди разпространението на болестта да обхване свободни от заболяване страни, още повече, че се тиражира схващането, че за да се зарази човек, е необходимо да изяде само един хамбургер с „инфектирано“ говеждо. Колко ли заразени хамбургери е изконсумирало британското население в сравнение с изнесените от страната, преди да бъде изяден такъв от французина, станал жертва на нвБКЯ?

**Възраст на жертвите на нвБКЯ.** След откриването на първите случаи на това заболяване правителството финансирало изследване на различните хранителни навици на младите хора, което установило, че те консумират повече хамбургери с говеждо месо, отколкото възрастните, което трябвало да подсказва, че те са най-опасни като евентуална причина за болестта (Gore, 1997). Поради изменението във вкусовите предпочитания младото поколение по-рядко консумира вътрешности в сравнение с по-възрастните хора. Според учените няма никакъв риск при консумацията на мускулна тъкан, а хамбургерите се приготвят предимно от

големите мускулни групи на тялото. Вътрешностите обаче представляват потенциално най-опасните тъкани, особено мозъка. Ако един бургер може да съдържа достатъчно контаминиран продукт, за да причини инфекция, колко опасно би било тогава яденето на мозък? Следователно възрастните хора, които консумират мозък и други силно „инфекциозни“ органи, би трябвало да боледуват по-често от нвБКЯ, отколкото младите индивиди. Възрастните хора обикновено разполагат с по-малко средства за храна, поради което консумират евтини месо и месни изделия, които съдържат вътрешни органи, за които стана дума, че са най-опасни. Освен това те са по-възприемчиви към инфекции отколкото здравите и силни подрастващи.

**Отсъствие на връзка с „инфектирано“ говеждо месо.** Интересното е, че се съобщава за вегетарианци, развили нвБКЯ. Един от тях, умрял през 1998 г., не е вкусвал месо в продължение на повече от 12 години. Друг ранен случай е бил този с мюсюлманското момиче, което въпреки че не е било вегетарианец, не е яло говеждо по религиозни съображения. Обаче близки на семейството ѝ смятат, че е възможно тя да е яла осолено (консервирано) говеждо, което се възприема като вероятно нарушение. Тук изглежда се игнорира фактът, че този вид говеждо се изнася изключително от Южна Америка. Отново твърде неправдоподобно е някой, който никога не е ял говеждо, за разлика от голяма част от населението, да е успял да намери „заблудения“ инфекциозен прион в говеждото, изнасяно от свободни от „луда крава“ страни.

Заедно с французина (вече споменат по-горе), тези три случая се явяват подобно на играчи в лотария, в която само когато си купиш единствен билет, можеш да спечелиш джакпота, а хората, които играят най-малко един път седмично, никога не печелят даже 10 лири.

Друга една жертва, умряла през 1998 г., не е била строга вегетарианка, но не е консумирала говеждо. Въпреки че тя ходела в Макдоналдс със свои приятели, винаги си е избирала пилешко. Тук отново се спекулира с това, че тя може би е яла и някои продукти от говеждо. Оказва се, че по-лесно се игнорират фактите, отколкото да се тълкуват, ако те не са в съответствие на познатата „единствена съдържателна“ теория.

От гледна точка на връзката с консумацията на говеждо е възможно редовното консумиране на говеждо да изпълнява защитна функция, като тези без предварителна експозиция с говеждо да се поддават на заболяване по-лесно, отколкото консуматорите на говеждо, явяващи се имунни към инфекции.

Въпреки че е трудно да се изследват напълно случаите на нвБКЯ поради „лекарската тайна“, установяват се някои съвпадения, които могат да се окажат плодотворни при търсене на общата връзка. Освен връзката с ваксините две такива области са постоянният контакт с животни (работещите в кучкарници или отглеждащи голям брой домашни животни) и доброто физическо здраве на жертвите.

**Отсъствие на трансмисия на болестта „луда крава“ при кучета.** Ако някое животно е с най-голям риск да развие това заболяване, това трябва да са кучетата. Те ядат почти всичко, най-често кокали, въпреки че са опасни (съдържат костен мозък), а понякога биват хранени и с кухненски отпадъци или сурови вътрешни органи. Независимо от това нито едно куче не е развило прионно заболяване.

Местата, където се отглеждат ловните кучета, до влизане в сила на съответното законодателство, са били използвани за събиране на умрелите домашни животни от съответната зона, а кучетата са били изхранвани с части от такива трупове.

От друга страна, котките се явяват много придирчиви консуматори. Те могат да ядат сурови мишки и птици, но малко вероятно е да ядат с удоволствие сурово говеждо. Въпреки това котките са свързани с болестта „луда крава“, тъй като са установени приблизително 40 случая на котешкия еквивалент на това заболяване (Wilesmith et al., 1997). Предполага се, че всички случаи са на базата на контаминирана котешка храна.

Пълната липса на заболяване при кучетата никога не се обяснява (с малки изключения) поради наличието на видова бариера между говеда и кучета. Но колко близко родствени като видове са говедата и котките (или хората), за да се предполага, че те са способни да „приемат“ болестта по-леко именно при консумация?

## **„Държавно-политическо управление“ на заболяването „луда крава“**

Трудно е да се разбере защо инфекциозната теория е била възприета така бързо и решително, независимо от опасенията на голяма част от научната общност. Но е много възможно този факт да се обясни, като се разгледа как се управлява науката във Великобритания и в останалите части на света.

Около учените винаги е съществувала някаква мистика. В образа на изследователя все още преобладава впечатлението за умник (дървен философ) с внушителен интелект. Останалите хора предполагат, че учените знаят какво правят и рядко подлагат на съмнение дори най-ексцентричните техни идеи.

Но е дошло времето да се разсее този мит. Учените са като всички останали хора и удовлетворението от провежданите от тях изследванията е подобно на това при работещите в офис или фабрика. Те работят, разговарят с колегите си за незначителни неща и се прибират вечер при семействата си. Това е работа като всяка друга. Действително гении сред учените се срещат също така рядко, както и в повечето останали области на живота.



Когато първоначално се установява заболяването „луда крава“, много малко учени са имали някакъв опит в областта на прионните болести и един от тях е бил Карлтон Гайдюсек – американецът, получил Нобелова награда за работата си върху болестта куру. Единственото изследвано във Великобритания прионно заболяване е скрейпи при овцете и тъй като по това време това не е било приоритетна област на науката, са били привлечени само няколко учени от управлението от правителството Институт за здравето на животните (IAN).

Болестта скрейпи е била известна от приблизително 300 години и се е знаело, че не представлява заплаха за здравето на хората, поради което е имало относително слаб приоритет при изследванията и е бил осъществен ограничен научен прогрес върху причините и протичането на това заболяване.

Когато се появява болестта „луда крава“, естествено изследването ѝ е било насочено към учените в IAN, занимаващи се със скрейпи, независимо от липсата на напредък в техните предишни изследвания, както и към друга група учени от Централната ветеринарна лаборатория (CVL) към Министерството на селското стопанство, тъй като тя се разглеждала като селскостопански проблем. Тъй като броят на случаите на това заболяване постоянно се увеличавал, това би трябвало да бъде „Коледа“ за тези учени, които би трябвало да бъдат в точното време на точното място.

Както изглежда, неизчерпаемите средства за тези изследвания са се появили. Били планирани, финансирани и изпълнени много проучвания, в които често се влагала толкова малко мисъл, че резултатите били безсмислени. Едно такова скъпоструващо проучване имало за цел да се изследва възможността за предаване на заболяването от майката и включвало огромно стадо говеда. Само че когато то най-после реализирало известен прогрес, учените осъзнали, че животните са били предварително хранени с протеин, който потенциално съдържа „инфекциозното“ месо-костно брашно и всеки от получените резултати бил по-малко категоричен.

Няма все още никакви доказателства, че заболяемостта от скрейпи се увеличава в съответствие с повишението на тази от „луда крава“. Средства за такива изследвания са били отпуснати след повече от 10 години след влизането в сила на забраната за изхранване на месо-костното брашно и установяването, че белтъкът от животински произход е причината за заболяването. По принцип рядко се консумират агнета на възраст повече от 1 година, но дори и сред отглежданите за вълна овце едва ли вече съществува такава, която да е била вече родена по времето и се е изхранвала с т.нар. инфекциозна храна. Рядко овца би преживяла до такава възраст, но дори ако болестта „луда крава“ се предава на овца без видими признаци на заболяване, вероятно последното би било ликвидирано със смъртта с овцата.

**Липса на финансиране от промишлеността.** При появата на нови заболявания обикновено фармацевтичните компании финансират собствени из-

следвания, с надеждата да се намери евентуално терапевтично средство, което да им донесе финансов успех. С изключение на Wellcome Trust (благотворителен клон на Wellcome, който финансираше до голяма степен изследванията на Колиндж), бил отбелязан недостиг на химически компании, които да спонсорират проучвания върху заболяването „луда крава“ и нвБКЯ. Изследването на потенциалната терапия на заболяванията се финансирало от правителствени агенции или ЕС. Тази учудваща липса на интерес може да има две възможни обяснения. Първото е, че от подобни изследвания не може да се очаква никаква финансова възвращаемост, а такива компании финансират само разработки с очаквана финансова изгода. Втората и многократно по-зловеща причина се състои в това, че те се надяват истинските причини за тези две заболявания да не се установят поради страха от въвличането им в тях.

Докато се позволява да се разпространява теорията за месо-костното брашно като обяснение за епидемията, която прескача видовете и се проявява като човешки вариант на заболяването „луда крава“, не би могло да се осъществи никакво изследване върху органофосфатните пестициди или дадено фармацевтично средство. Ако бъде установено, че „лудата крава“ се предизвиква не от месо-костното брашно, а от агрохимични мероприятия или ваксини, то шлюзовете на компенсациите ще се отворят и фермерите няма да се чувстват отговорни, че техните собствени методи на хранене са предизвикали избухването на това заболяване. Отговорността ще се прехвърли върху някой друг и най-вече върху всички заинтересовани да поддържат теорията за „инфекциозната храна“. И съответно малките компании на производителите и изкупуващите хранителна продукция, без ресурси за финансирането на научни разработки, ще могат да отклонят вниманието от месо-костното брашно.

**Ролята на медиите.** Медиите бързо използвали теорията за „инфектираното говеждо“, което се явявало причина за нвБКЯ, съобщавайки за мрачните предсказания на отделни учени за „загубата на цяло поколение“ хора. Всеки път, когато прионните заболявания били важна новина в печата, някаква група от високопрофилирани прионни учени давали интервю, като по такъв начин техните теории били превръщани без доказателства във факти за медиите.

Някои малки специализирани списания изложили обезпокояващи факти за възможността, използването на продукти от говежди хипофизи във фармацевтичните препарати да има особено важно значение. Опасността от това е била обсъждана и по-рано в тези издания. Разследването на причините за появата на „луда крава“ или нвБКЯ коствало много часове разпитване на свидетели за възможността ваксини или други фармацевтични препарати да играят главна роля за появата на тези заболявания и изобличаващото доказателство се появило. Независимо от това откритие, много малко от важните новини в печата са били съсредоточени върху него. Та нали ако фармацев-

тични грешки се окажат в основата на кризите на тези две заболявания, тогава британското говеждо месо никога не би трябвало да се забранява. Това, разбира се, е новина за печата. Но къде са новинарите сега?

По подобен начин Националният фермерски съюз (NFU) и фермерските ежеседмични списания, посветени на въпросите на селското стопанство, изглежда, са се оказали неспособни да разберат предположението, че органофосфорните пестициди (ОФП) са свързани с кризата, която разрушила основите на тяхното общество. Когато Марк Пардю предположил, че ОФП е възможно да са причинили заболяването „луда крава“ и че връзката между „Фосмет“ и прионните белтъци трябва да бъде изследвана, липсата на поддръжка от тяхна страна е била поразителна.

Фермерските издания са освободени от отговорност върху рекламираните от тях продукти, тъй като това осигурява тяхното преживяване. Голяма част от места за реклама са били запълнени с подробности за новите или в използваните понастоящем пестициди или други терапевтици, произведени от агрохимичните компании, а и повечето от тях са и фармацевтични производители. Когато излизат безбройните страници, възхваляващи ползата от различните препарати, обикновено увеличаващи добива от зърнените култури или подобрявали здравето на домашните животни, те би трябвало да започнат да задават въпроси за опасността от използването на тези изделия. Занимаващите се със селско стопанство издания, вместо да „хапят“ ръката, която ги храни, би трябвало в най-добрия случай да я насочат в обсъждането на алтернативните теории.

**Ограниченост на изследванията.** Не всеки е убеден във връзката между консумацията на инфектиран със заболяването „луда крава“ материал и нвБКЯ. Даже Стенли Прузинер, нобелов лауреат и създател на теорията за „инфекциозния прион“, признава объркването около научното оправдаване на връзката между „луда крава“ и БКЯ. В своята беседа по проучвания върху този проблем той разказва как са му пречили чрез отказа за финансиране и липсата на достъп до засегнати от „луда крава“ тъкани за изследване. Той предполага, че е твърде вероятно да е попаднал на истината, без да е категоричен в това.

От двете автоимунни теории само едната е получила финансиране от официални източници. Проф. Ебринджер финансирал проучванията на своята теория, според която заболяването „луда крава“ се явява автоимунна реакция. В това изследване не се замесват правителствени или химични компании, така че трябва да се счита за безобидно. Твърде неправдоподобно е, че автоимунната теория, въвличаща ОФП, трябва някога да бъде финансирана от други освен от частни лица. Нито едно искане за финансиране на изследвания на каквито и да било връзки с ОФП не е било успешно, независимо от опитите на различни групи, включително и от университетски учени, убедени в идеите.

## Рискове при приложението на „правилна“ наука

Увеличаващата се заинтересованост към проблемите на животновъдството довела до извличане на дивиденди от намаленото количество фермери, които директно са се насочили към пазара на земя. Отглеждащите говеда фермери се натъкнали на трудности при търсенето на добра пазарна цена, независимо от увеличеното търсене. Тъй като техните животни са били по-скоро хранени с естествена храна, отколкото угоявани бързо чрез високо белтъчно хранене, те обикновено „не приключвали“ угояването на 30-месечна възраст, под която те могат да бъдат легално продадени за месо.

Другите фермери от ЕС обаче реализирали значителни печалби за сметки на загубите на британския износен пазар и не бързали да подновят експорта на британско говеждо месо.

В чисто финансови условия британското население извличало значителна полза от кризата. През 1999 г. месото се продава на същата цена или даже по-ниска от тази през 1995 г., преди да се направи връзка между „луда крава“ и БКЯ. По подобен начин е била реализирана печалба и при избора на достъпни алтернативни източници на месо. Екзотичните изделия от месо от щрауси и бизони сега се продават в супермаркетите даже без всякакви признаци на учудване от страна на консуматорите.

Най-облагодетелствани от поддържането на инфекциозната теория са агрохимичните и фармацевтичните компании, които подкрепяли всички изследвания, доказващи хранителната теория, докато другите потенциални връзки, от типа на употребата на пестициди или ваксини, са игнорирани, тъй като в тези случаи фермерите, жертвите на БКЯ и др., могат да поискат компенсации от възможните виновници.

Семействата на заболелите от нвБКЯ са играли самостоятелна роля в поддържането на тази теория. Те били старателно защитавани от екипа на Секцията за надзор на това заболяване, който отчаяно се борил за тяхната конфиденциалност. Те били толкова уверени, че техните деца са умрели от консумираното месо, че отклонявали изследвания върху другите фактори, които е възможно да са изиграли роля за ескалирането на заболяването. По този начин парите на данъкоплатците, които са били разпределени, за да финансират непредубеденото изследване на болестта, са били преадресирани, за да приведат доказателства в полза на хранителната теория.

Науката се финансира предимно от правителството и от компаниите, които пък от своя страна е малко вероятно да финансират изследване на алтернативни причини за възникването на заболяването „луда крава“, освен ако това не е способ да извлекат комерсиална полза – например разработвайки лекарства, които могат да предотвратят заболяването.

По този начин учените, които предсказали бедствие с библейски размери или други ужасяващи последствия, неволно са внесли своя принос в недоверието към науката и новата технология, което може да има отрицателни последствия за търговията. Последствията от това не могат да бъдат оценени.

## Вместо заключение

Предложеният подробен анализ на данните убедително доказва, че:

- липсват доказателства болните от скрейпи овце, предоставени за храна на говеда, да са предизвикали първоначалната инфекция със заболяването „луда крава“;
- не е категорично твърдението, че месо-костното брашно причинява заболяването „луда крава“, тъй като никакви методи на термична преработка и температурните промени не инактивират приона;
- данните за случаите на заболяването „луда крава“ в Ирландия показват, че техният пик не съответства с този във Великобритания;
- съществува зависимост между породата на говедата и честотата на случаите на заболели животни;
- процентът на зоопарковите копитни животни, развиващи заболяването, е многократно по-висок от този при домашните говеда, което не доказва „инфекциозната“ теория;
- заболяването „луда крава“ се среща най-често в райони, в които са се прилагали ОФП;
- само някои реципиенти развиват заболяване, което е силно доказателство в полза на автоимунната теория;
- връзката между заболяването „луда крава“ и неговия човешки вариант се подкрепя от косвени доказателства;
- независимо от широкия размер на епизоотията от „луда крава“ при говедата в Обединеното кралство, жертвите от нвБКЯ са малко на брой;
- честотата на географското разпространение на нвБКЯ в Обединеното кралство не съвпада с това на болестта „луда крава“, а констатирането на нвБКЯ при вегетарианци поставя под съмнение генезата на това заболяване;
- при експериментални условия (при експериментално заразяване с храната) болестта „луда крава“ не засяга свине, кучета и птици;

И накрая, анализирайки внимателно тези данни, както и данните, отнасящи се до епизоотологичната обстановка в страната, не можем да не стигнем до извода, че рискът по отношение на болестта „луда крава“ за България е минимален.

## Библиография

- Axelrad, J. C.* An autoimmune response causes transmissible spongiform encephalopathies, *Med. Hypoth.*, 1998, 50, 259–264.
- Baker, H. F., R. M. Ridley, L. W. Duchon, T. J. Crow, C.J. Braton.* Induction of  $\beta$ (A4)-amyloid in primates by injection of Alzheimer's disease brain homogenate. Comparison with transmission of Spongiform Encephalopathy, *Mol. Neurobiol.*, 1994, 8, 25–39.
- Boffey, P. M.* Nerve gas: Dugway accident linked to Utah sheep kill, *Science*, 1968, 162, 1460–1464.
- Chazot, G., E.Broussole, C.I. Lapras, T.Blatter, A. Aguzzi.* New variant of Creutzfeldt-Jakob disease in a 26-year-old French manq *Lancet*, 1996, 347, 1181.
- Collinge, J., K. C. L. Sidle, J. Meads, J. Ironside, A. F. Hill.* Molecular analysis of prion strain variation and the aetiology of 'new variant' CJD, *Nature*, 1996, 383, 685–690.
- Creutzfeldt, H. G.* Uber eine eigenartige heredoformige Erkrankung des Zentralnervensystems: Prelim. Communication, *Z. Ges. Neural. Psychiat.*, 1920, 57, 1–18.
- De Reuck, J., F. Colardyn, J. Willems.* Fatal encephalopathy in acute poisoning with organophosphorus insecticides: A clinico-pathologic study of two cases, *Clin. Neurol. Neurosurg.*, 1979, 81, 247–254.
- Gadjusek, D. C.* Unconventional viruses and the origin and disappearance of Kuru, *Science*, 1977, 197, 943–960.
- Gordon, I., E. M. Abdulla, I. C. Campbell, S. A. Whattey.* Phosmet induces up-regulation of surface levels of the cellular prion protein, *Neuro Report*, 1998, 9, 1391–1395.
- Gore, S.M.* Age related exposure of patients to the agent of BSE should not be downplayed, *BMJ*, 1997, 395–396.
- Government Figures UK Exports General Trade (COD) 1986.
- Hill, A. F., M. Desbruslais, S. Joiner, K. C. L. Sidle, I. Gowland, J. Collinge.* The same prion strain causes vCJD and BSE, *Nature*, 1997, 389, 448–450.
- Kabat, E. A., A. Wolf, A. E. Bezer.* The rapid production of acute disseminated encephalomyelitis in rhesus monkeys by injection of heterologous and homologous brain tissue with adjuvants, *J. Exp. Med.*, 1947, 85–117.
- Kirkwood, J. K., A.A. Cunningham, G. A. Welts, J. W. Wilesmith, J. E. Barnett.* Spongiform encephalopathy in a herd of greater kuru (*Tragelaphus strepsiceros*): epidemiological observations, *Vet. Rec.*, 1993, 133, 360–364.
- Leibowitz, S., R. A. C. Hughes.* Experimental allergic encephalomyelitis. In: *Immunology of the nervous system*, Arnold, London, 1983, 71–100.
- Mammal Inventory 1989 FZG PM 1990 (London).
- MMC Report "Animal Waste" 1985.
- Parliamentary Question PQ1768 11 February 1998. Reply to the Countess of Mar from Lord Donoughue.
- Prusiner, S.B.* Novel proteinaceous infectious particle cause scrapie, *Science*, 1982, 216, 136–144.
- Prusiner, S. B.* The prion diseases, *Scientific American* Jan, 1995, 272, 30–37.

- Purdey, M.* Are organophosphate pesticides involved in the causation of bovine spongiform encephalopathy (BSE)? Hypothesis based upon a literature review and limited trials on BSE cattle, *J. Nutr. Med.*, 1994, 4, 43–82.
- Taylor, D. M., K. Fernie, I. McConnell, C. E. Ferguson, P. J. Steel.* Solvent extraction as an adjunct to rendering: the effect on BSE of hot solvents followed by dry heat and steam, *Vet. Rec.*, 1998, 143, 6–9.
- The EU Directorate General XXIV Scientific Outcome Report 18 on Meeting of Steering Committee, 25–26 June 1998.
- Warble Fly (England and Wales) Order 1978 (SE1978 No. 1197) on 1 September 1978. Order 1982 (SI 1982 No. 234) on 15 March 1982.
- Wilesmith, J.W., G. A. H. Wells, J.B.M. Ryan, D. Gavier-Widen, M. M. Simmons.* A cohort study to examine maternally-associated risk factors for bovine spongiform encephalopathy, *Vet. Rec.*, 1997, 141, 239–243.
- Witesraith, J. W., G. A. H. Wells, M. P. Cranwell, J. B. M. Ryan.* Bovine spongiform encephalopathy: Epidemiological studies, *Vet. Rec.*, 1988, 123, 638–644.

## *Приложение 1*

### **КОНСПЕКТ по дисциплината Държавно регулиране на стопанската дейност Софийски университет „Св. Климент Охридски“ Юридически факултет**

1. Историческо развитие на теориите за управление на стопанските системи.
2. Историческо развитие на системния подход като методология за оптимално управление.
3. Системната философия – същност и приложно поле в държавното стопанско управление.
4. Обществото като система. Основни подсистеми на обществената система – взаимодействия и тенденции в глобализиращото се общество.
5. Правото като нормативен регулатор на икономиката. Проявление на ценностите и интересите в нормативната система.
6. Същност и обща характеристика на управлението на стопанските системи. Кибернетично-информационно гледище. Пазарно гледище.
7. Управление и регулиране – понятия. Държавно регулиране на стопанската дейност – цели, методи и форми.
8. Основни управленски функции. Управленски цикъл. Стадии на управленския цикъл.
9. Понятия за организационна система и организационна структура.
10. Основни класически и съвременни модели на организационни структури.
11. Историческо развитие на обществено-политическите форми за организация на стопанската дейност.
12. Пазарна икономика – философия, основни категории и механизъм на действие.
13. Теоретични модели на пазарната икономика – ефекти и дефекти при приложението им в практиката.
14. Специфика на българския модел на преход към пазарна икономика и демокрация в условията на глобализация.
15. Структура на националната стопанска система на Република България. Основни сектори и дейности.
16. Система на органите за държавно регулиране на стопанската дейност.
17. Държавен и частен сектор в икономиката. Правомощия на органите за държавно и общинско управление спрямо тях.
18. Управленски и регулаторни правомощия на органите на ЕО в процеса на интегриране на България в системата на Европейската общност.
19. Държавно регулиране в областта на промишлеността и строителството.



20. Държавно регулиране в областта на енергетиката и транспорта.
21. Държавно регулиране в областта на селското стопанство и туризма.
22. Държавно регулиране в областта на трудовите ресурси и ценообразуването.
23. Държавно регулиране в областта на образованието, културата и науката.
24. Държавно регулиране в условията на извънредни ситуации – природни бедствия, аварии, тероризъм, военни действия и други сходни явления.
25. Държавна политика по отношение на сивата и черната икономика.

2005 г. Катедра по административноправни науки

## Литература

- Андреева, М., К. Каменов.* Теория на стопанското управление, С., 1993.
- Бацаров, З.* Геополитическите системи, С., 1999.
- Бекярова, К., Б. Велев, И. Пипев.* Икономически теории. Икономическата мисъл от древността до наши дни, П., 2000.
- Винер, Н.* Кибернетика, М., 1968.
- Гълбрайт, Дж. К.* Икономическата наука в перспектива, С., 1996.
- Давидков, Ц.* Управление на организациите, С., 2003.
- Ерхард, Л.* Благоденствие за всички, С., 1993.
- Зиглер, Ж.* Новите господари на света и тези, които им противостоят, С., 2003.
- Кейнс, Дж.* Обща теория на заетостта, лихвата и парите, С., 1993.
- Легутко, Р.* Споровете за капитализма, С., 1995.
- Матеев, Е.* Структура и управление на икономическата система, С., 1987.
- Николов, И.* Глобалната икономика. Теория и реалност, С., 2003.
- Пирян, А.* Държавата в икономиката на развития свят, С., 2003.
- Попов, Н.* Световното стопанство се прекроява, С., 2003.
- Попов, Н.* Капиталът срещу капитализма, С., 2004.
- Рачев, Ф.* Публично търговско право, том 1, С., 2002.
- Рачев, Ф., Л. Караниколов, З. Сукарева.* Публично търговско право, том 2, С., 2004.
- Рийч, Р.* Трудът на нациите (как да се подготвим за капитализма на XXI век), С., 1992.
- Сироежин, И.* Теория на стопанските системи – основни понятия и някои приложения, С., 1972.
- Стиглиц, Дж.* Икономика на държавния сектор, С., 1996.
- Търоу, Л.* Бъдещето на капитализма (как днешните икономически сили оформят утрешния свят), С., 2000.
- Узунов, А.* Обща теория на икономиката, част I: Микроикономика, С., 1998.
- Узунов, А.* Обща теория на икономиката, част II: Макроикономика, С., 2000.
- Фридман, Д.* Теория на цените, С., 1993.
- Ханке, С., К. Шулер.* Валутният борд. Начало или край, С., 1996.

2005 г. Катедра по административноправни науки

## Приложение 2

### Студентски поглед към университетското образование

#### ФРЕНСКАТА ОБРАЗОВАТЕЛНА СИСТЕМА – ГРАДИНАТА НА КАНДИД

Мария Шейтанова

Френската образователна система е важна и неизменна част от държавната политика на Петата република. Образователните степени, задължителните изпити, компетентите органи и държавният контрол в тази област притежават свои вътрешноприсъщи характеристики, които отличават значително френската образователна система от нейния български еквивалент. По време на обучението си във Франция по програмата за обмен „Еразмус“ авторът откри съществени различия между двете системи на три нива:

- Във Франция организационните степени са значително повече, както и съответстващите им дипломи.
- Различна обща концепция на системата. Българската система предвижда строга селекция най-малко на две нива – кандидатгимназиален изпит след седми клас и кандидатстудентски изпити след дванадесети клас за всеки конкретен университет. Провежда се един вид подбор между учениците и местата в най-престижните учебни заведения са ограничени. Във Франция практически липсва подбор на кандидатите и в различните учебни заведения кандидатите се приемат по документи за завършване на средното образование. Единственият изпит със селективен характер – *бакалорейтът*, е общонационален, обхваща широк кръг от дисциплини и дава представа главно за общите познания и култура на кандидата, а не за неговата пригодност за определена специалност. Той е вид матура, чиито резултати са валидни за всички университети в страната. Този минимален подбор се компенсира с високото ниво на селективност на семестриалните изпити в университетите – близо 40% от записаните студенти отпадат поради неиздържани изпити още първата година и този висок процент се счита за нормален. Трудно е не приемането в университета, а т.нар. валидиране на семестриалните години, оставането в университета. Процентът на студентите, които са били записани в най-желаните и трудни специалности и са отпаднали след първата или втората година, е значителен. Повторянето на университетски години е масово явление и проблемът

- дали даден кандидат е пригоден да учи дадена специалост не е държавно регулиран чрез трудни приемни изпити, а е въпрос на лична преценка при записването и успеваемост по време на следването.
- Коренно различен метод на обучение и индивидуална подготовка.

Френската образователна система се подразделя на **четири степени**. Принципите, върху които тя е изградена, са вдъхновени от Великата френска революция и закрепени законодателно между 1881–1889 г. по времето на Четвъртата и Петата република. Образованието е свободно (гражданите са свободни да избират между държавно и частно образование по силата на Закона Дебре („*loi Debré*“) от 31 декември 1959 г., от 1933 г. – бесплатно до третата степен включително, светско и безпристрастно във философски и политически аспект. Законът Жюл Фери от 28 март 1882 г. („*la loi Jules Ferry*“) въвежда задължително образование от шестгодишна до тринадесетгодишна възраст, а по-късно с Ордонанс № 59–45 от 6 януари 1959 г. горната граница се вдига до 16 години.

- Първата степен на образователната система във Франция е предучилищната (*école maternelle*) за деца от 2 до 6 години. Придаването на статут на образователно ниво на предучилищните занимания е една от най-характерните особености на тази система. Макар тази степен да не е задължителна, броят на децата, които избират да не посещават този вид училище, е малък.
- Втората степен е началното образование (*enseignement primaire*). Началното училище (*école élémentaire*) се грижи за обучението на децата между 6 и 11 години. Две са основните направления на неговата дейност: обучение по френски език и чужди езици и обучение по въпросите на гражданското общество. Функционирането на държавните институции, демократичните принципи и устройството на Европейския съюз се преподават в специален предмет наред с основополагащите знания по четене, писане и смятане, което би трябвало да се превърне в нормална практика във всяка една държава. Усвояването на знанията е детайлизирано разпределено по етапи – т.нар. цикли. Цикъл 1 е посветен на „първоначалните знания“ и се преподава в предучилищната възраст, цикъл 2 на „основните знания“ се разделя между предучилищната степен и началното училище, а цикъл 3 на „задълбочените знания“ е прерогатив само на началното училище. Самите цикли се делят на курсове – подготвителен, елементарен и т.н., и са посветени на специален обем от знания.
- Средното образование (*enseignement secondaire*) е двустепенно. След завършване на начално училище учениците постъпват без изпит в

*колеж*, където се обучават 4 години, които се броят в низходящ ред – първата е шеста, след това следват пета, четвърта и трета. Те са разпределени в три цикъла: на „адаптация“ след началното образование, „централен“ и на „ориентация“. Колежът завършва с връчването на диплома DNB (Diplôme national du brevet) след успешно положен изпит. Тази диплома и засвидетелстваните резултати обаче нямат значение за постъпването в *лицея* – следващото ниво на средното образование, където приемането не се извършва след подбор и става автоматично с просто записване по документи. Обучението е с продължителност 3 години – „втора“, „първа“ и „терминална“. Учащите разполагат с избор между два вида лицеи – професионален, който осигурява диплома и конкретни практически умения в различни области: земеделие, хотелиерство, приложни занаяти (т.е. вид техникум), и общ.

Обучението в общия лицей завършва с най-важната диплома във френското образование и единствената, която осигурява някакво (макар и силно ограничено) отсяване на кандидатите за висшите учебни заведения – бакалореатът, създаден от Наполеон I с Органичен декрет от 17 март 1808 г. По метода на провеждане и вид на изпитните задания той е матура, а по значението си той представлява едновременно диплома за завършено основно образование и първата университетска диплома. Именно тази негова двойствена природа му придава такова значение. С получаването му, а не с приемането в даден университет учащият придобива статут студент. Приемането в определено заведение и изборът на специалност са вече вторични по своя характер въпроси. Общият лицей предлага три вида бакалореата: икономически и социален, в областта на науката и в областта на литературата. Всеки един от тях обхваща определен кръг предмети и предопределя заведенията, в които учащият се може да се запише впоследствие. Въпреки това разделение бакалореатът не дава конкретна представа за интересите на кандидата. Титулярът на икономически и социален бакалореат може да запише както икономическа специалност, която изисква сериозни математически познания, така и право или социология например, които предполагат една по-хуманитарна насоченост. Подборът се извършва не на стадия приемане, а по време на следването според успеваемостта на семестриалните изпити. Изпитът за бакалореат включва задължителни и факултативни изпитни предмети. Заданията се поднесени в полутестова форма и предполагат избор на един от няколко отговора, кратък свободен отговор, описание на географски регион, анализ на графики, текстове. Традиционните за България задълбочени и обемни теми по литература и сложни математически задачи с по четири подусловия и решение в рамките на няколко страници не се прилагат. Натоварени с организацията на изпитната кампания са т.нар. академии – ре-

гионални поделения (към 2008 г. 26 на брой) на Министерството на образованието и Министерството на висшето образование, създадени през 1808 г. в приложение за Закона за Имперския университет от 10 май 1806 г. Техните директори – ректори, се назначават с декрет на президента на Френската република и издават дипломите бакалорейт след обсъждане със специално жури, чиито членове са университетски и училищни преподаватели.

– Grande école. Получаването на бакалорейт позволява записване в университет или висше училище, с което започва и четвъртата степен на образователната система. Повсеместно се прилага системата на Европейските кредити ECTS. Всяка дисциплина носи определен брой кредити – обикновено между 3 и 7, и сборът от всички избрани от студента дисциплини трябва да е не по-малък от определения сумарен брой кредити за всеки семестър – 30 кредита.

Тази отличителна система предполага и специфични методи на преподаване и усвояване на знанията. Методите, прилагани във висшето образование, се показателни за методологията на образователната система въобще.

Методът на преподаване е осезаемо различен от използвания в България. Лекциите следва да се представят в една строго определена форма, отклоненията от която са не само недопустими, но и считани за вредни и неефективни. Всеки преподавател следва да изложи курса си, следвайки единен и детайлизиран план, разделен на „части“, „заглавия“, „раздели“, „секции“, „параграфи“, големи букви, арабски цифри и малки букви – в изложената поредност. Свободно изложената информация е неприемлива, понеже френската концепция предполага, че систематичното излагане на знанията възпитава логика. Поради тази причина преподаването е почти винаги (с малки изключения) под формата на диктуване или поне бавно представяне на лекцията, понеже студентите трябва да запишат точно структурата на курса. Планът е не само метод на представяне, той е част от научните виждания на лектора. От друга страна, университетското образование е съпроводено с определяне и на метода на индивидуална работа на всеки студент. Първата година задължително се изучава предмет Методология, който включва всичко от начин на водене на записки, начин на преговор, изготвяне на популярните т.нар. фишове – резюме на лекциите, което се чете в последния ден преди изпита, до начина на изготвяне на писмените работи. За разлика от обучението в България, където индивидуалната подготовка е въпрос на личен избор и може би логичен резултат от предполагаемата зрялост на студента, във Франция на студентите се преподава по метод, който прилича на преподаванията по време на средното образование в българската образователна система.

Методът на усвояване на знанията от учащите се съответства на метода на преподаване. Освен материала всеки студент трябва да овладее и метода

за създаване на план, защото неструктурираните знания предполагат интелектуална леност. Уникална особеност на системата са писмените разработки, които се изготвят за семинарните занятия и са доминиращата изпитна форма. Писмените разработки са точно определени видове: „дисертация“ – теоретично изложение по даден въпрос, „коментар на текст“ (в юридическите факултети и „коментар на съдебно решение“) и „казус“. Всички те са подчинени на формални изисквания и неспазването им е равностойно на неразбиране на материята, защото структурирането е резултат на логическа мисъл. Има специални изисквания за заглавията им, стила на писане, дължината им, дори и за броя на точките в плана и техните подточки за една разработка. На пръв поглед написването им изглежда лесно, но това не е така. За дисертация на тема „Вещноправният режим на недвижимите имоти“ например могат да се изготвят необозримо голям брой планове, но малко от тях са верни. Правото на преценка принадлежи на преподавателя според неговите виждания за структуриране и изобилната теория по методология. Ако трябва да обобщим – формата е важна като основен израз на съдържанието. В юридическите факултети изключително много се набляга на анализа на съдебната практика, тя се споменава и изучава наравно с нормативната уредба. Ползността на тази практика не подлежи на съмнение и е едно от най-големите предимства на френското юридическо образование.

Френската образователна система се отличава с многостепенност и разнообразие в организационно отношение, богат избор на предмети и навременна специализация и с дълбок формализъм в методологично отношение. Тя има богати традиции и се нарежда сред ценностите, на които се опира Петата република. Напълно в духа на мъдрия Волтер, който в своя „Кандид или оптимизмът“ прозря формулата на прогреса – „Трябва да работим градината си“.

## „ДРЪЗНИ ДА МИСЛИШ“ ИЛИ ОБУЧЕНИЕТО В УНИВЕРСИТЕТА В ГЕНТ

Виктория Петрикова

Като стипендиантка в Университета в Гент, Белгия, имах възможност да се обучавам (август 2007 и юли 2008 г. по програмата за обмен на студенти „Еразмус“) в Международната магистърска програма по европейско и сравнително право. По време на двусеместриалния си престой изучавах 14 дисциплини и положих 11 изпита. Всяка от дисциплините е организирана като едносеместриална с хорариум от 30–45 „лекционнно-семинарни“ часа. В началото на курса всеки студент получава необходимите материали на хартиен или електронен носител, като те включват лекционния курс на преподавателя, съответни части от учебници, периодични издания, нормативни актове (syllabus, documentation bundle, reader). Всяко занятие се провеждаше под формата на семинар при предпоставката, че студентите са подготвили съответната част от материалите. Основната форма на работа е *диалогът* между студенти и преподавател, организиран като дискусия или решаване на казуси. Освен това на студентите се възлага самостоятелна работа по определени въпроси, резултатите от която те представят на колегите си и преподавателя по време на следващото учебно занятие. Изпитите са писмени или устни, като преобладава писмената форма на т.нар. open-book exam – по време на изпита студентът може да използва материалите, които е получил, необходимите му нормативни актове, както и всякакви други материали и учебници, които сметне за уместно. Продължителността на изпитите е между 2 и 4 часа. Всеки изпит е казус, есе или комбинация между тях. Използва се система на оценяване от 1–20, в която най-ниската положителна оценка е 11. Така диференциацията в индивидуалните оценки е около 3 пъти по-успешна отколкото в българската система на оценяване (11–20 спрямо 3–6).

Използва се и Европейската кредитна система, което означава, че положените изпити и получените за тях кредити и оценки биват признати във всеки друг европейски университет и разпознати от всеки европейски работодател. Според мен подобна унификация на оценките и действително прилагане на Европейската кредитна система е крайно необходимо в България, защото без него постигнатите академични резултати остават без практическа стойност, тъй като не са разпознаваеми от други учебни институции или на пазара на труда.

Бих искала да отбележа още нещо, характерно за организацията на обучението в Университета в Гент. Учебните програми и занятия се организират във връзка с бизнеса и се привличат преподаватели, които едновременно работят

в частния сектор или държавни и международни институции. Така например в програмата по европейско право съществува ежедневна връзка между случващото се в европейските институции и дейността в учебната зала. Връзката се осъществява както благодарение на преподавателите – практикуващи специалисти, така и благодарение на самия университет и институциите за организиране на пътувания и срещи със студентите – напр. в Съда на Европейските общности. Успоредно с академичната програма на студентите се осигурява възможност за съответно чуждоезиково обучение. Лично аз имах възможността в рамките на една година да завърша 5 курса по фламандски език, които осигуряват прием във всеки университет, в който обучението се извършва основно или частично на фламандски (холандски) език.

Мотото на една от кампаниите, които се провеждат в Университета в Гент в този момент, е *„Дръзни да мислиш“*. Вярвам, че резултатите от тази дързост си заслужават усилието, дори когато са свързани с необходима основна и тежка реформа на организацията и начина на провеждане на образователния процес в Юридическия факултет на Софийския университет.



## СИСТЕМАТА НА ОБРАЗОВАНИЕ В УНИВЕРСИТЕТА „БИКОКА“, МИЛАНО

*Сабина Попова*

Това, което споделям за университетската образователна система в Италия, се основава предимно на моя личен опит и непосредствени впечатления по време на престоя ми в Университета „Бикока“, Милано, през зимния семестър на академичната 2007/2008 г., в качеството си на участник в програмата за студентска мобилност „Еразъм“, финансирана от Европейската комисия. Поради това представената информация няма претенции за широкообхватност и изчерпателност.

### **По отношение на начин на преподаване и комуникация:**

1. В Италия, поне що се отнася до специалността Право (мисля, че това е така и за останалите специалности), се провеждат единствено лекционни курсове, т.е. липсват упражнения, което аз лично смятам за минус, макар че при нас, дори и при наличието на упражнения, т.е. практика по проведения лекционен курс, няма много ефективни резултати поне за повечето предмети. В Италия това до известна степен се компенсира чрез по-ясно изразена комуникация между преподавател и студенти. А това е втората особеност – по време на лекция всеки би могъл да задава доуточняващи въпроси по материята, така че да я разбере по-добре, а и самият преподавател задава въпроси и така предразполага студентите да участват в кратки дискусии. След самите лекции преподавателят отново е на разположение за евентуални частни въпроси, така както е и в България.

2. Като цяло положителният ефект от дискусиите е, че преподавателят опознава по-добре своите студенти, като това същевременно допринася и за създаването на дружелюбна атмосфера, или поне не съществува такава дистанцираност, както е в България.

3. Всеки един от преподавателите има обявени приемни часове през седмицата, които се спазват с точността на атомен часовник. Те са изцяло посветени на студентите. Всеки би могъл да се възползва от тях за всичко, което го интересува във връзка с лекционния курс или за намирането на допълнителна информация.

4. Самите университети разполагат с огромни библиотеки с 16-часово работно време, от които се възползват много студенти и са наистина подходящо и приятно място за учене.

## По отношение на изпитите

Преобладава устната форма за провеждане на изпити. За разлика от начина на провеждане на самия изпит в България обаче студентът няма конспект, разделен на 2 части, и не тегли 2 въпроса за всяка част. Преподавателят е свободен да задава каквито реши въпроси върху целия материал и студентът трябва да отговаря без възможност да обмисля дълго отговорите си.

1. По време на редовната сесия, при условие че е държал „парциален“ изпит, който е писмен и е доволен от поставената му за него оценка, студентът се явява пред преподавателя, като подлежи на устен изпит върху въпроси от втората част от лекционния курс, на който се поставя втора оценка и съответно – една обща средноаритметична, по преценка на преподавателя, или +, или –, в зависимост от представянето по време на крайния изпит.
2. По време на редовната сесия, в рамките на един месец, има обявени няколко дати за един и същ изпит, като така се дава възможност на всеки студент да избере удобна за него дата и да се запише (по електронен път). След като му бъде поставена оценка, той има възможност да се откаже от нея, като се възползва от възможността да се яви отново на някоя от следващите дати (най-често в рамките на една-две седмици).

В случай че е съгласен с оценката си, тя се нанася в протокола, където студентът задължително се подписва, като така удостоверява съгласието си с поставената му оценка.

Като възможност за явяване на изпит преподавателите могат да определят „междинни дати“ – в някакъв период от следващия семестър (например около април – след зимната сесия).

## Оценяване

Университетите в Италия имат 30-бална точкова система за оценяване, като 18 е минималната оценка, оттам нататък нарастват, като например оценка от 28–30 точки съответства на оценка Отличен (6) в България. Съществува и оценка „30 lode“, която се поставя за впечатляващо представяне.

## Програма

Всеки студент има определени задължителни изпити за съответната година. Извън тях може да избира своята програма в зависимост от часовете, с които разполага и от това, кога са курсовете, които го интересуват. Така накрая

студентът излиза с по-конкретно познание в определена сфера, като сам е избрал посоката си, без в същото време да изпуска фундаментални материи.

В процеса на преподаване, в учебната литература и в задачите, които се поставят от преподавателите, изключително внимание се отделя на практиката както на националните, така и на европейските съдилища.

Като специфична особеност за Италия мога да посоча, че все още специалност Право е разделена на две „нива“ – тригодишно обучение и 5-годишно – магистратура. Първото ниво дава възможност единствено за работа в структурата на съдебната администрация.

За останалите специалности програмата е 3 години за степен „бакалавър“ и още 2 години за магистратура.

## **Семинари**

Университетите често предлагат открити семинари на интересни теми, водени от местни италиански или чуждестранни професори на английски език. Те също така дават възможност за по-подробно запознаване и навлизане в актуални теми, които стават и предмет на дискусия, често и по време на лекции.

## КРАТЪК ПОГЛЕД КЪМ АМЕРИКАНСКАТА СИСТЕМА ЗА МАГИСТЪРСКО ОБРАЗОВАНИЕ

*Евгения Ангелова*

Първоначалният замисъл на този кратък обзор бе да се направи сравнителен анализ на магистърските образователни системи на България и Съединените американски щати, доколкото това е възможно, предвид многобройните и разнообразни университети, които съществуват в двете държави. След по-обстойна преценка на тази амбициозна цел обаче надделяха съображенията ми за по-голяма конкретност и изчерпателност на представяната информация пред тези за по-широк сравнителен обхват на анализа, но с по-малко конкретна информация. Освен това, поради различните времеви периоди на наблюденията ми, различните специалности, които са ми служели като база на анализ, а и поради ограничения обем на настоящото изложение, счетох за по-подходяща и полезна формата на кратък разказ за опита на един студент по време на магистърското му образование в САЩ, като самият сравнителен анализ с магистърското образование в България или друга страна бъде предоставен на всеки един от читателите. Обобщенията обаче до голяма степен са представителни за всяка една от двете системи и имат своята стойност като отправна точка за насоките за развитие на българското висше образование в бъдеще. Необходимо е да отбележа също, че наблюденията ми върху българското магистърско образование се отнасят до специалността Право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“ за периода 1996–2002 г., а тези за американското образование – за специалността Магистър по бизнес администрация (MBA) в Seattle University за периода 2006–2008 г.

Като първа съществена разлика между двете системи бих отбелязала факта, че специалността Право в САЩ предоставя само докторска степен (JD – **Juris Doctor**, което е различно от Ph.D.), а не магистърска, и то след завършване на тригодишно юридическо образование след каквато и да е бакалавърска степен, а не след пет и половина годишно специализирано образование в юридически факултет, както е в България.

За яснота бих разделила опита на един студент в американски университет на две части – учебна част и неучебна част („културно-масова дейност“, ако използваме хубавия описателен термин от вече по-далечното минало), обхващаща всички останали дейности, които се случват в университета за подобряване на студентското пребиваване там, както и за допълване качеството на самото специализирано образование.

Основната идея на образованието, по-специално на магистърското образование (**graduate school education**), е придобиване на квалификация (занаят), която студентът ще упражнява в работата си по-нататък и ще допринесе пъл-

ноценно за успеха на фирмата или институцията, която го наема. За успеха на тази цел университетът предлага множество малки „подобрители“, умело организирани около голямата цел за придобиване на качество в преподаваните знания и умения. Поддържането на малки курсове от по 40 души максимум за задължителните предмети и дори от по-малко за изборните предмети се счита за изключително важно за поддържане на добър контакт на студента с преподавателя и останалите студенти в класа. Това не само подобрява възможностите за открити дискусии и обмяна на различни мнения с останалите колеги, но и спомага за по-добра обратна връзка (**feedback**) на студента с преподавателя при въпроси, проблеми, консултации, нужда от помощ и насоки за правилното изпълнение на проекти, домашни работи, презентации и т.н. в академичното развитие на студента. Процесът на усвояване на материята по съответния предмет, разбира се, е лично задължение на самия студент, но чрез засилената система на допълнителни курсови задания и строг, открит текущ контрол по време на семестъра (**quarter – т.е. 3 месеца**), което е адекватно отразено в крайната оценка по предмета, студентът има реална възможност да набави необходимите знания и умения относно реалното практикуване на материята в практиката под непрекъснатото наблюдение на професора, както и сам да следи и коригира собственото си представяне по съответния предмет. Пример за това са многобройните практически проекти за изследване, анализ и препоръки за реални компании от американската бизнес действителност, „ученето“ по действителни случаи и ситуации пред тях (**case studies**), **представяне на изследванията и изводите пред аудитория** и отговаряне на нейните въпроси (**presentations**); **оформянето на различни видове документи**, използвани реално в бизнес практиката на действащите фирми и т.н. В тази връзка е много важно да бъде спомената и другата цел на университетското образование – да възпитава и учи студентите на т.нар. **soft skills** – **умението да общува с различни свои колеги, да работи в екип по конкретни проекти, умението да бъде лидер, да води преговори и да спори, умението да слуша, да прави необходими компромиси и т.н.** Всички тези качества в много случаи се оказват поне толкова важни за професионалния успех на студента по-нататък, колкото и неговите тясно специализирани знания в конкретната област. Това е и фундаменталното предимство на американските професионалисти пред техните колеги по света и тайната на успеха на американските компании в сравнение с техните конкуренти.

Всъщност непрекъснатото общуване между студенти и преподаватели е само едно от проявленията на практиката за търсене на обратна връзка от най-заинтересованата от академичното обучение страна – от студента. Преподавателите търсят мненията и препоръките на студентите си за това какво „работи“ и какво не по време на преподаването, кое е било полезно за студентите като знания и умения и кое не, кое реално ги интересува и кое

не. Самото ръководство на университета също търси непрекъснато оценката на студента за конкретния курс и преподавателя, оформя плана за следващите семестри, отчитайки освен всичко друго и ефективността на съответния учебен курс и преподавател по отношение на обучението на студентите. **Идеята, която се превръща в практика, е по-добро и полезно обучение за студентите от най-добрите и талантиви преподаватели, оставащи да работят в университета.**

Особено място в обучението в американските университети, напълно липсващо в България, има ползването на модерните технологии. Дигитализирането, навлизащо не само на работното място, но и в личния живот на хората по света, в САЩ е реалност отдавна. Основният канал, по който студентът се свързва с университета си, дори и за магистърски програми с посещаване на класовете, **физически е чрез интернет. Всички съобщения** до студентите, които административният персонал прави, също се доставят чрез електронна поща или през онлайн портала на университета, достъпът до който е защитен с регистрация и лична поща на всеки студент в университетския домейн. По отношение на учебния процес преподавателят има избор как да организира общуването в класа си, но предимствата на университетския учебен портал са твърде големи, за да бъде пренебрегван. Преподавателят образува онлайн портал на своя курс, достъп до който имат всички записани за него студенти. В него преподавателят качва различни учебни материали – от учебната програма до лекции под формата на презентации, статии, домашни задания, въобще всичко, което би помогнало на студента да усвои успешно материала в съответния клас. Целта е да се съдейства на студента да бъде максимално добре подготвен по съответния учебен предмет и да успее във взимането на изпита, а не обратното.

Особено полезни са възможностите за отваряне на дискусии на форуми, където студентите обсъждат различни теми, свързани с преподавания материал, изказват мнения, обменят идеи, спорят и т.н., в извънкласно време и място, когато и където е удобно за студента да бъде онлайн, и без да се губи ценно време за това в клас. В случаите, когато студентът работи върху групови проекти, задания или презентации, преподавателят открива и допълнително място за общуване и съхраняване на общите документи на отделния екип, където хората от този екип комуникират помежду си и подготвят общия си групов продукт.

Дигитализирането се оказва изключително полезно при ползване на ресурсите на университетската библиотека. Освен нейния физически книжен фонд библиотеката е абонирана за редица научни списания, виртуални библиотеки с книги, които могат да бъдат четени онлайн, както и алианси с други университетски библиотеки за ползване на техните виртуални и физически книжни ресурси. Така студентът има достъп почти до всички перио-

дични издания, излизаци в САЩ (чийто абонамент е значителна сума за индивидуален потребител), както и до почти всяко книжно заглавие на пазара, което е достъпно в електронен вариант, при това от всяка точка на света, до която има интернет достъп. Достъпът до такъв всеобхватен източник на информация прави възможно получаване на най-ново и задълбочено познание по всяка тема, изключително много подобрява качеството на студентското обучение и резултати, както и спестява ценно време и финансови разходи на отделния студент. Основното предназначение и задължение на университета е да предоставя знание и условия за придобиване на това знание – това е главен приоритет на всяка университетска управленска администрация. Освен огромния библиотечен фонд заслужава да бъдат споменати и усилията за предоставяне на многобройни и добре оборудвани с техника и удобства места за индивидуално учене и групови срещи на територията на целия университетски комплекс.

Особено място сред дейностите, свързани с обогатяване на академичния опит на студентите, заемат програмите за обучение в чужбина. Ежегодно всеки факултет предлага по няколко различни възможности за това, вариращи от една седмица или една пролетна ваканция, до цял семестър обучение в чужбина, както по програми на университета-майка, така и по програми на побратимени университети в чужбина. Бизнес факултетът в *Seattle University* (където следвам понастоящем) например предлага взимане на няколко учебни избираеми предмета като учебна обиколка (*study tour*) в различни държави по света – Китай, Индия, Япония, Корея, Италия, Швеция, Никарагуа и др. При този вид курсове задължителната учебна работа и дължимите за предаване от студентите резултати се приключват в няколко срещи преди заминаването и след завръщането на групата обратно в САЩ. По време на самата обиколка в чуждата държава студентите имат възможност да посетят различни фирми и организации, да видят с очите си и преценят сами какво се случва в тези фирми, да се срещнат с управителите им и да завържат контакти с тях, да зададат въпросите си и да чуят мненията и съветите на хората, реално правещи бизнес в тези държави. Освен посещения в бизнес компании студентите имат възможност да се срещнат и да разговарят със свои колеги от най-добрите университети в тези държави, да обсъдят проблемите в тези държави от гледна точка на колегите си, живеещи и работещи там, взаимно да опознаят културните си различия и да се научат да ги уважават, както и да продължат да общуват и поддържат връзка помежду си и в бъдеще. Извън учебната част посещенията на световноизвестни забележителности и места на културата в държавите-домакини, както и възможността на студентите сами да изследват и откриват особеностите на чуждата култура докато се забавляват, са опит, който изключително много ги обогатява и възпитава като личности, бъдещи лидери и граждани на един по-обединен и взаимносвързан свят. Дълбоките

приятелски отношения, които се създават с колегите от същия учебен курс, добавят допълнителна пълнота и удовлетвореност на цялото студентско преживяване и превръщат този род курсове в най-яркия спомен от студентското обучение и в своеобразен символ на цялата магистърска програма.

Неучебната част от дейността на университетската и факултетската администрация включва също огромно разнообразие от дейности, които помагат за професионалното израстване и развитие на студента извън тясната му специализация, както и за срещи с колеги от други факултети, с които се завързват дълготрайни връзки и приятелства. Студентът има възможност за участие в университетските спортни отбори или просто възможност да спортува в спортните бази на университетския комплекс. Възможност за допълнително професионално развитие и запознанства с хора със сходни интереси предоставят множеството клубове по интереси. Особено важен е и активният Студентски съвет. Неговата дейност варира от организиране на различни мероприятия за ангажиране на студентите в живота на университета или спонсориране и рекламиране на отделни дейности на клубовете по интереси, до организиране на неформални срещи между студентите преди лекция на чаша топло кафе и приятен разговор с колеги, с които иначе успяваш да се видиш рядко. Университетът предлага и различни видове професионална помощ за съветване на студентите – психологическа помощ в случаи на депресия или тежки проблеми, съветване по финансиране на обучението, съветване относно бъдещото развитие на професионалната кариера на студента. Допълнителните услуги, които университетът предоставя на студентите извън обучението, са наистина много и разнообразни, но тези, които бих искала специално да отлича са следните:

На първо и най-важно място с оглед бъдещата реализация на студента бих споменала дейността на администрацията по осигуряване възможности за работа на студентите (**The Placement Center**). **В този център университетски служители поддържат тесни връзки с работодатели от района, търсещи да наемат професионалисти. Центърът организира панаири за предлагане на работа (job fairs), на които студенти и работодатели имат възможност да се срещнат лично, да обсъдят отворените позиции в техните фирми, изискванията към кандидатите, които се търсят, и начините, чрез които студентите най-добре биха могли да покрият тези изисквания. В някои случаи дори университетът става домакин на първия кръг интервюта за съответния работодател и по този начин играе роля на гарант за качеството и препоръката на своите възпитаници. Изключително важна роля в организирането на работата на Центъра по пласиране на студенти и в студентското търсене на работа играе онлайн системата за обявяване на работни места. Университетът членува в такава национална система, в която си има своя директория, и работодатели и студенти, които искат да рекламират позициите си там и съответно да тър-**



сят отворени позиции за работа в конкретния географски район, могат да се регистрират и да кандидатстват.

Центърът по пласиране на студенти на работа има редица разнообразни дейности в полза на студентите като различни работилници (workshops) – например за организация на професионалните контакти при търсене на работа, за домакинство за изнасяне на лекции от различни известни и опитни професионалисти по отделните елементи от допълнителните социални пакети на работодателите и условията, при които студентите могат да договорят по-добри социални пакети в трудовите си договори и др. Програмата обаче, която е от особена полза за развитието на студентите и която аз много харесвам, е тази за намиране на ментор (The Mentor Program). **В нея студентът има възможност да си избере ментор за учебната година от дълъг списък с добре известни и утвърдени професионалисти от предимно високите нива на управление във фирмите от района. Менторите доброволно даряват времето и труда си да се срещат редовно със студентите и да бъдат техни съветници, водители и приятели в израстването им като добри професионалисти, както и да помагат в насочването на техните бъдещи кариери. Личният досег до такива хора – не само успели в професионално отношение и имащи много контакти, но хора с много опит в конкретната област на познание, изградили много мъдрост от работата си с хора през годините, е богатство, изградено с много години и труд, обикновено недостъпно, но изключително ценно за студентите, които едва започват професионалния си път.**

Една от университетските програми, която аз лично особено ценя и която вероятно ме е мотивирала и обогатила най-много, е даряването на време и труд за местната общност (community service). **Самият университет има център, който се занимава с организиране на проекти на неправителствени организации и групи, подобряващи живота на непривилегирани групи от обществото, и с рекламиране на тези проекти сред студентите (Center for Community Services and Engagement). Водеща в това начинание е идеята, че бъдещите лидери на обществото трябва да бъдат не само добри професионалисти за компаниите, в които работят, но и хора, които да осъзнават факта, че не живеят сами, че за да се чувстват добре там, където работят и живеят, това означава, че и останалите членове на обществото трябва да се чувстват добре. Такъв вид проекти се оказват не само изключително полезни за местните общности и организациите, които ги подпомагат, но и невероятно обогатяващо и възнаграждаващо преживяване за самите студенти. Аз лично съм участвала в редица такива – садене на дръвчета в местен парк, почистване и залесяване на детска площадка за деца-инвалиди, боядисване на дом за временно настаняване на майки с деца без жилище, готвене за хора, болни от рак, строене на къща за хора без финансови и физически възможности и още много други. Всеки факултет, както и целият университет ежегодно органи-**

зират свой ден за такъв проект, в който могат да се включат студенти, преподаватели и администрация. Допълнително в програмата на различни курсове преподавателите могат да включат подобни проекти за целите и на отделния курс. Два от курсовете с такива проекти, които аз съм взимала, са по лидерство и изграждане на екип (**Leadership and Team Building Skills**), както и по управление на проекти (**Project Management**). В последния например, в практическата част, в която трябваше да приложим на практика придобитите знания, имаше три подобни проекта. Този, в който аз участвах, се състоеше в подобряване на процеса на обслужване на хората в местна банка за даряване на храна (**food bank**). **Резултатите след нашата работа бяха поразяващи** – от преобразяване на самото място с почистване, боядисване, маркировка и организиране, набавяне на необходими функционални материали, до много подобрения в процеса за по-бързото и приятно обслужване на хората, получавачи дарена от фирми храна всяка седмица, както и по-ефективната работа на оскъдния персонал. Това се превърна не само в един от най-полезните проекти, за които сме работили с моите колеги, с трайни подобрения в живота и работата на толкова много други хора, но и в невероятно преживяване и спомен от курса, който взехме заедно.

В заключение бих искала да кажа, че това е само един кратък и субективен разказ за моя опит в американското магистърско образование. Достойнства и недостатъци, разбира се, има всяка система, но важна в тази на американското образование остава целта за цялостно изграждане на бъдещите професионалисти като лидери, добре познаващи себе си и своите възможности, умеещи да работят ефективно с други хора. Желанието и усилията на университета да подпомага и създава всякакви условия по негова възможност за постигане на тази цел от студентите е основна предпоставка за успеха по-късно в живота и кариерата на всеки един от възпитаниците на Алма матер.

### *Приложение 3*

#### **Възпитаници на Юридическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“, участващи в сборника**

1. Богдан Русев Русев
2. Теодора Георгиева Маджарова
3. Димитър Драгомиров  
Александров
4. Димитър Петров Божилов
5. Стела Владимирова Йорданова
6. Биляна Любомирова Русева
7. Павел Атанасов Атанасов
8. Мирослава Бойкова Чифчиева
9. Светлана Красимирова Тодорова
10. Радослава Николаева  
Качерилска
11. Анна Стоянова Иванова
12. Виктория Станимирова  
Петрикова
13. Тодор Венциславов Тодоров
14. Надя Тодорова Живкова
15. Ненко Петков Салчев
16. Ина Иванова Радева
17. Станислав Михайлов Стефанов
18. Ваня Маринова Тодорова
19. Венцислав Людмилев Петров
20. Радиана Хараламбова Кьосева
21. Мария Георгиева Шейтанова
22. Миглена Нецова Рахова
23. Юлия Митева Кавръкова
24. Сабина Светославова Попова
25. Магдалена Василева Пантушева
26. Невена Ангелова Костадинова
27. Калина Орлинова Георгиева
28. Петър Димитров Димитров
29. Росен Емилов Бъчваров
30. Николай Любомиров Доманов
31. Милка Иванова Златкова
32. Стоянка Серафимова Ефремова
33. ст.н.с. Симона Любомирова  
Лазарова
34. Евгения Динева Ангелова

## **TRADITION, CONTINUITY AND DEVELOPMENT IN GOVERNMENT MANAGEMENT OF ECONOMIC LIFE**

*Edited by Assoc.Prof. Dr. Boryana Gagova*

### *Summary*

This collection forms the second volume of selected monographs presented by the third-year students from the Faculty of Law of the St. Kliment Ohridski University of Sofia, for their course “Government Regulation of Economic Activity”. The book is made up of studies conducted during the 2006–2008 period. The experimental methodology entitled “Interactive Educational Methodology BG” is summarized. The title of this methodology is symbolic in that it makes a nod, suggesting continuation, of the Bulgarian educational tradition and culture during its National Revival period. The methodology, developed by Assoc. Prof. Dr. Boryana Gagova, consists of a mutually interactive process that takes place between lecturer and students in their attempts at gathering, analyzing and interpreting large informational blocks. A key element of the methodology consists of exchanging and transforming the university exam into a form of post lecture, student miniconference, on the basis of taught syllabus, where the students present their research, forward theses, and discussions, leading to a public evaluation. The novelty or innovation of the methodology consists of transforming the exam as a form of a test of information memorization into a collective intellectual act, in which the brain storming and its experience leads to a synergy of individually accumulated knowledge that develops into a permanently accrued information and knowledge, all the while evaluating the students at the same time.

The student’s research found in this compendium, have been selected on the basis of a classification procedure conducted by the students themselves, with an additional expert review in keeping with the structure of this compendium. It includes five sections: historic overview, geo-economic, regulatory, climatic and general thematic. It reflects the lecturer’s conception of the national economic development as a function of the global and local historic traditions and contemporary tendencies. The studies conducted by the students provide both for an overview of the significant politico-economic relationships during specific historic periods, and of significant contemporary issues, and are indicative of their wide ranging culture and intellectual capacities. This can be seen by their use of the systemsophic approach in most of their analyses, inferences or conclusions, demonstrating the range and depth of their understanding of the theory, showing future professional contributions.

The reader will find rich and varied information provided by the students as part of their research that is found in this compendium, which furthermore serves

as a practical illustration of what can be achieved as an end result, when this creative approach is used with students.

At the end of this compendium, you will find a syllabus of the discipline, and brief observations made by the students describing aspects of their university education, including their education that has taken place at other universities in France, Belgium, Italy and the United States.

The purpose of this compendium is to further the intellectual process and studies of both the students and the lecturers. Finally, we hope that the reader will be enriched by this endeavor.

## **ТРАДИЦИИ, ПРЕЕМСТВЕННОСТЬ И РАЗВИТИЕ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ЖИЗНИ**

*Под редакцией доц. д-р Боряны Гаговой*

### *Резюме*

Сборник представляет собой второй том избранных творческих разработок студентов третьего курса Юридического факультета при Софийском университете „Св. Климент Охридски“, изучающие избираемую дисциплину „Государственное регулирование хозяйственной деятельности“. В нем представлены результаты преподавательской и студенческой творческой деятельности за период 2006–2008 г. включительно. В обобщенном виде изложена экспериментальная „Методика взаимного обучения БГ“, названная так символично в знак продолжения традиций Болгарского Возрождения в области просвещения и культуры. В ней развиты идеи доц. д-р Боряны Гаговой о творческом взаимодействии между преподавателем и студентами в процессе сбора и обработки расширенной учебной информации. Ключевой элемент методики – превращение университетского экзамена в вид послелекционного обучения путем замены традиционных экзаменационных методов студенческой “миниконференцией“ по экзаменационной проблематике. На ней представляются доклады, ведется их защита, проводятся обсуждения и дается публичная оценка. Нововведение состоит в трансформации экзамена из формы проверки запомненной информации в форму коллективного творческого акта, при котором через коллективный мозговой шторм (brain storming) и сопереживание достигается синергия индивидуально накопленных познаний и их превращение в прочно усвоенные знания, причем одновременно оцениваются достижения студентов.

Включенные в сборник студенческие доклады подобраны путем классации, произведенной самими студентами и путем дополнительного экспертного рецензирования, с учетом структуры сборника. Сборник охватывает пять разделов – исторический, геоэкономический, управленческий, климатический и общетематический. Такое подразделение отражает концепцию преподавателя о национальном экономическом развитии как функции от глобальных и локальных исторических традиций и современных тенденций. Разработанные студентами обзорные анализы значимых в политико-экономическом отношении исторических периодов или актуальных современных проблем свидетельствуют об их богатой общей культуре, интеллектуальных и творческих способностях. Применение системософского подхода в качестве методологической основы большинства анализов и выводов служит до-

казательством хорошего усвоения теории и возможностей будущего профессионального утверждения.

Включенные в сборник студенческие материалы исключительно богаты полезной для читателя и разнообразной информацией и являются практической иллюстрацией тому, что можно достичь в конечном результате от подобного творческого способа работы со студентами.

В конце сборника приложен конспект дисциплины и краткие материалы, описывающие наблюдения особенностей университетского образования, сделанные студентами во время их обучения в других университетах, находящихся во Франции, Бельгии, Италии и США.

Сборник имеет целью помочь преподавателям и студентам в их творческих поисках, а также обогатить информационные ресурсы любознательных читателей.

# TRADITIONEN, KONTINUITÄT UND ENTWICKLUNG IM BEREICH DER STAATLICHEN WIRTSCHAFTSFÜHRUNG

*Bearbeitet von Doz. Dr. Jur. Boryana Gagova*

## *Zusammenfassung*

Der Sammelband ist der zweite Band von ausgewählten kreativen Studien, ausgearbeitet von den Studenten dritten Studienjahres an der juristischen Fakultät der Sofioter Universität „Hr. Kliment Ohridski“, die u.a. das Wahlfach „Staatliche Wirtschaftslenkung“ studieren. Dieser Sammelband beinhaltet die Ergebnisse von schöpferischen Hochschullehrer- und Studentenleistungen für den Zeitraum 2006–2008. In zusammengefasster Form ist die experimentelle „Wechselseitige Unterrichtsmethode BG“ dargestellt, deren symbolische Name für die Fortsetzung von Traditionen der bulgarischen Wiedergeburt auf dem Gebiet der Bildung und Kultur stehen soll. Darin hat die Dozentin Dr. Jur. Boryana Gagova ihre Ideen über die schöpferische Zusammenwirkung zwischen Lehrer und Studenten bei der Sammlung und Auswertung von weiterführenden Unterrichtsinformationen entwickelt. Das Wesen dieser Methodik besteht darin, dass dank dem Ersatz von konventionellen Prüfungsmethoden durch eine „Minikonferenz“ zu prüfungsbezogenen Themen die Universitätsprüfung zu einer außerunterrichtlichen Ausbildungsform verwandelt wird. Auf der Konferenz werden Beiträge vorgestellt und verteidigt, Diskussionen geführt und öffentliche Bewertungen abgegeben. Die Innovation besteht dabei darin, dass die Prüfung des gelernten Unterrichtsstoffes in einen kollektiven schöpferischen Akt umgewandelt wird, bei dem mittels kollektiven Brainstormings (brain storming) und Miterlebens die Synergie des individuell erworbenen Wissens und dessen Umsetzung in sichere Kenntnisse erreicht wird, wobei zugleich die Studentenleistungen eingeschätzt werden.

Die Auswahl von Studentenbeiträgen für den Sammelband erfolgte aufgrund der Klassierung, die von Studenten selbst und teilweise anhand der Expertenbegutachtung mit Hinblick auf den Aufbau des Sammelbandes vorgenommen wurde. Der Sammelband umfasst fünf Abschnitte – Geschichte, Geoökonomie, Wirtschaftsführung, Klima und Allgemeines. Durch diese Einteilung hat die Verfasserin ihre Auffassung über die nationale wirtschaftliche Entwicklung als Folge von globalen und lokalen historischen Traditionen und gegenwärtigen Tendenzen zum Ausdruck gebracht. Die von den Studenten erstellten Übersichtsanalysen von den politisch und ökonomisch bedeutsamen historischen Perioden bzw. von aktuellen Gegenwartsproblemen zeugen von ihrem hohen allgemeinen Kulturniveau, ihren intellektuellen und schöpferischen Fähigkeiten. Die angewandte systemphilosophische Betrachtungsweise als methodologische Grundlage der meisten Analysen und Schlussfolge-



rungen ist ein überzeugender Beweis für feste Aneignung des theoretischen Wissens und eine Gewähr für gute berufliche Leistungen in der Zukunft.

Die im Sammelband enthaltenen Forschungsunterlagen sind außerordentlich reich an nützlichen und mannigfaltigen Informationen und veranschaulichen, was man im Endergebnis der eingesetzten schöpferischen Arbeitsweise mit Studenten in der Tat erreichen kann.

Dem Sammelband ist der Lehrplan für das betreffende Fach und kurze Ausführungen beigelegt, in denen die Studenten ihre Beobachtungen über die Besonderheiten der Universitätsausbildung beschreiben, die sie während ihren Studiums an anderen Universitäten in Frankreich, Belgien, Italien und in den USA gemacht haben.

Dieser Sammelband hat zum Ziel, schöpferische Initiativen der Hochschullehrer und Studenten zu unterstützen sowie die Informationsressourcen der wissbegierigen Leser zu bereichern.

*Книгата „Традиции, приемственост и развитие в държавното управление на стопанския живот“ представлява втори том от подобрани академични разработки на студенти от Юридическия факултет при Софийския университет „Св. Климент Охридски“ по дисциплината Държавно регулиране на стопанската дейност в периода 2006–2008 г. Тя е концептуално продължение на преподавателските и студентските идеи, заложени още в първия том „Ролята на държавата в стопанското управление“ (2005).*

Оригиналната преподавателска методика, наречена в знак на уважение към традициите на Българското възраждане „Взаимообучителна методика БГ“ отразява концепцията на доц. д-р Боряна Гагова за творческо взаимодействие между преподавател и студенти и трансформация на изпита от форма на проверка на запазена информация – в колективен творчески акт и форма на изява на студентските възможности.

Включените обзорни анализи са илюстрация на това, което може да се постигне като резултат от сътворческия начин на работа със студентите. Събрана и обработена е ценна информация за икономиката и управлението в древен Египет и Китай, в Рим и Картаген, в средновековна Венеция и Италия по времето на Мусолини, както и в съвременните държави САЩ, Хонг Конг, Дубай, Куба, Венецуела и най-вече – България. Анализирани е връзката между климатичните промени и икономиката, представени са основни сектори в българската икономика, както и специфични проблеми на стопанското ни развитие. Включени са и студентски впечатления от университетското образование във Франция, Белгия, Италия и САЩ.

*Сборникът е предназначен да подпомогне творческите търсения на преподаватели и студенти, както и да обогати информационните ресурси на кандидатите за политици и държавници и най-вече на любознателните читатели.*